Reforma Regulatória no Brasil

OCDE

Reforma Regulatória no Brasil

Este documento e qualquer mapa aqui incluído foi elaborado sem prejuízo do status ou soberania de qualquer território, da delimitação de limites e fronteiras internacionais e do nome do território, cidade ou área.

Os dados estatísticos para Israel são fornecidos por e sob a responsabilidade das autoridades israelenses. O uso desses dados pela OCDE é feito sem prejuízo das colinas de Golã, Jerusalém Oriental e assentamentos israelenses na Cisjordânia, nos termos do direito internacional.

Nota de rodapé da Turquia
As informações deste documento que mencionam “Chipre” referem-se à parte sul da ilha. Não existe uma única autoridade que represente ao mesmo tempo as populações cipriotas turcas e gregas na ilha. A Turquia reconhece a República Turca de Chipre do Norte (RT CN). Enquanto não houver uma solução duradoura e justa no âmbito das Nações Unidas, a Turquia manterá sua posição no que diz respeito à “questão de Chipre”.

Nota de rodapé de todos os Estados membros da União Europeia, da OCDE e da União Europeia
A República de Chipre é reconhecida por todos os membros das Nações Unidas com exceção da Turquia. As informações constantes deste documento referem-se à área sob controle efetivo do Governo da República de Chipre.

Por favor, cite esta publicação como:
OECD (2022), *Reforma Regulatória no Brasil*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/f7455d72-pt.

ISBN 978-92-64-66072-4 (impresso)
ISBN 978-92-64-55729-1 (pdf)
ISBN 978-92-64-84415-5 (HTML)
ISBN 978-92-64-67489-9 (epub)

Publicado originalmente pela OCDE sob o título: OECD (2022), *Regulatory Reform in Brazil*, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/d81c15d7-en.
Tradução feita por uma empresa/tradutor externa, não incluída na base de dados de tradutores da EXD: Esta tradução foi encomendada pela Diretoria de Governaça Pública e a sua exactidão não pode ser garantida pela OCDE. As únicas versões oficiais são os textos em inglês e/ou francês.

Fotografias: Capa © marchello74/Shutterstock.com.

As erratas das publicações da OCDE podem ser acessadas online em: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2022

O uso do conteúdo do presente trabalho, tanto em formato digital quanto impresso, é regido pelos termos e condições seguintes: https://www.oecd.org/termsandconditions.

Prefácio

Normas devidamente desenhadas e implementadas são poderosas ferramentas que melhoram o desempenho econômico e o bem-estar da sociedade. Um marco regulatório forte e sólido pode mitigar ameaças à saúde, à segurança e ao meio ambiente, além de endereçar as imperfeições do mercado. Seus benefícios estendem-se por toda a economia, promovendo o crescimento econômico. Um marco regulatório que facilite a concorrência, por exemplo, pode estimular a produtividade, incentivando a alocação eficiente de recursos e promovendo a inovação. Por sua vez, essas medidas podem reduzir os preços para os consumidores, estimular a criação de empregos e proporcionar melhorias no padrão de vida.

A revisão *sobre a Reforma Regulatória no Brasil* identifica áreas de reforma para tornar a regulação e os arranjos institucionais do país mais alinhados com as melhores práticas internacionais. A análise é realizada por meio de duas "lentes": os indicadores de Regulação do Mercado de Produtos (PMR) da OCDE e os instrumentos da OCDE sobre reforma e gestão regulatória, incluindo a *Recomendação do Conselho da OCDE sobre Política Regulatória e Governança* de 2012.

Esta *Revisão* analisa uma série de mercados de produtos, serviços e indústrias de rede, com base nos resultados do indicador de PMR, e se concentra nas áreas de reforma que são mais críticas para o Brasil. Essas áreas incluem a governança das empresas estatais, a interação entre formuladores de políticas e grupos de interesse, setores de rede e serviços profissionais. Na área de governança regulatória, esta Revisão avalia os esforços do Brasil para melhorar a qualidade regulatória, inclusive criando instituições de supervisão, bem como desenvolvendo e adotando ferramentas eficazes de gestão regulatória, tais como avaliação do impacto regulatório, participação social e avaliação *ex post* dos atos normativos.

Esta *Revisão* traz insights e recomendações para ajudar o Brasil a fortalecer suas políticas e instituições para melhorar a regulação e ampliar o uso de ferramentas de gestão regulatória. Esta *Revisão* também leva em consideração a estrutura federativa brasileira e os desafios que essa estrutura cria para a adoção de políticas regulatórias por parte dos estados e municípios.

Ao se concentrar tanto no "o quê" quanto no "como" da regulação, a análise e as evidências relatadas na presente *Revisão* podem fomentar as discussões entre os formuladores de políticas e a sociedade brasileira de forma mais ampla sobre como a reforma regulatória pode melhorar o desempenho econômico e o bem-estar social.

Agradecimentos

Este relatório resulta do trabalho de uma equipe interdisciplinar da OCDE que reúne o Departamento de Economia (ECO) e a Diretoria de Governança Pública (GOV) sob a liderança de Elsa Pilichowski, Diretora, e Nick Malyshev, então Chefe da Divisão de Política Regulatória da GOV, e Luiz de Mello, Diretor da Área de Estudos sobre Políticas do ECO. Este relatório foi coordenado por Manuel Flores Romero (GOV) e Cristiana Vitale (ECO). O estudo foi elaborado por Gloriana Madrigal, Alberto Morales, Erik Pérez, Andrés Blancas e Adriana García (GOV), e Alexis Durand, Pedro Caro de Souza e Paul Yu (ECO). Jennifer Stein elaborou o relatório para publicação e Barbara Acs prestou assistência administrativa.

A OCDE agradece ao Ministério da Economia do Brasil por seu apoio durante o desenvolvimento do projeto. Em especial, a Marcelo Guaranys e Kélvia Alburquerque da Secretaria Executiva e a Geanluca Lorenzon, Alexandre Messa, Natasha Miranda e Carolina Aragão da Secretaria de Acompanhamento Econômico. Além disso, a Secretaria agradece aos funcionários das diferentes áreas administrativas do Ministério da Economia que participaram do estudo e que ofereceram contribuições e opiniões valiosas.

A participação e o comprometimento de colegas com uma experiência ímpar em política regulatória foram particularmente relevantes para a elaboração dos capítulos 2 a 6 deste relatório, que foram enriquecidos com seus comentários e ideias. A Secretaria da OCDE agradece a Tina Green, James van Raalte e Sonia Parmar da Secretaria do Conselho do Tesouro do Canadá, a Jason Lange, Stephen Wills e Venkatakrishna Kenche do Escritório de Regulação de Melhores Práticas da Austrália, e a César Hernández, especialista em melhoria regulatória do México, por suas opiniões e apoio no desenvolvimento dos capítulos sobre política regulatória. Os agradecimentos também se estendem a Shagufta Ahmed, do Escritório de Informação e Assuntos Regulatórios do Escritório de Administração e Orçamento dos EUA, por seus valiosos comentários.

A OCDE também expressa sua gratidão aos funcionários públicos do governo federal e dos governos subnacionais do Brasil, que forneceram elementos cruciais para este relatório. Em especial, gostaríamos de agradecer a participação dos funcionários da Casa Civil, do Ministério da Agricultura, do Ministério da Infraestrutura (MINFRA), do Ministério do Meio Ambiente, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Agradecimentos especiais são direcionados aos governos estaduais de Minas Gerais e do Ceará, que ofereceram valiosas contribuições para a elaboração do relatório. Também gostaríamos de agradecer ao Ministério de Minas e Energia (MME), à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e à Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais por sua valiosa contribuição para o estudo de caso sobre gás natural (Capítulo 7). A Secretaria agradece aos funcionários da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), do Ministério da Economia, do Ministério do Desenvolvimento Regional e da Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (ARSAE-MG), que compartilharam ideias e insumos para o desenvolvimento do estudo de caso sobre saneamento básico.

Além disso, a OCDE agradece aos representantes da Fundação Getúlio Vargas (FGV), do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) e do Instituto Brasileiro de Estudos de Concorrência, Consumo e Comércio Internacional (IBRAC) por compartilharem suas visões e opiniões sobre algumas das ferramentas de política regulatória do Brasil. Também expressamos nossa gratidão aos representantes da Confederação Nacional da Indústria (CNI), da Câmara Americana de Comércio (Amcham) e da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), que compartilharam a perspectiva do setor privado sobre questões relacionadas à política regulatória.

Os capítulos 1 e 7 tiveram a contribuição de especialistas da OCDE e da Agência Internacional de Energia (AIE). Os autores agradecem a Joerg Husar e Gergely Molnar (IEA); a Jens Arnold, Falilou Fall e Matheus Bueno (ECO); a Fernando Mistura, Annia Thieman, Despina Pachnou, Jordi Bademunt, Paulo Burnier, Federica Maiorano, Caio de Oliveria e Fernando Mistura (DAF); a Silvia Sorecu (Diretoria de Comércio e Agricultura, TAD); a Julio Bacio, Frédéric Boehm, e Pauline Bertrand (GOV); e a Verena Weber e Audrey Plonk (Diretoria de Ciência, Tecnologia e Inovação, STI).

O capítulo 1 baseia-se nas informações coletadas durante a atualização do indicador de PMR de 2018, além de outras informações sobre reformas em áreas relevantes fornecidas pelos órgãos governamentais brasileiros. Também se baseia na Pesquisa Econômica da OCDE sobre o Brasil de 2020, além de outros tantos relatórios da OCDE sobre áreas regulatórias específicas, que incluem avaliações do Brasil.

Os capítulos 2 a 6 e o capítulo 8 baseiam-se nas informações disponíveis nas seguintes fontes principais: pesquisa documental conduzida pela Secretaria da OCDE, um questionário respondido pelas principais partes interessadas, uma missão virtual de apuração de fatos realizada em agosto de 2021 com agências governamentais brasileiras, ONGs, acadêmicos e associações industriais, e uma oficina virtual sobre políticas realizada em dezembro de 2021. As estatísticas e os números recolhidos como parte da pesquisa documental vieram predominantemente de fontes oficiais e de organizações internacionais.

A análise da governança de políticas regulatórias no Brasil foi realizada sob os auspícios do Comitê de Política Regulatória da OCDE, cujo mandato é auxiliar tanto os países membros quanto os não membros na construção e no fortalecimento da capacidade em termos de qualidade e de reforma regulatória. O relatório foi compartilhado para comentários com uma vasta quantidade de partes interessadas no Brasil e no mundo, incluindo autoridades, especialistas e representantes privados.

A seção de política regulatória e governança do relatório foi aprovada e divulgada pelo Comitê de Política Regulatória da OCDE em 2 de maio de 2022 e preparada para publicação pela Secretaria.

Índice

Abreviaturas e siglas 10

Sumário executivo 14

Parte I Regulação do Mercado de Produtos no Brasil 18

1 Regulação do Mercado de Produtos no Brasil: uma comparação internacional 19
- Insights sobre políticas para garantir que a regulação do mercado de produtos do Brasil promova a concorrência e a produtividade 20
- Os resultados do Brasil em relação aos indicadores de PMR 24
- Os Indicadores de Regulação do Mercado de Produtos da OCDE 25
- Resultados do indicador de PMR para toda a economia 32
- Referências 64
- Notas 67

Parte II Política regulatória e governança no Brasil 71

2 Avaliações e recomendações para aprimorar a política regulatória no Brasil 72
- Políticas e instituições 73
- Análise de impacto regulatório e participação social 76
- Revisão do estoque regulatório 81
- Coerência regulatória e política regulatória em nível subnacional 85
- Referência 87
- Notas 87
- Annex 2.A. Opções de políticas para implementação das recomendações do Estudo sobre Reforma Regulatória no Brasil 90

3 Políticas e instituições de governança regulatória no Brasil 96
- Política regulatória no Brasil: uma visão geral 97
- Estrutura legal da política regulatória no Brasil 97
- Instituições importantes para a política regulatória no Brasil 101
- Política regulatória no Brasil: além dos três pilares 108
- Referências 110
- Notas 112

4 Análise *ex ante* da regulação e participação social na elaboração de normas no Brasil 113
Contextualização: AIR na OCDE e Princípios de Melhores Práticas 114
Marco jurídico-institucional no Brasil 116
AIR na prática 120
Participação social para análise *ex ante* da regulação 123
Referências 126
Notas 127

5 Revisão do estoque regulatório no Brasil 128
Marcos regulatórios que dão forma à revisão do estoque regulatório no Brasil 129
Gestão do estoque regulatório no Brasil 131
Referências 145
Notas 146

6 Política regulatória em nível subnacional no Brasil 147
Argumentos para a promoção e implementação de políticas regulatórias em nível subnacional 148
A divisão dos poderes regulatórios no Brasil 149
Coerência regulatória nos três níveis de governo 150
Desenvolvimento da capacidade e do desempenho de gestão regulatória nos níveis subnacionais de governo 153
Experiências de política regulatória e uso de ferramentas de gestão regulatória em nível subnacional 157
Referências 160
Nota 161

Parte III Estudos de caso sobre a reforma regulatória no Brasil 162

7 Estudo de caso sobre gás natural 163
Marco regulatório e recentes reformas no setor de gás natural 164
Uso de ferramentas de gestão regulatória no processo de reforma 167
A reforma do setor de gás natural no Brasil e seus efeitos na concorrência econômica 173
Referências 189
Notas 190

8 Estudo de caso sobre saneamento básico 193
Desempenho recente do setor 194
Marco regulatório e reformas recentes 195
Uso de ferramentas de gestão regulatória no processo de reforma 197
Conclusão 199
Referências 200

FIGURAS

Figura 1.1. A estrutura e o conteúdo do indicador de PMR para toda a economia de 2018 27
Figura 1.2. Estrutura dos indicadores de PMR de 2018 para os setores de rede 30
Figura 1.3. Estrutura dos indicadores de PMR de 2018 para os serviços profissionais 31
Figura 1.4. Estrutura dos indicadores de PMR de 2018 para o comércio varejista 31
Figura 1.5. Resultados do indicador de PMR para toda a economia, 2018 33
Figura 1.6. Indicadores de alto nível incluídos no indicador de PMR para toda a economia 33
Figura 1.7. Indicadores de baixo nível sob o indicador de alto nível de distorções induzidas pelo envolvimento do Estado 34
Figura 1.8. Indicador de PMR de baixo nível: Escopo das SOEs, 2018 35
Figura 1.9. Indicador de PMR de baixo nível: Governança das SOEs, 2018 36
Figura 1.10. Indicador de PMR de baixo nível: Envolvimento do governo nos setores de rede, 2018 38
Figura 1.11. Indicador de PMR de baixo nível: Controle direto sobre as empresas, 2018 39
Figura 1.12. Indicador de PMR de baixo nível: Controle e regulação de preços do varejo, 2018 40
Figura 1.13. Indicador de PMR de baixo nível: Regulação de comando e controle, 2018 41
Figura 1.14. Indicador de PMR de baixo nível: Compras públicas, 2018 42
Figura 1.15. Indicador de PMR de baixo nível: complexidade dos procedimentos regulatórios, 2018 44
Figura 1.16. Indicadores de baixo nível sob o indicador de alto nível de barreiras à entrada nacional e estrangeira no mercado 49
Figura 1.17. Indicadores do PMR de baixo nível sobre a mensuração da carga administrativa para empresas iniciantes, 2018 50
Figura 1.18. Indicadores de PMR de baixo nível: Barreiras nos setores de rede e de serviços, 2018 51
Figura 1.19. Indicadores de PMR setoriais: Serviços profissionais e comércio varejista, 2018 52
Figura 1.20. Indicador de PMR setorial para serviços profissionais: Advogados, 2018 53
Figura 1.21. Indicadores de PMR setoriais: média de todos os setores de rede, 2018 55
Figura 1.22. Indicador de PMR setorial: Comunicações eletrônicas, 2018 56
Figura 1.23. Indicador de PMR setorial: Energia, 2018 57
Figura 1.24. A exposição do Brasil ao comércio internacional, 2010-19 59
Figura 1.25. Tarifas de importação efetivamente aplicadas, 2016 60
Figura 1.26. Indicador de PMR de baixo nível: tratamento diferenciado de fornecedores estrangeiros, 2018 61
Figura 1.27. Indicador de PMR de baixo nível: Barreiras à facilitação do comércio, 2018 62
Figura 1.28. Indicador de PMR de baixo nível: Barreiras ao IED, 2018 64
Figura 3.1. Ciclo da política regulatória 97
Figura 3.2. Localização dos ROBs (em % do total) 103
Figura 4.1. Adoção da análise de impacto regulatório nos países da OCDE para a elaboração de leis primárias, 2021 114
Figura 4.2. Adoção da análise de impacto regulatório nos países da OCDE para a elaboração de atos infralegais, 2021 115
Figura 5.1. Indicadores compostos: Avaliação *ex post* de leis primárias, 2021 141
Figura 5.2. Indicadores compostos: Avaliação *ex post* de atos normativos infralegais, 2021 141
Figura 6.1. Mecanismos para incentivar o desenvolvimento da capacidade e do desempenho de gestão em nível subnacional 148
Figura 6.2. Mecanismos para promover a coerência regulatória junto aos governos subnacionais 152
Figura 6.3. Mecanismos para o compartilhamento de melhores práticas entre os governos subnacionais 155
Figura 7.1. Consumo final e produção bruta de gás natural no Brasil 164
Figura 7.2. Ciclo da política regulatória 167
Figura 7.3. Ilustração do setor de gás 175
Figura 7.4. Transição de um monopólio integrado para um mercado competitivo 177
Figura 7.5. Indicador de PMR setorial do Brasil para o setor de gás natural antes e depois das recentes reformas 179
Figura 7.6. Impacto do novo programa para o mercado de gás no setor de gás natural 181
Figura 8.1. Pessoas que utilizam pelo menos os serviços de saneamento básico (% da população) 194

Figura do Anexo 2.A.1. Opção de política 1: políticas e instituições 92
Figura do Anexo 2.A.2. Opção de política 2: análise *ex ante* da regulação e participação social na elaboração de normas 93
Figura do Anexo 2.A.3. Opção de política 3: revisão do estoque regulatório 94
Figura do Anexo 2.A.4. Opção de política 4: coerência regulatória e política regulatória em nível subnacional 95

TABELAS

Tabela 1.1. Indicador de baixo nível sobre Barreiras ao IED, 2018 e 2020 64
Tabela 3.1. Abordagem do ciclo de vida regulatório 99
Tabela 3.2. Ferramentas de gestão de políticas regulatórias e entidade responsável por sua supervisão 102
Tabela 4.1. Cursos oferecidos em AIR pela ENAP 123
Tabela 5.1. Tempo médio para abrir uma empresa nos estados brasileiros, dezembro de 2021 131
Tabela 5.2. Progresso na redução do tempo para a abertura de uma empresa 132
Tabela 5.3. Carga administrativa estimada por exigência de relatório, ANVISA 138
Tabela 5.4. Cronogramas de conclusão para revisões pós-implementação 143
Tabela 6.1. Índice de Concorrência dos Municípios 157
Tabela 7.1. Subcomitês do Comitê Técnico para o Desenvolvimento da Indústria do Gás Natural 168
Tabela 7.2. Reformas propostas pela iniciativa Gás para Crescer 169
Tabela 7.3. 7 Principais reformas da Nova Lei do Gás (2021) 180
Tabela 7.4. Empresas distribuidoras de gás em que a Petrobras detém participação 184

Tabela do Anexo 2.A.1. Identificação das recomendações 90

Acompanhe as publicações da OCDE em:

http://twitter.com/OECD_Pubs
http://www.facebook.com/OECDPublications
http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871
http://www.youtube.com/oecdilibrary
http://www.oecd.org/oecddirect/

Abreviaturas e siglas

AIE	Agência Internacional de Energia
AIR	Análise de Impacto Regulatório
ALC	América Latina e Caribe
ANA	Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANCINE	Agência Nacional do Cinema
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANM	Agência Nacional de Mineração
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APEC	Cooperação Econômica Ásia-Pacífico
ARCE	Agência Reguladora do Estado do Ceará
ARR	Avaliação do Resultado Regulatório
ARSAE-MG	Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais
ARSEPS	Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento
BNDESPar	BNDES Participações S.A., uma subsidiária do BNDES
BPP	Princípios de Melhores Práticas
BRL	Real brasileiro
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CEO	Diretor executivo
CFA	Instituto CFA
CGPAR	Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União
CGSIM	Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios

CGU	Controladoria-Geral da União
CIG	Comitê Interministerial de Governança
CISB	Comitê Interministerial de Saneamento Básico
CIT-Digital	Comitê Interministerial para a Transformação Digital
CMAP	Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
CMGN	Comitê de Monitoramento da Abertura do Mercado de Gás Natural
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
CONAMER	Comissão Nacional de Melhoria da Regulação do México (*Comisión Nacional de Mejora Regulatoria*)
CT-GN	Comitê Técnico para o Desenvolvimento da Indústria do Gás Natural no Brasil
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DSP	Programa de Digitalização de Serviços Públicos
E-Digital	Estratégia Brasileira para a Transformação Digital
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
EPE	Empresa de Pesquisa Energética
ETP	Estudo Técnico Preliminar
G20	Grupo dos 20
Gasmar	Companhia Maranhense de Gás
Gaspetro	Petrobras Gás S.A.
GLP	Gás Liquefeito de Petróleo
GNL	Gás Natural Liquefeito
IED	Investimento estrangeiro direto
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
iREG	Indicadores de Política Regulatória e Governança
JMP	Programa de Monitoramento Conjunto
LAR	Lei das Agências Reguladoras
LDC	Empresa de distribuição local
LLE	Lei da Liberdade Econômica
LTDA	Sociedade limitada
M&ARR	Monitoramento e Avaliação do Resultado Regulatório
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MINFRA	Ministério da Infraestrutura
MLPC	Minas Livre para Crescer
MME	Ministério de Minas e Energia
MP	Medida provisória
NAFTA	Acordo de Livre Comércio Norte-Americano
NTS	Nova Transportadora do Sudeste S.A.

OBPR	Escritório de Regulação de Melhores Práticas da Austrália
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMS	Organização Mundial da Saúde
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PLANSAB	Plano Nacional de Saneamento Básico
PMR	Regulação do Mercado de Produtos
PNCP	Portal Nacional de Contratações Públicas
PPI	Programa de Parcerias de Investimentos
PPP	Parcerias Público-Privadas
PRO-REG	Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação
RADAR	Rede de Articulação das Agências Reguladoras
RDC	Resolução de Diretoria Colegiada
Redesim	Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios
ROB	Órgão de Supervisão Regulatória
SAG	Subchefia de Análise Governamental
SCM	Modelo de Custo Padrão
SEAE	Secretaria de Acompanhamento Econômico
SEDGG	Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital
Seinfra-MG	Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade de Minas Gerais
SinDigital	Sistema Nacional para a Transformação Digital
SINGREH	Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
SINIR	Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos
Siscomex	Sistema Integrado de Comércio Exterior
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
SNS	Secretaria Nacional de Saneamento
SOE	Empresa estatal
TAG	Transportadora Associada de Gás S.A.
TBG	Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A.
TCC	Termo de Compromisso de Cessação
TI	Tecnologias da informação
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
TPA	Acesso de terceiros
TRAINS	Sistema de Informação de Análise Comercial da UNCTAD
TSB	Transportadora Sulbrasileira de Gás
UE	União Europeia

UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
USD	Dólar dos Estados Unidos

Sumário executivo

A eficácia de uma estrutura regulatória depende tanto do *que* quanto do *como* da regulação. Os formuladores de políticas e os reguladores devem se atentar ao *que* - o conteúdo da regulação - para assegurar que as "regras do jogo" produzam os resultados desejados. É igualmente importante que os formuladores de políticas e reguladores reflitam sobre o *como* da regulação - como os países desenvolvem, implementam e revisam as regras - para assegurar que os atos normativos funcionem de maneira efetiva para promover o interesse público.

Este estudo segue uma abordagem semelhante em relação à reforma regulatória no Brasil. O capítulo 1 analisa as barreiras regulatórias à concorrência no Brasil, utilizando os resultados do Brasil nos indicadores de Regulação do Mercado de Produtos da OCDE para propor um conjunto de opções de políticas que possam tornar os marcos regulatórios do país mais favoráveis à concorrência. Os capítulos 2 a 6 analisam os arranjos político-institucionais do Brasil para melhorar a regulação. Eles documentam o progresso alcançado pelo país até o momento e oferecem recomendações para enfrentar os desafios futuros. Os capítulos 7 e 8 trazem estudos de casos de reformas nos setores de gás natural e saneamento básico.

Juntas, as abordagens mostram como um marco regulatório proporcional, claro e eficiente pode impulsionar melhorias no desempenho econômico do Brasil e no bem-estar de seus cidadãos. Além disso, a remoção de barreiras desnecessárias à concorrência por meio de reformas direcionadas pode promover a produtividade e o crescimento econômico.

O *"que"* da regulação: uma avaliação das barreiras regulatórias à concorrência

O envolvimento do Estado na economia

A avaliação da orientação regulatória do Brasil em relação aos indicadores de Regulação do Mercado de Produtos da OCDE mostra que, apesar das recentes reformas, muito mais poderia ser feito para melhorar o marco regulatório do Brasil e promover um ambiente de negócios mais competitivo. A propriedade pública não é uma questão *per se*, desde que as regras que garantem a governança das empresas estatais (SOEs) envolvidas em atividades comerciais limitem a interferência política indevida e promovam a igualdade de condições entre as empresas estatais e privadas. Entretanto, a propriedade pública é uma área que merece atenção no Brasil, tendo em vista tanto o nível significativo de estatais em vários setores da economia quanto os arranjos de governança das SOEs que estão defasados em relação às melhores práticas da OCDE. Do mesmo modo, a ausência de regras sobre a interação legítima entre funcionários públicos e grupos de interesse no processo de formulação de políticas aumenta o risco de que os interesses privados prevaleçam de forma obscura e pouco transparente e distorçam indevidamente a concorrência do mercado. Além disso, as compras públicas de bens e serviços e a contratação de obras públicas, que representam uma parte importante da economia, poderiam proporcionar uma melhor relação custo-benefício para o país.

Principais opções de políticas:

- Definir claramente a lógica da propriedade estatal das empresas e considerar a privatização das empresas nos casos em que essa lógica não se sustenta.
- Alinhar a governança das SOEs com as *Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais de 2015*.
- Aprofundar os esforços atuais para adotar uma legislação abrangente que regulamente as atividades de *lobby*.
- Continuar a tomar medidas para tornar os processos de compras federais mais abertos e competitivos.

Barreiras à entrada de empresas

Ainda há espaço para reduzir as barreiras à entrada e expansão de empresas, em especial as estrangeiras. Reformas recentes abordaram algumas dessas fragilidades regulatórias, mas são necessários esforços adicionais para superar totalmente a lacuna existente em relação aos países da OCDE.

Principais opções de políticas:

- Continuar os esforços do país para reduzir a carga regulatória imposta às empresas por meio da implantação de um serviço centralizado para a criação de novas empresas e a aplicação mais ampla da regra de aprovação tácita para licenças.
- Tomar medidas para reduzir permanentemente as barreiras tarifárias e não tarifárias e para automatizar e simplificar ainda mais as formalidades comerciais.
- Avaliar se alternativas menos discriminatórias estão disponíveis em relação às atuais exigências que ainda limitam os investimentos estrangeiros em alguns setores.

Barreiras à concorrência nos setores de serviços profissionais e setores de redes

O marco regulatório do Brasil na área do comércio varejista é mais favorável à concorrência do que em muitas economias da OCDE. Em compensação, a prestação de serviços de contadores, arquitetos, engenheiros, advogados, tabeliões e corretores de imóveis ainda está sujeita a uma série de restrições regulatórias que limitam a concorrência e correm o risco de dificultar a inovação e a produtividade.

Os resultados dos indicadores de Regulação do Mercado de Produtos da OCDE para as indústrias de rede são bastante distintos entre os setores. O marco regulatório dos setores de comunicações eletrônicas e transporte aéreo é bastante favorável à concorrência, principalmente em decorrência de reformas recentes, enquanto que o setor de transporte rodoviário ainda está longe das melhores práticas da OCDE. No setor de gás, as recentes mudanças regulatórias previstas prometem diminuir a lacuna entre o Brasil e os países da OCDE, como mostra o estudo de caso detalhado sobre o setor de gás, embora sejam necessários mais esforços para estimular a concorrência no setor elétrico.

Principais opções de políticas:

- Considerar a realização de uma avaliação da concorrência para determinar se as restrições regulatórias impostas aos profissionais são efetivamente necessárias.
- Contemplar a privatização das empresas do setor energético nos casos em que a lógica da propriedade estatal não se sustenta.
- Promover a entrada em segmentos competitivos, assegurando a separação vertical entre segmentos monopolistas e competitivos.

- Considerar a flexibilização das exigências para operar serviços de transporte rodoviário de cargas e de transporte rodoviário de longa distância de passageiros e a eliminação de todas as formas de regulação de preços do varejo.

O *"como"* da regulação: arranjos político-institucionais para melhorar a regulação

Políticas e instituições para a política regulatória

O Brasil avançou na adoção e implementação de práticas e ferramentas de melhoria da regulação, principalmente pelo governo federal. Até o momento, a estratégia do país tem favorecido a adoção de ferramentas específicas de gestão regulatória em vez de criar um marco jurídico-institucional completo e abrangente para a política regulatória. Várias funções de supervisão regulatória estão espalhadas por várias áreas e entidades administrativas, levando a lacunas de coordenação e dificuldades na definição de uma estratégia de longo prazo para a implementação de uma melhor política regulatória.

Principais recomendações:

- Definir e consolidar a maioria, se não todas, as funções de supervisão regulatória em um único órgão com apoio político do mais alto escalão e arranjos de governança adequados.
- Promover uma abordagem holística da melhoria da regulação, reunindo as boas práticas regulatórias em um único documento de alto nível.
- Desenvolver uma estratégia de implementação dos objetivos das políticas em matéria de qualidade regulatória com metas claras e mecanismos de coordenação definidos.

Avaliação ex ante *da regulação e participação social na elaboração de regulações*

A maior parte dos esforços do Brasil em melhorar a regulação tem se concentrado na adoção e no desenvolvimento de um sistema de avaliação de impacto regulatório (AIR). A adoção gradual da AIR obrigatória permitiu ao país desenvolver capacidades e implementar a ferramenta no governo federal. No entanto, a governança do sistema e sua adoção pelos formuladores de políticas em todo o governo poderia ser reforçada. Além disso, a participação social continua sendo voluntária por parte dos ministérios. Uma implementação bem-sucedida da AIR e dos processos de consulta pública vão além de uma obrigação legal e exigem arranjos institucionais adequados e uma comunicação clara dentro e fora do governo.

Principais recomendações:

- A curto prazo, considerar o fortalecimento do papel da Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) para uma supervisão mais rigorosa das atividades de AIR e participação social.
- Desenvolver um roteiro para a política do país em matéria de AIR. Aproveitar as lições aprendidas pelas agências reguladoras para aprimorar o roteiro com metas explícitas para o resto do governo.
- Utilizar as práticas de comunicação e participação dentro do governo como uma ferramenta para incorporar a AIR na cultura de elaboração de regulações.
- Incorporar a exigência de consulta pública no processo de AIR.
- Aproveitar o potencial das plataformas existentes, centralizando as consultas públicas no portal *Participa + Brasil*, e incentivar a participação das partes interessadas.

Revisão do estoque regulatório

Os esforços do Brasil para revisar o estoque regulatório estão indo na direção certa, mas ainda não estão coordenados. Ao reunir as diferentes iniciativas sob uma única política mais abrangente, o Brasil poderia ampliar os benefícios para os cidadãos e as empresas. O país enfrentou a burocracia simplificando os procedimentos para concessão de licenças e alvarás para as empresas e implantando um programa para digitalizar os serviços públicos, com mais de 4.000 procedimentos disponíveis on-line. Por outro lado, a implementação de um sistema de avaliação sistemática *ex post* ainda se encontra em uma fase inicial.

Principais recomendações:

- Dentro do escopo da política regulatória do país, definir uma estratégia de simplificação administrativa que englobe todo o governo.
- Medir a carga administrativa criada por importantes processos e formalidades governamentais e direcionar os recursos do governo para a simplificação desses procedimentos.
- Criar arranjos de governança claros e explícitos que sustentem a implementação de avaliações sistemáticas *ex post* por parte do governo federal.

Política regulatória no nível subnacional

O Brasil melhorou a coerência regulatória e a coordenação nos três níveis de governo. No entanto, esses esforços não são sistemáticos e a participação de estados e municípios tende a ser voluntária. A iniciativa do governo federal de documentar e divulgar o progresso alcançado pelos estados e municípios na adoção de boas práticas regulatórias representa um passo na direção certa.

Principais recomendações:

- Incorporar a coerência regulatória como um pilar fundamental da política regulatória do país.
- Adotar uma abordagem gradual para promover práticas de melhoria da regulação nos estados e municípios.
- Incentivar o envolvimento dos governos subnacionais, desenvolvendo mecanismos de notificação quando os projetos de regulação tiverem impactos relevantes nos estados e/ou municípios.
- Promover o intercâmbio de lições aprendidas e boas práticas entre o governo federal e os governos subnacionais e entre as entidades subnacionais.

Parte I Regulação do Mercado de Produtos no Brasil

1 Regulação do Mercado de Produtos no Brasil: uma comparação internacional

Este capítulo apresenta uma análise aprofundada dos resultados do Brasil em relação aos indicadores de Regulação do Mercado de Produtos da OCDE, que medem as barreiras regulatórias à concorrência. Os indicadores para toda a economia identificam essas barreiras na economia como um todo, enquanto um conjunto de indicadores setoriais reflete a postura regulatória do país no nível setorial, com foco nos setores de rede, serviços profissionais e distribuição no varejo. Com base em outros trabalhos da OCDE nas áreas abrangidas pelos indicadores e informações sobre as recentes reformas, a análise suscita uma série de insights sobre políticas para a melhoria do marco regulatório do Brasil.

Insights sobre políticas para garantir que a regulação do mercado de produtos do Brasil promova a concorrência e a produtividade

Os indicadores de Regulação do Mercado de Produtos (PMR) da OECD são um conjunto único e mundialmente reconhecido de indicadores de políticas que medem as barreiras regulatórias à entrada e à concorrência de empresas em uma grande quantidade de setores econômicos e áreas de políticas públicas importantes. A riqueza de informações por trás desses indicadores ajuda os formuladores de políticas a identificar aspectos específicos da regulação do mercado de produtos que poderiam prejudicar a concorrência e criar barreiras desnecessárias à entrada e ao crescimento das empresas no mercado, sendo assim um impedimento ao crescimento, e a sugerir reformas significativas, como uma forma de melhorar o desempenho econômico.

As pontuações do Brasil nos indicadores de PMR de 2018 sugerem que o marco regulatório atualmente em vigor teria de ser reformado em muitas áreas e setores a fim de aproximá-lo das melhores práticas internacionais. O Brasil já fez alguns progressos desde que os indicadores foram produzidos em 2018, mas muito mais ainda precisa ser feito se o país quiser alinhar seu marco regulatório aos das economias da OCDE nas áreas abrangidas pelos indicadores de PMR.

Principais insights sobre políticas para melhorar a regulação do mercado de produtos em diferentes áreas regulatórias

- **Escopo das SOEs**: o nível da presença estatal do Brasil em toda a economia tem diminuído nos últimos anos e mais privatizações estão em curso. Entretanto, as autoridades brasileiras deveriam considerar a possibilidade de **definir claramente a lógica da propriedade estatal** das empresas sobre as quais detêm o controle e considerar a **privatização das empresas nos casos em que essa lógica não se sustenta** para melhor se alinhar às melhores práticas internacionais nessa área.
- **Governança das SOEs:** a propriedade estatal das empresas não constitui necessariamente uma preocupação *per se*, desde que as regras que garantem a governança das SOEs envolvidas em atividades comerciais limitem a interferência política indevida na gestão dessas empresas e promovam a igualdade de condições entre empresas públicas e privadas.- As autoridades brasileiras tomaram algumas medidas para melhorar a governança corporativa de suas SOEs, mas o país ainda está longe de estar alinhado com as melhores práticas internacionais. Para enfrentar essas fragilidades regulatórias, o país poderia melhor se adequar às Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais (OECD, 2015[1]) e, para isso, **poderia considerar a implementação das recomendações apresentadas no *Estudo da OCDE sobre Governança Corporativa das Empresas Estatais no Brasil*** (OECD, 2020[2]). O Brasil poderia, por exemplo:
  - Reduzir a dispersão do poder de decisão entre diferentes entidades públicas e elaborar uma única política formal de propriedade pública para as SOEs.
  - Garantir uma clara separação entre os funcionários públicos responsáveis pelas funções de propriedade e aqueles responsáveis pelas políticas públicas setoriais.
  - Assegurar que o Presidente da República e seus ministros se abstenham de intervir na gestão das SOEs e que definam os objetivos das SOEs de maneira transparente.
  - Fortalecer os conselhos de administração das SOEs, melhorando os procedimentos de nomeação e delegando poderes aos conselhos de nomear seu CEO.
  - Aplicar o mesmo conjunto de leis e atos normativos às empresas privadas e às SOEs envolvidas em atividades comerciais, inclusive as que regulam os procedimentos a serem seguidos em caso de insolvência.

- **Controle direto sobre as empresas:** ainda existem restrições às privatizações das SOEs em alguns setores, tais como transporte ferroviário de carga, operações aeroportuárias e portuárias, transporte urbano/suburbano de passageiros, energia, finanças, produção e distribuição de filmes, construção e reparo de navios e embarcações, fabricação de produtos químicos e produtos de informática. O Brasil poderia **considerar a eliminação de restrições à venda de ações das SOEs em setores não estratégicos**.
- **Controle e regulação de preços do varejo:** os controles de preços do varejo ainda são mais generalizados no Brasil do que na média dos países da OCDE. O Brasil poderia considerar a redução da regulação de preços, em especial, **liberalizando os valores cobrados por certos profissionais regulamentados e abolindo os valores mínimos nos serviços de transporte rodoviário de carga**.
- **Compras públicas de bens e serviços e contratação de obras públicas**: desde 2018, tem havido avanços significativos na forma como o governo adquire bens e serviços e contrata obras públicas. Entretanto, é essencial intensificar os esforços para tornar os processos de compras mais abertos e competitivos. Para isso, o país **poderia implementar as recomendações apresentadas no relatório da OCDE de 2021 intitulado *Combate à fraude em licitações no Brasil: uma revisão das compras públicas federais*** (OECD, 2021[3]). Especificamente, poderia:
  - Exigir que os órgãos compradores realizem uma pesquisa de mercado como parte do estudo técnico preliminar a ser elaborado antes de planejar os processos de compras (possivelmente com exceção de licitações repetitivas de baixo valor para as quais a pesquisa de mercado tenha sido realizada recentemente).-
  - Maximizar a participação de licitantes genuínos ao restringir as condições sob as quais a contração direta puder ser utilizada, desenvolvendo modelos padrão obrigatórios para todos os tipos de compras e todas as etapas do processo de compras, tornando os requisitos de participação mais claros e previsíveis para os licitantes e assegurando que as exigências de entrada e os prazos para apresentação de propostas sejam proporcionais ao valor ou à complexidade da licitação.
  - Aumentar a participação de licitantes estrangeiros, flexibilizando as regras que limitam a capacidade das empresas internacionais de participar das licitações, em especial, eliminando a exigência de obter uma autorização do Ministério da Economia quando empresas estrangeiras quiserem apresentar uma proposta em uma licitação sem fazer parte de um consórcio com empresas locais.
  - Exigir que os órgãos compradores publiquem sistematicamente todos os documentos da licitação e recebam as propostas on-line em todos os níveis de governo, limitando as exceções aos casos em que a apresentação de provas físicas seja necessária.
  - Abandonar a prática atual de fornecer um preço de referência na documentação da licitação.
  - Reconhecer o papel essencial dos agentes de compras públicas na luta contra à fraude em licitações e oferecer formação e capacitação adequadas.
  - Simplificar e fortalecer as regras que tratam de conflitos de interesses, incompatibilidades e imparcialidade nas compras públicas.
- **Regulação de comando e controle:** a maioria das barreiras regulatórias à concorrência nesta área está relacionada aos serviços profissionais. Insights relevantes sobre políticas que decorrem da análise dos indicadores do PMR são apresentados abaixo ao se discutir os serviços profissionais.
- **Complexidade dos procedimentos regulatórios:** várias mudanças positivas estão em curso e podem melhorar o desempenho do país nesta área. Para garantir ainda mais a transparência regulatória, o Brasil poderia **concluir a implantação de um banco de dados on-line com todos os dispositivos infralegais**. Além disso, para reduzir a carga regulatória para cidadãos e

empresas, o Brasil poderia **continuar com os recentes esforços para rever a atual legislação**. No capítulo 5, são apresentadas sugestões mais detalhadas de políticas relacionadas com a avaliação *ex post* de atos normativos para reduzir a carga administrativa.

- **Análise de impacto sobre a concorrência**: o Brasil tem feito melhorias no uso da análise de impacto regulatório (AIR) para avaliar novas propostas de políticas desde 2018. Entretanto, muito mais poderia ser feito para alinhar seus processos com as melhores práticas internacionais. O capítulo 4 fornece sugestões detalhadas de políticas nesta área.
- **Interação com grupos de interesse**: o Brasil tem aprimorado seus arranjos para a participação social no processo de formulação de políticas, mas muito mais poderia ser feito para garantir seu envolvimento efetivo. O capítulo 4 fornece recomendações mais detalhadas de políticas nesta área. Quanto às interações entre grupos de interesse e funcionários públicos, o Brasil ainda carece de um marco legal abrangente que as regulamente. Um projeto de lei sobre atividades de *lobby* pode preencher essa lacuna e garantir um processo regulatório mais equilibrado.
- **Exigências administrativas para empresas iniciantes:** mesmo após as recentes reformas, o processo de abertura de novos negócios no Brasil continua a ser oneroso. Para simplificar ainda mais esse processo, as autoridades brasileiras poderiam **garantir que o recém-lançado balcão único, que fornece informações sobre como iniciar um negócio, inclua todas as etapas administrativas necessárias e promova sua implantação em todo o país. -** Também foram adotadas outras reformas que facilitam o processo de obtenção de licenças. Mais esforços poderiam ser feitos para assegurar que essas reformas sejam efetivamente implementadas em todo o país e em todos os níveis relevantes de governo. Outra medida para aumentar a velocidade e a segurança do processo de licenciamento seria **continuar com os esforços para aumentar a aplicação efetiva do princípio de aprovação tácita para licenças e autorizações**.
- **Barreiras nos setores de rede e de serviços**: a maioria das restrições nesta área está relacionada à regulação de serviços profissionais, transporte e energia, embora o país tenha um marco regulatório relativamente favorável à concorrência no comércio varejista. Insights detalhados sobre políticas nesses setores são apresentados na próxima subseção.
- **Barreiras tarifárias*:*** as tarifas aplicadas no Brasil são muito altas, com um impacto negativo nos preços dos bens finais, intermediários e de capital, assim como na produtividade, tendo em vista a reduzida exposição das empresas locais à concorrência externa. O Brasil está tomando algumas medidas para reduzir as tarifas, embora algumas dessas medidas sejam temporárias e, portanto, terminarão em breve. Muitos setores importantes não viram ser tomada qualquer medida de longo prazo. Conforme já sugerido no Relatório Econômico da OCDE sobre o Brasil (OECD, 2020[4]), o país poderia tomar medidas para **reduzir permanentemente as barreiras tarifárias, começando com bens de capital e insumos intermediários**.
- **Barreiras à facilitação do comércio:** a exigência de licenças de importação foi flexibilizada nos últimos anos e o lançamento do Portal Único Siscomex começou a reduzir a demora no processamento, tanto para importações quanto para exportações. Outras medidas nessa direção facilitariam o comércio exterior do Brasil, contribuindo assim para uma melhor integração do Brasil na economia mundial. Especificamente, o Brasil pode implementar medidas para aliviar as barreiras não tarifárias, **automatizando, harmonizando e simplificando ainda mais os processos administrativos na fronteira**. Isso poderia incluir:
  - acelerar a implementação completa do *Siscomex*;
  - melhorar a disponibilidade de informações sobre atos normativos relacionados ao comércio;
  - melhorar a capacidade das agências de fronteira para trocar dados relacionados ao comércio eletronicamente;
  - simplificar os documentos comerciais;
  - simplificar os procedimentos de fronteira; e

  - melhorar da cooperação entre os órgãos.
- **Barreiras regulatórias ao Investimento Estrangeiro Direto (IED):** o Brasil adotou recentemente uma série de medidas que levaram a uma melhora no tratamento do IED e a eliminação de uma restrição horizontal relacionada ao acesso de empresas estrangeiras ao sistema financeiro nacional está prevista para dezembro de 2022. Entretanto, várias restrições ainda permanecem em vigor, o que limita a capacidade das empresas estrangeiras de investir no país. O Brasil poderia avaliar **se estão disponíveis alternativas menos discriminatórias para essas restrições**, principalmente com relação à exigência de constituição de uma empresa local em vários setores, restrição de propriedade estrangeira nos meios de comunicação e propriedade de terras rurais.
- **Tratamento diferenciado de fornecedores estrangeiros:** o Brasil impõe regras que limitam o acesso de empresas estrangeiras a licitações públicas, bem como restrições à cabotagem em alguns setores de transporte. Além disso, contadores e advogados com formação no exterior são obrigados a passar em um exame para exercer a profissão no país. O Brasil poderia **considerar a flexibilização dessas regras** para estimular a entrada de fornecedores estrangeiros e promover a concorrência nesses setores. Sugestões mais detalhadas foram incluídas acima sob o título Compras Públicas e nos principais insights sobre políticas aplicáveis aos setores abaixo.

Principais insights sobre políticas para melhorar a regulação do mercado de produtos em setores específicos

- **Serviços profissionais:** contadores, arquitetos, engenheiros, advogados, tabeliães e corretores de imóveis são fortemente regulados no Brasil. Opções de políticas precisas para reduzir barreiras desnecessárias à concorrência nesta área exigiriam uma avaliação detalhada das características específicas do ambiente regulatório, não apenas dessas profissões, mas também dos setores em que elas atuam. Portanto, a primeira sugestão para as autoridades brasileiras é **considerar a realização de uma análise da concorrência para determinar quais das atuais restrições regulatórias são efetivamente necessárias e se elas atingem o equilíbrio certo entre a promoção da concorrência e da inovação e a proteção dos consumidores**. Entretanto, já é possível ter alguns insights gerais sobre políticas a partir dos indicadores de PMR setoriais para serviços profissionais, o que sugere que o Brasil poderia:
  - **Reavaliar as atividades sobre as quais devem ser concedidos direitos exclusivos a essas seis profissões**, considerando se as exclusividades são efetivamente necessárias e se esses direitos poderiam ser totalmente eliminados ou compartilhados com outros profissionais.
  - Considerar a **adoção de caminhos alternativos de acesso a essas seis profissões** para promover a entrada no mercado, bem como para oferecer outras opções de desenvolvimento de carreira para trabalhadores mais velhos com experiência relevante.
  - Reavaliar a **lógica de impor aos contadores e advogados com formação no exterior a exigência de passar em um exame** para exercer a profissão no país e **aos tabeliães a obrigação de ter nacionalidade brasileira**.
  - Se a aprovação em um exame profissional continua sendo um elemento importante para alguns ou todos os caminhos para se tornar um contador, advogado ou tabelião, **considerar substituir os exames realizados por associações profissionais por exames realizados pelas autoridades públicas**.
  - Considerar **flexibilizar as restrições territoriais impostas à possibilidade de advogados, tabeliães e corretores de imóveis** de prestar serviços em todo o país.
  - Reconsiderar a necessidade de **restrições quantitativas sobre o número de tabeliães**.

  - **Reavaliar se o fato de ser membro de uma associação profissional deve ser obrigatório** para que um contador, arquiteto, engenheiro, advogado, tabelião ou corretor de imóveis qualificado seja autorizado a exercer a profissão.
  - **Promover a concorrência nas tarifas dos serviços prestados por advogados, tabeliães, arquitetos e engenheiros**, eliminando qualquer forma de regulação, aprovação e até de recomendação por parte de associações profissionais.
  - **Suspender a restrição imposta a contadores e advogados de abrir um negócio com outros profissionais** para permitir o surgimento de modelos de negócios inovadores.
  - Eliminar restrições desnecessárias à **possibilidade de advogados, tabeliães e contadores de anunciar e comercializar seus serviços.**
- **Energia elétrica:** as autoridades públicas detêm participações em empresas de energia elétrica em todos os níveis da cadeia de fornecimento e o controle dessas empresas sob propriedade do Estado só pode ser alienado após autorização legislativa. O Brasil deve **avaliar com clareza a lógica da propriedade estatal** em todo o setor e considerar a **venda de suas participações onde essa lógica não se sustenta**. Para estimular a entrada e a concorrência no mercado, o país também deve **considerar a imposição da separação legal ou de propriedade entre as empresas envolvidas na distribuição e transmissão de energia elétrica e aquelas que operam em outros níveis da cadeia de fornecimento.**
- **Gás:** o Brasil fez progressos na abertura deste setor à concorrência nos últimos anos. O capítulo 7 traz insights detalhados sobre políticas para que esse processo seja concluído com êxito.
- **Transporte rodoviário:** o transporte rodoviário é importante para a economia do Brasil, tendo em vista sua geografia. No setor de transporte rodoviário, as autoridades brasileiras podem considerar flexibilizar as exigências para operar serviços de transporte de cargas e transporte de longa distância de passageiros, **substituindo as complicadas exigências de licenciamento atuais por um sistema de notificação mais simples** e **permitindo que os prestadores de serviços de transporte de passageiros decidam que rotas desejam atender**. Além disso, a concorrência poderia ser estimulada pela **eliminação de todas as formas de regulação de preços do varejo no setor nos casos em que a concorrência for possível** e pela **flexibilização das restrições aos serviços de cabotagem prestados por empresas estrangeiras**.
- **Transporte aquaviário**: as restrições regulatórias à concorrência neste setor serão analisadas com muito mais detalhes e com uma abrangência muito mais ampla do que o dos indicadores de PMR no estudo que será publicado em breve, provisoriamente intitulado *Estudos de Análise da Concorrência da OCDE: Brasil*. As autoridades brasileiras devem consultar as recomendações de políticas que serão apresentadas nesse documento.

Os resultados do Brasil em relação aos indicadores de PMR

O Brasil solicitou à OCDE que analisasse seus resultados em relação aos indicadores de PMR da OCDE a fim de identificar áreas nas quais seu marco regulatório pudesse representar restrições desnecessárias à concorrência e sugerir reformas significativas como uma forma de melhorar o desempenho econômico.

Nessa análise, a OCDE compara o Brasil com o último apanhado dos indicadores de PMR, que refletem as leis e os atos normativos em vigor nos países avaliados em 1º de janeiro de 2018. Conforme acordado com as autoridades brasileiras, os valores dos indicadores de PMR não foram calculados novamente para refletir as mudanças e reformas ocorridas a partir de 2018. Essa escolha foi feita para garantir a consistência com o conjunto de dados de PMR utilizados na análise e devido à quantidade de recursos que seriam necessários para esse exercício de análise. A única exceção é o capítulo 7 que apresenta um estudo de caso detalhado da indústria do gás, no qual foi feita uma atualização *ad hoc* do indicador de

PMR relevante para o setor. Entretanto, na análise aqui apresentada, são levados em conta todos os avanços das políticas ocorridos nos últimos quatro anos.

As pontuações de PMR do Brasil são avaliadas em relação à média dos membros da OCDE que servem como parâmetro de comparação. Como os países da OCDE vêm realizando reformas favoráveis à concorrência há mais tempo, esses países tendem a estar mais próximos das melhores práticas internacionais. As pontuações de PMR do Brasil também são apresentadas ao lado das pontuações dos países latino-americanos incluídos no banco de dados de PMR (ou seja, Argentina, Chile, Colômbia, Costa Rica e México), da média das economias latino-americanas da OCDE (ou seja, Chile, Colômbia, Costa Rica e México) e da média das economias emergentes do G20 incluídas no banco de dados de PMR (ou seja, Argentina, China, Indonésia, México, Rússia, África do Sul, Turquia e o próprio Brasil).

Os Indicadores de Regulação do Mercado de Produtos da OCDE

Para entender esse exercício de análise e como o Brasil pode utilizá-lo para identificar áreas e prioridades de reforma, é preciso primeiro entender como os indicadores de PMR da OCDE funcionam e como eles são estruturados.

Os indicadores de PMR da OCDE medem as barreiras regulatórias de um país à concorrência. O indicador de PMR para toda a economia mede em que grau a regulação do mercado de produtos em uma variedade de setores e áreas de regulação promove a concorrência, enquanto os indicadores de PMR setoriais quantificam as barreiras regulatórias à entrada e à concorrência de empresas em setores específicos de rede e de serviços.

Embora os governos usem a regulação para enfrentar as imperfeições do mercado e mitigar os riscos à saúde, à segurança ou ao meio ambiente, atos normativos mal elaborados podem criar barreiras desnecessárias à entrada e ao crescimento de empresas no mercado e impedir o desenvolvimento efetivo da concorrência, limitando assim o potencial de crescimento da economia. Evidências de uma grande quantidade de estudos de nível empresarial, setorial e macroeconômico mostram que um marco regulatório que cria obstáculos desnecessários à concorrência induz efeitos negativos significativos na produtividade e no crescimento, reduzindo o investimento e enfraquecendo o desempenho da produtividade multifatorial (Égert and Wanner, 2016[5]) (Égert, 2017[6]) (Égert, 2018[7]).

A reforma da regulação do mercado de produtos para produzir um marco regulatório que promova a concorrência pode estimular o crescimento da produtividade, incentivando a alocação eficiente de recursos em toda a economia e a experimentação, inovação e difusão das inovações existentes (Andrews and Cingano, 2014[8]) (OECD, 2015[9]) (Andrews, Criscuolo and Gal, 2016[10]). A redução das barreiras à entrada no mercado apoiada por medidas que permitam uma concorrência efetiva entre novas empresas pode reduzir os preços ao consumidor e facilitar a criação de mais empregos, principalmente na área de serviços, em que há uma demanda reprimida, além de produzir ganhos de longo prazo nos padrões de vida (Bouis et al., 2012[11]); (Égert and Gal, 2016[12]).

Os indicadores de PMR foram calculados pela primeira vez em 1998 e têm sido atualizados a cada cinco anos desde então. Com o tempo, os indicadores de PMR se tornaram um elemento essencial do conjunto de ferramentas de análise de políticas da OCDE. Esses indicadores e seu banco de dados também são amplamente utilizados pelos governos nacionais e outras organizações internacionais para determinar as áreas de mudança regulatória. Acadêmicos e instituições de pesquisa também utilizam os indicadores de PMR em suas pesquisas. O Quadro 1.1.

Quadro 1.1. Como são utilizados os indicadores de Regulação do Mercado de Produtos da OCDE

Os indicadores de PMR são uma das medidas de barreiras à concorrência mais amplamente utilizadas na análise da regulação do mercado. Exemplos de sua utilização incluem:

- **Monitoramento e análises de países realizados pela OCDE**: os indicadores de PMR são a base para as recomendações do relatório ***Going for Growth*** e dos **Relatórios Econômicos da OCDE**, identificando áreas em que poderiam ser realizadas reformas regulatórias para que esses mercados possam funcionar de maneira mais eficiente. Além disso, os indicadores de PMR constituíram insumos importantes em relatórios da OCDE para o G20, tais como o ***G20 Enhanced Structural Reform Agenda*** e o ***International Monetary Fund-led Strong Sustainable and Balanced Growth***.
- **Análises das barreiras à concorrência realizadas pela OCDE**: a OCDE realiza análises detalhadas da regulação para ajudar os governos a identificar e eliminar barreiras desnecessárias à concorrência, utilizando seu **Conjunto de Ferramentas de Análise da Concorrência**. Os indicadores de PMR são normalmente utilizados para realizar uma primeira análise dos setores do país e identificar aqueles em que tais barreiras são mais extensas. Isso ajuda a direcionar a análise para as áreas econômicas nas quais poderiam ser obtidos mais benefícios.
- **Iniciativas nacionais de reforma**: cada país isoladamente tem utilizado os indicadores de PMR ao definir sua agenda de reformas. O exercício de análise também pode servir como um instrumento para fazer um balanço dos atuais atos normativos de um país e avaliar seu desempenho em relação aos objetivos definidos ou às experiências internacionais. O governo francês consultou os indicadores de PMR da OCDE para realizar uma seleção de áreas a serem priorizadas ao iniciar sua agenda de reformas. Do mesmo modo, o PMR foi bastante mencionado no projeto de lei italiano de 2015 que ampliava a concorrência nos mercados de produtos. As áreas de reforma regulatória foram identificadas utilizando os indicadores do PMR. Em 2017, o governo do Cazaquistão iniciou junto com a OCDE uma avaliação abrangente da regulação do seu mercado de produtos usando os indicadores do PMR para ajudar seus ministérios a identificar áreas de melhoria da regulação do mercado.
- **Quantificação das reformas:** os indicadores de PMR são usados regularmente nos **Relatórios Econômicos da OCDE** para quantificar os possíveis efeitos das reformas do mercado de produtos no mercado de trabalho e na economia dos diferentes países. Os indicadores de PMR também são amplamente utilizados por acadêmicos e outras instituições nacionais e internacionais para medir o impacto das reformas sobre as variáveis macro.
- **Ferramentas importantes no trabalho de outras organizações internacionais**: a **Comissão Europeia** tem sido um usuário importante dos indicadores do PMR da OCDE na identificação de prioridades para reformas nos países da UE e tem colaborado para estender esses indicadores aos países não membros da OCDE da UE. Desde 2013, o **Banco Mundial** também vem cooperando com a OCDE para ampliar a abrangência dos indicadores do PMR fora da área da OCDE. Os indicadores do PMR são também um dos indicadores escolhidos pela **Secretaria da Cooperação Econômica Ásia-Pacífico** (**APEC)** para avaliar o progresso das reformas estruturais em seus países membros.

Estrutura dos Indicadores de Regulação do Mercado de Produtos da OCDE

Os indicadores do PMR baseiam-se em um extenso banco de dados que utiliza respostas fornecidas pelas autoridades nacionais a um questionário detalhado.[1] As informações incluídas no banco de dados são utilizadas para construir dois conjuntos de indicadores: um indicador para toda a economia, que fornece uma medida quantitativa geral da postura regulatória de um país, e um grupo de indicadores setoriais que se concentra na regulação de setores específicos de rede e de serviços.

Os indicadores de PMR dão maior ênfase aos setores de rede, já que a energia, o transporte e as comunicações eletrônicas constituem insumos importantes na maioria dos demais setores da economia (OECD, 2014[13]). Pesquisas empíricas mostraram que a regulação a montante nos setores de rede e de serviços restringe o crescimento da produtividade no setor manufatureiro e na economia como um todo (Barone and Cingano, 2011[14]) (Bourlès et al., 2013[15]) (Arnold et al., 2016[16]) (Égert and Wanner, 2016[5]).

Uma característica importante do banco de dados do PMR é que ele identifica o cenário de políticas *de jure*. Isso significa que as respostas não se baseiam em avaliações "subjetivas" dos participantes do mercado, mas em leis em vigor no país. Isso também implica que as respostas não refletem o nível de aplicação dessas leis. Esses dois aspectos dos dados melhoram a comparabilidade entre países, isolando-os de avaliações específicas do contexto e permitindo que a OCDE verifique a exatidão das informações fornecidas.

O indicador para toda a economia

O indicador do PMR para toda a economia é construído a partir de dois indicadores de alto nível que identificam duas possíveis fontes de barreiras à concorrência na economia:

i) aquelas que possam surgir do envolvimento do Estado na economia, e
ii) aquelas que possam surgir de atos normativos sobre a entrada e a expansão de empresas nacionais e estrangeiras no mercado.

Cada um desses dois indicadores de alto nível é composto por três subindicadores, que por sua vez são compostos por uma série de indicadores de baixo nível que se referem a áreas de regulação específicas (Figura 1.1).

Figura 1.1. A estrutura e o conteúdo do indicador de PMR para toda a economia de 2018

Fonte: (Vitale et al., 2020[17]).

a. Indicadores de distorções induzidas pelo envolvimento do Estado na economia

Este indicador de alto nível identifica distorções que podem ser causadas pelo envolvimento do Estado na economia por meio da atividade das empresas estatais (SOEs) e outras formas de controles e obrigações impostas pelo Estado às empresas privadas. Ele abrange três grandes áreas de regulação, representadas pelos três indicadores de nível médio (em azul claro do lado esquerdo na Figura 1.1). Os dez indicadores de baixo nível (ou seja, as caixas azuis escuras do lado esquerdo na Figura 1.1) se concentram em áreas específicas e detalhadas de regulação. São eles:

1. Presença das empresas estatais na economia e sua governança *(Propriedade Pública*)
   a) *Escopo das SOEs*: mede se o governo controla pelo menos uma empresa em vários setores empresariais, com um peso maior dado aos principais setores de rede nos quais o exercício de análise do PMR se concentra.
   b) *Controle direto sobre as empresas*: mede a existência de direitos especiais de voto do governo em empresas privadas e restrições à venda de participações do governo em empresas que controla (com base nos mesmos setores e pesos que o indicador acima).
   c) *Envolvimento do governo nos setores de rede*: mede a dimensão da participação do governo na empresa de maior porte de importantes setores de rede.
   d) *Governança das empresas estatais*: mede o grau de isolamento das empresas estatais da disciplina do mercado e o grau de interferência política na gestão dessas empresas. Este subindicador baseia-se em alguns dos princípios por trás das *Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais de 2015* (doravante *Diretrizes de Governança Corporativa da OCDE de 2015*) (OECD, 2015[1]).
2. Controles e obrigações impostas às empresas privadas, incluindo as normas que regulam as compras públicas (*Envolvimento em operações comerciais*):
   a) Controle de preços do varejo: mede a extensão e o tipo de controle de preços do varejo em setores importantes de rede e de serviços.
   b) Regulação de comando e controle: mede até que ponto o governo utiliza esse tipo de regulação, em vez da regulação por incentivos em importantes setores de rede e de serviços.
   c) Compras públicas: mede o grau em que as regras de compras garantem igualdade de condições no acesso a contratos públicos de fornecimento de bens, serviços e obras públicas.
3. Regras em vigor para avaliar os novos e atuais atos normativos e esforços para simplificar a carga administrativa que as empresas enfrentam quando interagem com o governo (Simplificação e Avaliação de Atos Normativos).
   a) Análise de impacto sobre a concorrência: mede o nível de análise do impacto de novos e atuais atos normativos sobre a concorrência para minimizar distorções.[2]
   b) Interação com grupos de interesse: mede a existência de regras para a participação social no desenho de novos atos normativos com o objetivo de reduzir restrições desnecessárias à concorrência e para garantir a transparência das atividades de lobby.[3]
   c) Complexidade dos procedimentos regulatórios: mede os esforços do governo para reduzir e simplificar a carga administrativa da interação com o governo.

b. Indicadores de barreiras à entrada nacional e estrangeira no mercado

Este indicador de alto nível identifica barreiras à entrada e à expansão de empresas em vários setores da economia. Ele abrange três grandes áreas de regulação, representadas pelos três indicadores de nível médio (as caixas azuis claras do lado direito na Figura 1.1). Os oito indicadores de baixo nível (ou seja, as caixas azuis escuras do lado direito na Figura 1.1) se concentram em áreas específicas de regulação:

1. A carga administrativa que as novas empresas têm que enfrentar ao dar início aos seus negócios (Carga administrativa para empresas iniciantes)
   a) *Exigências administrativas para empresas de responsabilidade limitada e empresas individuais:* mede a extensão das exigências administrativas necessárias para a criação de novas empresas, com foco em duas formas jurídicas específicas: empresas de responsabilidade limitada e empresas individuais.
   b) *Licenças e autorizações:* mede a existência de iniciativas para simplificar os procedimentos de licenciamento, tais como "balcão único" para licenças e notificações, regra de aprovação tácita e programas para rever e reduzir o número de licenças.
2. As barreiras qualitativas e quantitativas que as empresas enfrentam para entrar e operar em setores específicos da economia (Barreiras nos setores de rede e de serviços),
   a) *Barreiras nos setores de serviços:* mede o alcance das barreiras qualitativas e quantitativas à concorrência decorrentes da atual regulação por incentivos em importantes setores de serviços.[4]
   b) *Barreiras nos setores de rede:* mede o alcance das barreiras qualitativas e quantitativas à concorrência decorrentes da atual regulação por incentivos nos setores de rede.[5]
3. As barreiras que poderiam limitar o acesso ao mercado nacional por empresas e investidores estrangeiros (Barreiras ao comércio e ao investimento).
   a) *Tratamento diferenciado de fornecedores estrangeiros:* mede o nível de discriminação que as empresas estrangeiras podem sofrer quando participam de processos de compras públicas e as barreiras à entrada no mercado que empresas estrangeiras podem enfrentar em comparação com as empresas nacionais em importantes setores de rede e de serviços.
   b) Barreiras ao Investimento Estrangeiro Direto (IED): mede a restritividade das regras de IED de um país, que moldam o investimento transfronteiriço no qual um investidor estrangeiro estabelece um interesse permanente com influência significativa em uma empresa de uma economia diferente (OECD, n.d.[18]), em 22 setores. Ele avalia a restritividade das regras em termos de limitações de participação estrangeira, mecanismos de seleção ou aprovação, restrições ao emprego de estrangeiros em cargos-chave e restrições operacionais. Este indicador reflete o valor do Índice de Restritividade Regulatória ao IED desenvolvido pela Diretoria de Assuntos Financeiros e Empresariais da OCDE.[6]
   c) Barreiras tarifárias: reflete o valor de uma média entre produtos das tarifas efetivamente aplicadas. A fonte das informações relevantes é o banco de dados do Sistema de Informação de Análise Comercial da UNCTAD.[7]
   d) Barreiras à facilitação do comércio: mede o nível de complexidade dos procedimentos técnicos e jurídicos para o comércio internacional, desde os procedimentos de fronteira até a simplificação e harmonização dos documentos comerciais. Este indicador reflete o valor da média de um subconjunto dos Indicadores de Facilitação do Comércio desenvolvidos pelo Departamento de Comércio e Agricultura da OCDE.[8]

Indicadores de PMR setoriais

Os indicadores de PMR setoriais resumem as informações por setor e não por área de regulação como no indicador para toda a economia. Estes indicadores abrangem três grandes setores: indústrias de rede, serviços profissionais e distribuição no varejo.

a. Setores de rede

Os indicadores para os setores de rede avaliam oito setores: energia elétrica, gás natural, transporte aéreo, transporte ferroviário, transporte rodoviário, transporte aquaviário, bem como comunicações eletrônicas fixas e móveis.[9] Cada um desses indicadores inclui informações sobre como a entrada e a conduta no setor relevante é regulada e sobre o nível de propriedade pública.

Esses oito indicadores são então agregados em três indicadores, um para cada setor (energia, transporte e comunicações eletrônicas), e um único indicador geral que abrange todos os setores de rede (Figura 1.2).

Figura 1.2. Estrutura dos indicadores de PMR de 2018 para os setores de rede

Fonte: (Vitale et al., 2020[17]).

b. Serviços profissionais e varejo

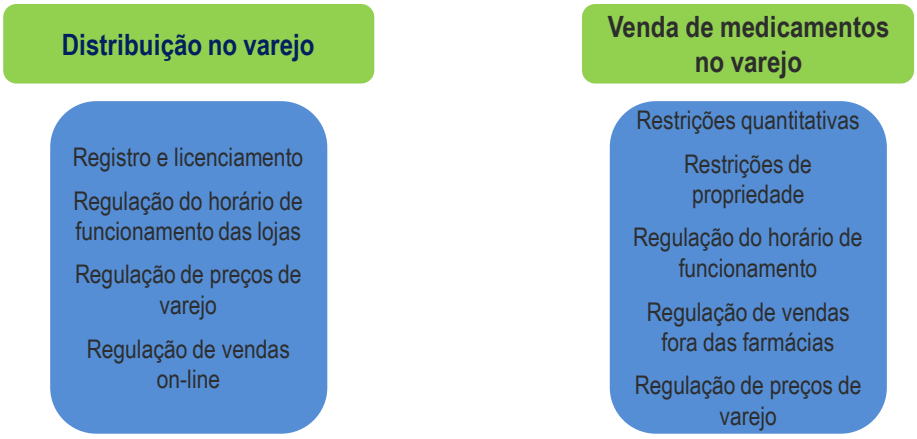
Os indicadores do setor de serviços abrangem seis profissões (contadores, arquitetos, engenheiros civis, corretores de imóveis, advogados e tabeliães), bem como a distribuição no varejo em geral e a venda de medicamentos no varejo. Os indicadores dos serviços profissionais incluem informações sobre exigências de entrada no mercado e restrições de conduta (Figura 1.3), enquanto que os indicadores do comércio varejista abrangem um amplo conjunto de questões regulatórias, desde o horário de abertura das lojas até o licenciamento e a regulação de preços do varejo (Figura 1.4).

Não existe um indicador agregado abrangendo esses oito setores por serem de naturezas muito diferentes. Além disso, não existe um indicador único sobre a regulação de todos os serviços profissionais porque algumas profissões não existem em certos países. Portanto, uma única média distorceria as comparações.

Figura 1.3. Estrutura dos indicadores de PMR de 2018 para os serviços profissionais

Fonte: (Vitale et al., 2020[17]).

Figura 1.4. Estrutura dos indicadores de PMR de 2018 para o comércio varejista



Fonte: (Vitale et al., 2020[17]).

Coleta e cálculo dos dados para o Brasil

Em 2019, a OCDE publicou os resultados do último apanhado dos indicadores do PMR da OCDE com base em uma nova metodologia. O Brasil estava entre os países incluídos nessa análise.[10] Os resultados desse apanhado foram baseados em informações relativas às leis e aos atos normativos em vigor no país em 1º de janeiro de 2018.

As informações utilizadas para construir os indicadores de PMR da OCDE foram coletadas por meio do questionário de PMR de 2018 enviado às autoridades nacionais. O questionário incluiu mais de 1.000 perguntas sobre medidas regulatórias para toda a economia ou específicas para cada setor.- Depois que a OCDE recebeu as respostas dos países, elas foram revisadas por uma equipe interna de especialistas. Esse processo de verificação ajudou a garantir que as perguntas tenham sido interpretadas de forma correta. A equipe utilizou as referências jurídicas e outras informações de apoio fornecidas pelas autoridades brasileiras para verificar as respostas. A equipe solicitou esclarecimentos aos respondentes à medida que foram surgindo dúvidas sobre respostas específicas.

Posteriormente, a equipe de PMR codificou as respostas ao questionário para que todas as respostas quantitativas e qualitativas fossem transformadas em um valor que variasse de 0 a 6, sendo que zero representava a melhor prática internacional. Como as perguntas qualitativas são perguntas fechadas para as quais os respondentes devem escolher uma resposta de um menu predefinido, as respostas podem ser facilmente codificadas. A equipe do PMR então agregou as respostas codificadas para calcular os

indicadores. As metodologias de pontuação, os pesos específicos usados para calcular todos os indicadores, juntamente com o conjunto de dados associados às informações, estão disponíveis no site dos indicadores de PMR da OCDE.[11]

Para elaborar este capítulo, a OCDE complementou as informações utilizadas para construir os indicadores do PMR de 2018 com detalhes sobre as reformas realizadas nos três anos seguintes. Embora essas últimas informações não pudessem ser usadas para atualizar diretamente os valores dos indicadores de PMR, esse exercício de análise permitiu à OCDE identificar áreas em que os indicadores de PMR podem não mais refletir com exatidão o marco regulatório em vigor e adaptar quaisquer sugestões de políticas que possam surgir de uma análise apenas dos resultados dos indicadores de PMR de 2018.

Resultados do indicador de PMR para toda a economia

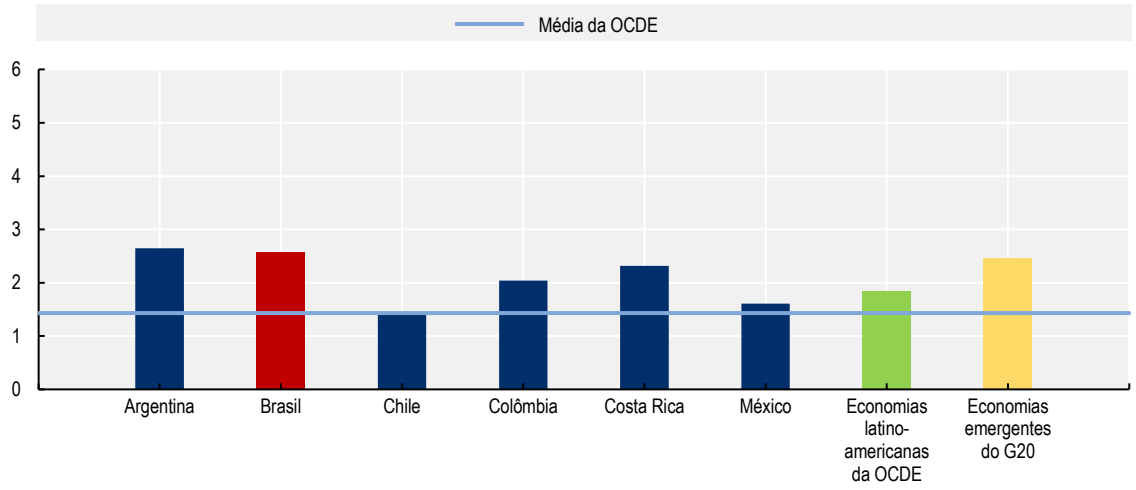
O marco regulatório brasileiro está mudando rapidamente e os recentes avanços nas áreas abrangidas pelo indicador de PMR para toda a economia refletem algumas dessas mudanças. As privatizações reduziram a propriedade pública em setores importantes. Ao mesmo tempo, o Brasil assistiu à adoção de novas medidas para analisar o impacto de novos atos normativos propostos, diminuir a carga administrativa para empresas iniciantes, reduzir as barreiras nos setores de rede e de serviços, e flexibilizar as barreiras ao comércio e aos investimentos. Essas mudanças ocorreram depois que os indicadores de PMR de 2018 foram calculados, portanto, esses valores fornecem um quadro parcial do ambiente regulatório. Para se ter um retrato mais completo do marco regulatório do país, as páginas a seguir trazem uma análise dos resultados de 2018 com informações sobre as reformas mais recentes.

Os valores do indicador do PMR de 2018 para toda a economia sugerem que o marco regulatório atualmente em vigor no Brasil é consideravelmente menos favorável à concorrência do que aqueles que refletem as melhores práticas internacionais em muitas áreas e setores. De fato, os valores do indicador de PMR do Brasil são geralmente piores do que a média da OCDE, às vezes de forma acentuada. Eles também são piores do que a média dos valores do PMR das economias latino-americanas da OCDE, algumas das quais possuem valores para seus indicadores de PMR próximos ou, em alguns casos, até melhores do que a média da OCDE (Vitale et al., 2020[17]). Em compensação, os indicadores de PMR para toda a economia do Brasil estão amplamente alinhados com os das economias emergentes do G20 (Figura 1.5). É provável que as recentes reformas melhorem os resultados do Brasil, mas não de maneira significativa. Entretanto, essas reformas podem estar abrindo caminho para mudanças mais profundas que poderiam colocar o Brasil em sintonia com as economias da OCDE.

O resultado do indicador de PMR para toda a economia é a média dos valores do indicador de alto nível sobre *Distorções induzidas pelo envolvimento do Estado* e do indicador de alto nível sobre *Barreiras à entrada nacional e estrangeira no mercado* (Figura 1.6). As seções Resultados do indicador de PMR para toda a economia e Resultados para as barreiras à entrada nacional e estrangeira no mercado abaixo discutem os resultados desses dois indicadores de alto nível separadamente.

Figura 1.5. Resultados do indicador de PMR para toda a economia, 2018

Índice com escala de 0 a 6 do marco regulatório mais favorável para o menos favorável à concorrência



Observação: a média da OCDE inclui todos os países membros da OCDE. Economias da OCDE da América Latina é a média entre Chile, Colômbia, Costa Rica e México. Economias emergentes do G20 é a média de oito países: Argentina, Brasil, China, Indonésia, México, Rússia, África do Sul e Turquia. Para a maioria dos países, os indicadores se baseiam em leis e regulamentos em vigor em 1 de janeiro de 2018. Para Costa Rica, Estônia e EUA, as informações se referem a 1 de janeiro de 2019, e para Indonésia e China, a 1 de janeiro de 2020, uma vez que esses países forneceram suas respostas ao questionário de PMR de 2018 em uma data posterior.
Fonte: Banco de dados de PMR de 2018 da OCDE e Banco de dados de PMR de 2018 do Grupo Banco Mundial e da OCDE.

Figura 1.6. Indicadores de alto nível incluídos no indicador de PMR para toda a economia

Fonte: (Vitale et al., 2020[17]).

Resultados para distorções induzidas pelo envolvimento do Estado

Este indicador de alto nível identifica possíveis fontes de barreiras à concorrência que podem surgir do envolvimento do Estado na economia.

Em 2018, o resultado do Brasil para este indicador de alto nível foi relativamente alto quando comparado com a média da OCDE. Também foi pior do que a média das economias latino-americanas da OCDE, mesmo estando amplamente alinhado com a média das economias emergentes do G20. É provável que as recentes reformas melhorem, até certo ponto, o desempenho do Brasil neste indicador.

Essas reformas incluem:

- Privatizações recentes e ainda em curso em alguns setores, incluindo principalmente os setores de energia elétrica e gás.
- Uma lei recente reduzindo a possibilidade de nomeações políticas para as empresas públicas.

- Uma lei de compras públicas que está atualmente sendo implementada e que deverá melhorar a elaboração das licitações públicas e facilitar a participação de licitantes nacionais e estrangeiros.
- Esforços contínuos para reduzir a complexidade dos procedimentos regulatórios.
- Medidas para a exigência sistemática de análise de impacto regulatório *ex ante* quando novas leis e normas tiverem de ser adotadas.

As reformas, entretanto, abordam apenas parcialmente as fragilidades do país nas áreas de propriedade pública e envolvimento em operações comerciais. Apesar dos esforços de privatização, o Brasil ainda é reflexo de uma significativa propriedade estatal e a governança corporativa das empresas estatais está defasada em relação às melhores práticas internacionais. O país fez alguns progressos no sentido de aliviar o controle e a regulação de preços do varejo, mas ainda persiste na economia um alto nível de controle de preços do varejo em relação à OCDE. As compras públicas continuam sendo uma área de atenção apesar da nova lei de compras públicas, podendo ainda ser melhorada para, por exemplo, aumentar o uso das compras eletrônicas. Além disso, o Brasil pode ir mais longe para reduzir os custos de conformidade e a carga administrativa para as empresas e assegurar uma comunicação clara das leis e normas.

Do mesmo modo, os esforços para simplificar e avaliar melhor os atos normativos têm sido limitados até agora. Discutidas com mais detalhes no capítulo 4, as exigências para analisar o impacto das novas leis e normas continuam limitadas aos atos normativos infralegais editados por um subconjunto de reguladores. Além disso, o Brasil exige de forma limitada que as autoridades contem com a participação social na elaboração de novas leis e normas. Por fim, falta ao país um marco abrangente sobre a interação entre funcionários públicos e grupos de interesse no processo regulatório e legislativo, além de existir muito pouca orientação sobre como lidar com conflitos de interesses relativos a funcionários públicos.

As próximas subseções discutem o resultado do Brasil em cada um dos 10 indicadores de baixo nível incluídos em *Distorções induzidas pelo envolvimento do Estado* (Figura 1.7), destacando as melhorias feitas a partir de 2018, mas também as fragilidades ainda existentes.

Figura 1.7. Indicadores de baixo nível sob o indicador de alto nível de distorções induzidas pelo envolvimento do Estado

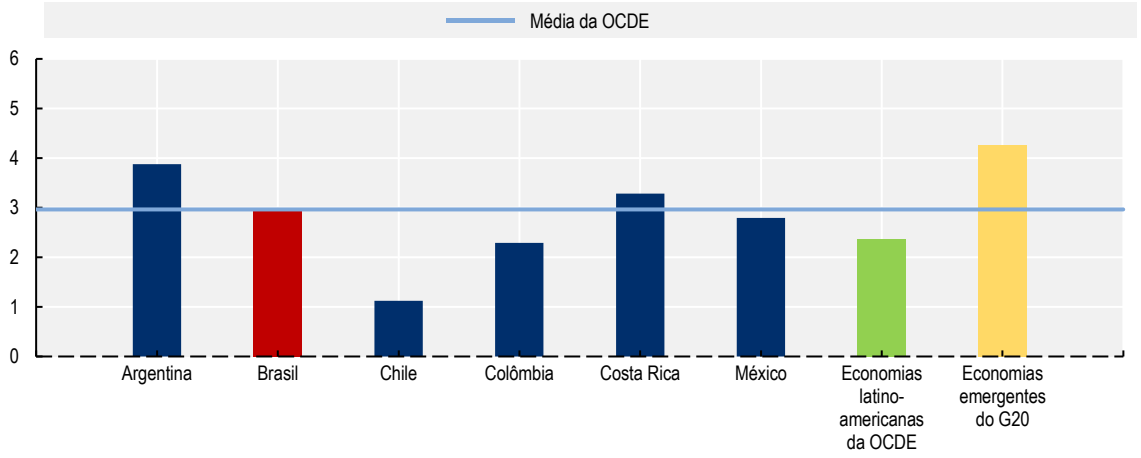
Fonte: (Vitale et al., 2020[17]).

Escopo das SOEs

De acordo com dados coletados por meio do questionário de PMR de 2018, o valor do subindicador ***Escopo das SOE*** reflete uma grande presença do Estado em muitos setores da economia. Entretanto, esse valor não é muito superior à média da OCDE e é melhor do que o de países equivalentes do G20 (Figura 1.8).

Figura 1.8. Indicador de PMR de baixo nível: Escopo das SOEs, 2018

Índice com escala de 0 a 6 do marco regulatório mais favorável para o menos favorável à concorrência



Observação: a média da OCDE inclui todos os países membros da OCDE. Economias da OCDE da América Latina é a média entre Chile, Colômbia, Costa Rica e México. Economias emergentes do G20 é a média de oito países: Argentina, Brasil, China, Indonésia, México, Rússia, África do Sul e Turquia. Para a maioria dos países, os indicadores se baseiam em leis e regulamentos em vigor em 1 de janeiro de 2018. Para Costa Rica, Estônia e EUA, as informações se referem a 1 de janeiro de 2019, e para Indonésia e China, a 1 de janeiro de 2020, uma vez que esses países forneceram suas respostas ao questionário de PMR de 2018 em uma data posterior.
Fonte: Banco de dados de PMR de 2018 da OCDE e Banco de dados de PMR de 2018 do Grupo Banco Mundial e da OCDE.

As recentes privatizações em curso em alguns setores podem melhorar ligeiramente o desempenho do Brasil nesta área, mas o Brasil ainda tem 155 SOEs de controle direto e indireto em uma grande quantidade de atividades econômicas (Federal Government of Brazil, 2022[19]). Embora possa ser justificado que um país mantenha um certo nível de participação em setores específicos, mais estratégicos, este indicador mostra que é possível reduzir ainda mais a presença de SOEs em outros setores.

Conforme discutido mais adiante, as reformas que ocorreram a partir de 2018 levaram a uma diminuição, até certo ponto, da propriedade estatal do Brasil em comparação com o que foi medido nos indicadores de PMR de 2018 ilustrados acima. Após o anúncio de um pacote de privatizações, algumas subsidiárias das SOEs foram vendidas a investidores privados durante 2019 e o BNDESPar, o braço de participações em empresas privadas do banco nacional de desenvolvimento BNDES, reduziu sua participação em várias empresas. A privatização da Eletrobras provavelmente continuará reduzindo a presença estatal nos segmentos de energia elétrica, assim como os desinvestimentos da Petrobras continuarão reduzindo essa presença nos segmentos de transmissão e distribuição do setor de gás. Estão planejadas outras privatizações de SOEs menores, mas há pouco consenso político para privatizar empresas públicas importantes, como os grandes bancos públicos, que exigiriam a aprovação do Congresso (OECD, 2020, p. 71[4]).

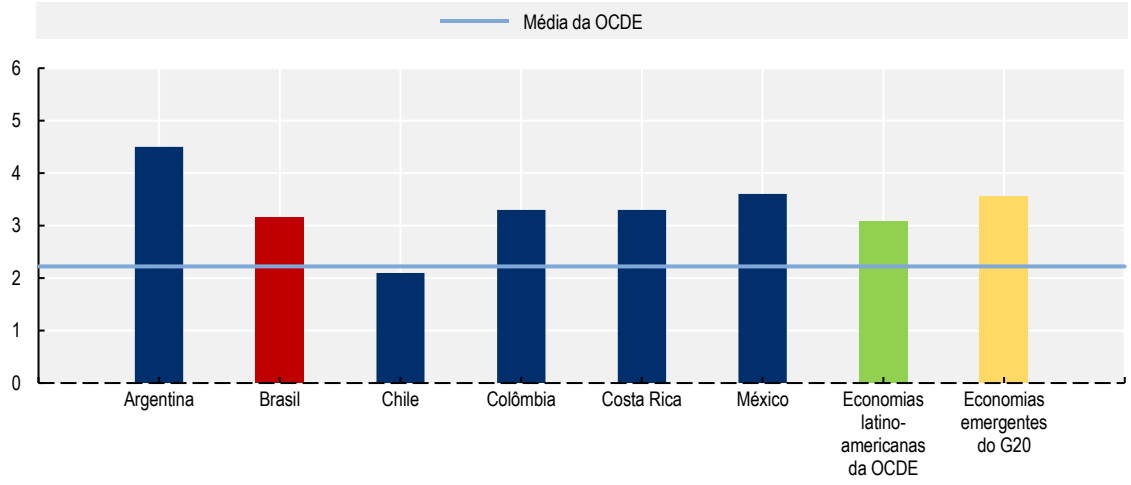
Governança das SOEs

A propriedade estatal das empresas não constitui necessariamente uma preocupação *per se*. Entretanto, as empresas públicas brasileiras estão vinculadas a regras orçamentárias rigorosas e carecem da flexibilidade necessária para se adaptarem às condições dinâmicas do mercado que as empresas privadas poderiam ter. Além disso, embora a lei das estatais de 2016[12] tenha diminuído as possibilidades de nomeações políticas, o contexto não mudou. No nível subnacional, os partidos políticos têm mantido forte influência sobre as SOEs locais (OECD, 2020, p. 71[4]). Além disso, poderia haver distorção da concorrência e enfraquecimento da eficiência da alocação de recursos pelo fato de as SOEs estarem isentas de algumas das regras que se aplicam às empresas privadas, por exemplo, as SOEs estão isentas de procedimentos de insolvência. Portanto, é fundamental que o marco que rege as SOEs garanta que essas empresas concorram em igualdade de condições com empresas privadas, ou seja, que assegure a neutralidade competitiva entre as SOEs e as empresas privadas.

De fato, no indicador de baixo nível que mede a qualidade da ***Governança das SOEs***, a pontuação do Brasil é muito pior do que a média da OCDE e do que a média latino-americana da OCDE. Entretanto, o Brasil se sai melhor do que a média das economias emergentes do G20 (Figura 1.9).

Figura 1.9. Indicador de PMR de baixo nível: Governança das SOEs, 2018

Índice com escala de 0 a 6 do marco regulatório mais favorável para o menos favorável à concorrência



Observação: a média da OCDE inclui todos os países membros da OCDE. Economias da OCDE da América Latina é a média entre Chile, Colômbia, Costa Rica e México. Economias emergentes do G20 é a média de oito países: Argentina, Brasil, China, Indonésia, México, Rússia, África do Sul e Turquia. Para a maioria dos países, os indicadores se baseiam em leis e regulamentos em vigor em 1 de janeiro de 2018. Para Costa Rica, Estônia e EUA, as informações se referem a 1 de janeiro de 2019, e para Indonésia e China, a 1 de janeiro de 2020, uma vez que esses países forneceram suas respostas ao questionário de PMR de 2018 em uma data posterior.
Fonte: Banco de dados de PMR de 2018 da OCDE e Banco de dados de PMR de 2018 do Grupo Banco Mundial e da OCDE.

Essa comparação mostra que é possível melhorar as regras de governança das SOEs e alinhar essas regras e sua implementação às melhores práticas da OCDE, conforme apresentado nas *Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de 2015* (OECD, 2015[1]).

No Brasil, os direitos de propriedade do governo federal sobre as SOEs são exercidos concomitantemente pelo Ministério da Economia e pelos ministérios de vinculação responsáveis por cada uma das SOEs.[13] Ambos estão representados nos conselhos de administração das SOEs. Nos casos em que o Ministério da Economia exerce o direito de propriedade exclusiva (o caso das SOEs financeiras), ele normalmente tem autoridade para nomear indivíduos para todas as cadeiras dos conselhos de administração e fiscal

que o Governo Federal tem o direito de preencher. Quando a propriedade é compartilhada com um ministério de vinculação, o Ministério da Economia normalmente nomeia um membro do conselho de administração e um membro do conselho fiscal, enquanto que o ministério de vinculação nomeia todos os outros membros do conselho de administração que o governo federal tem o direito de eleger (OECD, 2020, p. 39[2]). Isso significa que mesmo nos casos em que os conselhos das SOEs escolhem seus CEOs, as autoridades públicas estão fortemente envolvidas, dada sua forte presença nos conselhos.[14]

Além disso, os direitos de propriedade sobre as SOEs são geralmente exercidos pelo mesmo órgão que regula o setor em que as SOEs atuam, uma vez que os ministérios de vinculação que supervisionam as SOEs participam tanto da formulação de políticas quanto da propriedade dessas empresas. Embora alguns ministérios tenham departamentos ou equipes dedicadas a exercer a propriedade em nome do Estado, não há uma separação clara entre os funcionários públicos responsáveis pelas funções de propriedade e aqueles responsáveis pelas políticas públicas setoriais (OECD, 2020, p. 104[2]). Além disso, no Brasil, o governo não estabelece metas financeiras e de políticas públicas claras para as SOEs. Há apenas uma exigência legal para que as SOEs informem *ex post* os custos de implementação das políticas públicas.

Outras fragilidades na governança das SOEs no Brasil incluem o fato de as SOEs estarem sujeitas a diferentes conjuntos de regras quando comparadas às empresas privadas. Primeiro, como já mencionado acima, os ministros responsáveis pela supervisão de uma SOE podem nomear diretamente os altos executivos, inclusive o CEO. Da mesma forma, no caso específico do Banco do Brasil, a Lei nº 4.595/1964 (art. 21) estabelece que o CEO do banco deve ser nomeado pelo Presidente da República. Em segundo lugar, as SOEs estão excluídas dos procedimentos de insolvência ou falência de empresas privadas (Lei nº 11.101/2005). Em vez disso, as SOEs que não são financeiramente sustentáveis podem enfrentar três cenários: tornar-se dependente do erário público, ser privatizada ou ser liquidada.

O Brasil poderia procurar adotar políticas que promovessem a igualdade de condições entre empresas públicas e privadas, e limitar a interferência política na gestão das SOEs. Ao fazer isso, o Brasil poderia se inspirar no recente trabalho da OCDE sobre governança corporativa de empresas estatais no Brasil (Quadro 1.2).

Quadro 1.2. Estudo da OCDE sobre Governança Corporativa das Empresas Estatais no Brasil e suas recomendações

As autoridades brasileiras tomaram algumas medidas para melhorar a governança corporativa no setor das SOEs, incluindo a criação da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR), a adoção do Código Brasileiro de Governança Corporativa em 2015 e, principalmente, a publicação do "Estatuto das Estatais" (Lei nº 13.303/2016) e sua regulamentação.[1] Apesar dessas melhorias, ainda existem preocupações quanto ao possível uso das SOEs para fins políticos. Isso é particularmente relevante considerando o papel da influência política sobre essas empresas. Os membros do conselho de administração e os CEOs são nomeados para as SOEs pelo Poder Executivo sem um processo estruturado para a escolha dos indicados, levantando suspeitas de apadrinhamento político mesmo depois que o Estatuto das Estatais impôs critérios de nomeação para reduzir tais riscos.

O *Estudo da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais no Brasil* de 2020 fornece uma série de recomendações, incluindo:

- Reduzir a dispersão do poder de decisão entre diferentes entidades públicas e elaborar uma única política formal de propriedade pública para as SOEs.

- O Presidente da República e seus ministros devem se abster de intervir na gestão das SOEs e definir seus objetivos de maneira transparente.
- Fortalecer os conselhos de administração das SOEs, evitando conflitos de interesse em todos os comitês para os conselhos de administração e fiscal, melhorando os procedimentos de nomeação dos membros do conselho e delegando poderes aos conselhos de nomear seu CEO.
- Todas as autoridades públicas brasileiras relevantes e os altos dirigentes das SOEs devem assegurar a implementação do Estatuto da Estatais, corrigindo regras e práticas que não estejam em conformidade com a lei e o decreto que a regulamenta.
- Aumentar a profissionalização e a independência dos diretores corporativos.

Essas recomendações, se implementadas, melhorariam a governança corporativa dessas empresas e garantiriam uma concorrência mais justa entre as empresas públicas e privadas.

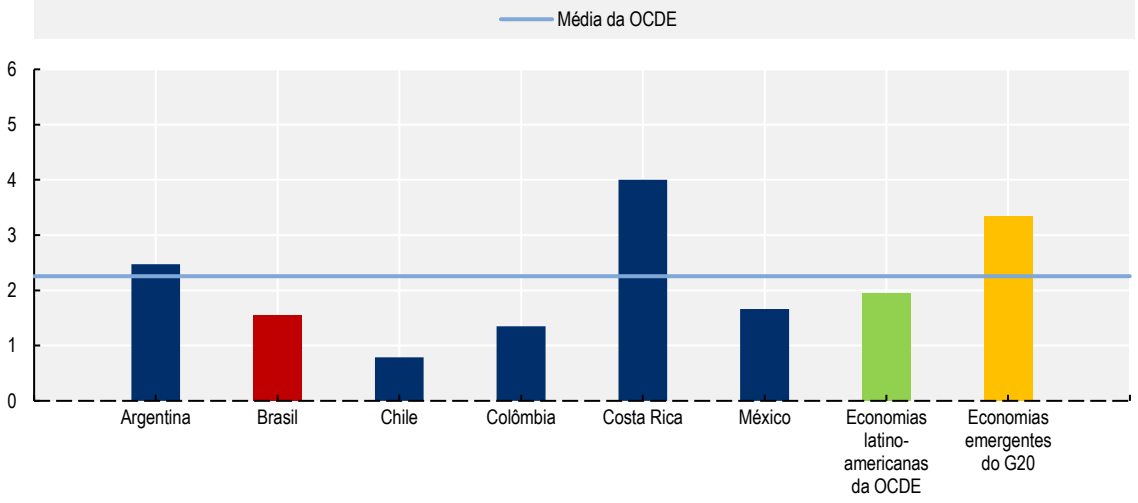
1. Vale ressaltar que essas reformas, embora muito positivas, não afetariam o desempenho do Brasil no indicador de PMR de baixo nível sobre a Governança de SOEs.
Fonte: (OECD, 2020[2]).

Envolvimento do governo nos setores de rede

O Brasil se sai melhor do que a média da OCDE e a média latino-americana da OCDE no indicador sobre ***Envolvimento do governo em setores de rede*** (Figura 1.10), que mede a dimensão da participação do governo na empresa de maior porte de importantes setores de rede. Essa pontuação se deve ao fato de que os maiores participantes em alguns setores de rede são privados e de que o governo tem participações menores em empresas consolidadas em comparação a muitos desses países. Os recentes desinvestimentos dos ativos da Petrobras no setor de gás melhoram ainda mais o desempenho do Brasil neste indicador, e são esperados novos avanços em decorrência da privatização em curso da Eletrobras no setor elétrico.

Figura 1.10. Indicador de PMR de baixo nível: Envolvimento do governo nos setores de rede, 2018

Índice com escala de 0 a 6 do marco regulatório mais favorável para o menos favorável à concorrência



Observação: a média da OCDE inclui todos os países membros da OCDE. Economias da OCDE da América Latina é a média entre Chile, Colômbia, Costa Rica e México. Economias emergentes do G20 é a média de oito países: Argentina, Brasil, China, Indonésia, México, Rússia, África do Sul e Turquia. Para a maioria dos países, os indicadores se baseiam em leis e regulamentos em vigor em 1 de janeiro de 2018. Para Costa Rica, Estônia e EUA, as informações se referem a 1 de janeiro de 2019, e para Indonésia e China, a 1 de janeiro de 2020, uma vez que esses países forneceram suas respostas ao questionário de PMR de 2018 em uma data posterior.
Fonte: Banco de dados de PMR de 2018 da OCDE e Banco de dados de PMR de 2018 do Grupo Banco Mundial e da OCDE.

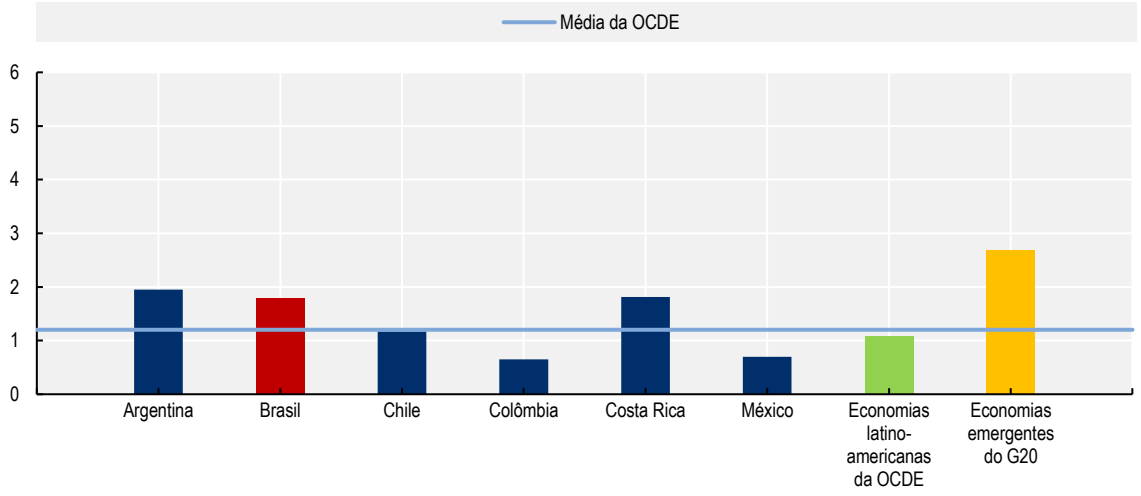
Controle direto sobre as empresas

O indicador de ***Controle direto sobre empresas*** mede a existência de direitos especiais de voto do governo e de restrições à privatização de suas ações. Neste indicador (Figura 1.11), a pontuação do Brasil é pior do que a média da OCDE e do que a média latino-americana da OCDE, refletindo um maior nível de influência governamental sobre as SOEs. Entretanto, o Brasil tem uma pontuação melhor do que a média das economias emergentes do G20.

Essa pontuação é motivada principalmente pela presença de restrições às privatizações em setores de rede, como energia e transporte (por exemplo, transporte ferroviário de carga, operações aeroportuárias e portuárias, transporte urbano/suburbano de passageiros, etc.), e em outros setores, como financeiro, produção e distribuição de filmes, construção e reparo de navios e embarcações, fabricação de produtos químicos e produtos de informática. De acordo com as *Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais*, as restrições à venda de SOEs devem ser mantidas apenas em setores estratégicos, enquanto que para todas as outras SOEs a decisão deve ser deixada para o conselho de administração (OECD, 2015[1]). As recentes decisões de privatizar muitas SOEs tornaram essa questão menos urgente.

Figura 1.11. Indicador de PMR de baixo nível: Controle direto sobre as empresas, 2018

Índice com escala de 0 a 6 do marco regulatório mais favorável para o menos favorável à concorrência



Observação: a média da OCDE inclui todos os países membros da OCDE. Economias da OCDE da América Latina é a média entre Chile, Colômbia, Costa Rica e México. Economias emergentes do G20 é a média de oito países: Argentina, Brasil, China, Indonésia, México, Rússia, África do Sul e Turquia. Para a maioria dos países, os indicadores se baseiam em leis e regulamentos em vigor em 1 de janeiro de 2018. Para Costa Rica, Estônia e EUA, as informações se referem a 1 de janeiro de 2019, e para Indonésia e China, a 1 de janeiro de 2020, uma vez que esses países forneceram suas respostas ao questionário de PMR de 2018 em uma data posterior.
Fonte: Banco de dados de PMR de 2018 da OCDE e Banco de dados de PMR de 2018 do Grupo Banco Mundial e da OCDE.

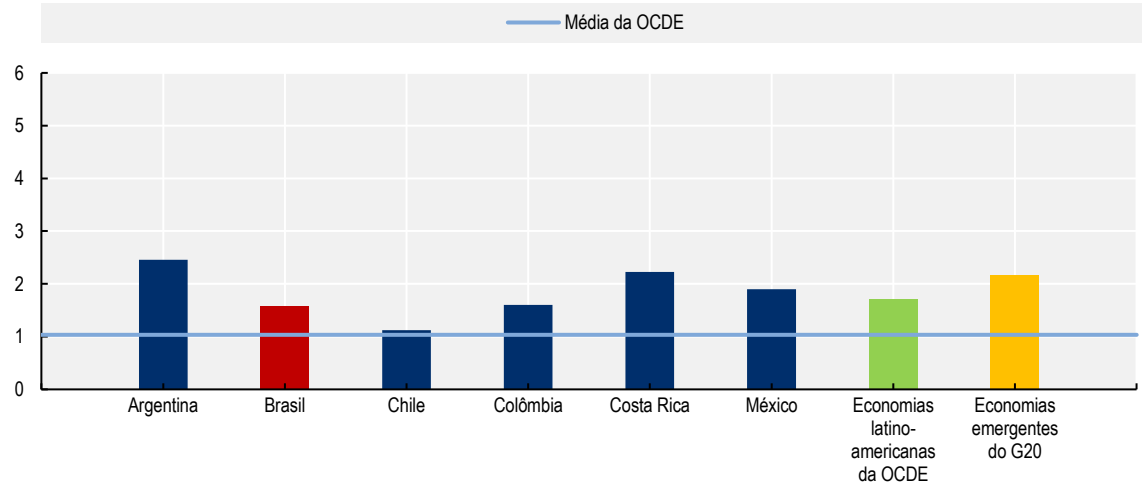
Controle e regulação de preços do varejo

O indicador de ***Controle e regulação de preços do varejo*** identifica o alcance e o tipo de controle e regulação impostos aos preços do varejo em importantes setores de rede e de serviços. Embora o controle de preços do varejo seja mais difundido no Brasil do que na média dos países da OCDE, ele é menos comum do que em outros países da América Latina e do G20 (Figura 1.12). Apesar disso, os preços ainda são regulados em vários setores, inclusive para serviços prestados por tabeliães, arquitetos e engenheiros, e para alguns medicamentos isentos de prescrição, além de diversos setores de rede. Esse

assunto é tratado com mais detalhes abaixo na seção Barreiras à entrada e à concorrência em setores de rede e de serviços. O enfrentamento dessas práticas evitaria distorções do mercado e garantiria que os consumidores usufruíssem dos benefícios da concorrência de preços.

Figura 1.12. Indicador de PMR de baixo nível: Controle e regulação de preços do varejo, 2018

Índice com escala de 0 a 6 do marco regulatório mais favorável para o menos favorável à concorrência



Observação: a média da OCDE inclui todos os países membros da OCDE. Economias da OCDE da América Latina é a média entre Chile, Colômbia, Costa Rica e México. Economias emergentes do G20 é a média de oito países: Argentina, Brasil, China, Indonésia, México, Rússia, África do Sul e Turquia. Para a maioria dos países, os indicadores se baseiam em leis e regulamentos em vigor em 1 de janeiro de 2018. Para Costa Rica, Estônia e EUA, as informações se referem a 1 de janeiro de 2019, e para Indonésia e China, a 1 de janeiro de 2020, uma vez que esses países forneceram suas respostas ao questionário de PMR de 2018 em uma data posterior.
Fonte: Banco de dados de PMR de 2018 da OCDE e Banco de dados de PMR de 2018 do Grupo Banco Mundial e da OCDE.

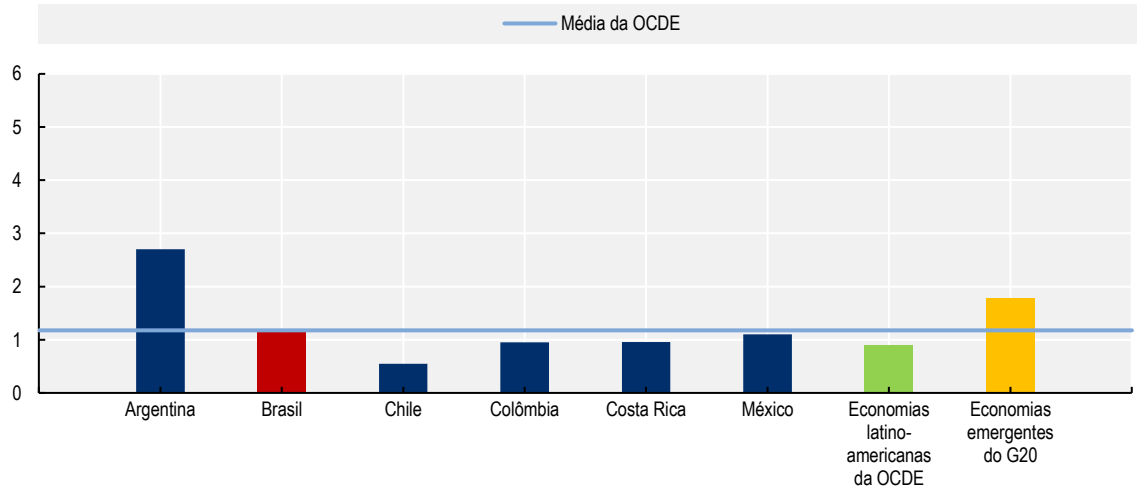
Vale ressaltar que o Brasil tem feito alguns avanços nessa área desde 2018. Em especial, as tarifas do varejo para serviços de transporte rodoviário de passageiros de longa distância não são mais reguladas ou aprovadas pelo governo. Além disso, a regulação de preço dos serviços dos advogados foi substituída por preços não obrigatório recomendados pela associação profissional (discutidos com mais detalhes em a. Insights a partir dos indicadores de PMR setoriais: setores de serviços).

Regulação de comando e controle

A pontuação do Brasil no indicador sobre ***Regulação de comando e controle***, que mede o uso de regulação coercitiva em vez de regulação por incentivos, tanto nos setores de rede quanto nos setores de serviços, está próxima da média da OCDE e um pouco melhor que a média latino-americana da OCDE e a média das economias emergentes do G20 (Figura 1.13). O Brasil poderia ter uma melhor pontuação se a regulação de algumas profissões fosse mais favorável à concorrência, um assunto tratado com mais detalhes em a. Insights a partir dos indicadores de PMR setoriais: setores de serviços.

Figura 1.13. Indicador de PMR de baixo nível: Regulação de comando e controle, 2018

Índice com escala de 0 a 6 do marco regulatório mais favorável para o menos favorável à concorrência



Observação: a média da OCDE inclui todos os países membros da OCDE. Economias da OCDE da América Latina é a média entre Chile, Colômbia, Costa Rica e México. Economias emergentes do G20 é a média de oito países: Argentina, Brasil, China, Indonésia, México, Rússia, África do Sul e Turquia. Para a maioria dos países, os indicadores se baseiam em leis e regulamentos em vigor em 1 de janeiro de 2018. Para Costa Rica, Estônia e EUA, as informações se referem a 1 de janeiro de 2019, e para Indonésia e China, a 1 de janeiro de 2020, uma vez que esses países forneceram suas respostas ao questionário de PMR de 2018 em uma data posterior.
Fonte: Banco de dados de PMR de 2018 da OCDE e Banco de dados de PMR de 2018 do Grupo Banco Mundial e da OCDE.

Compras públicas

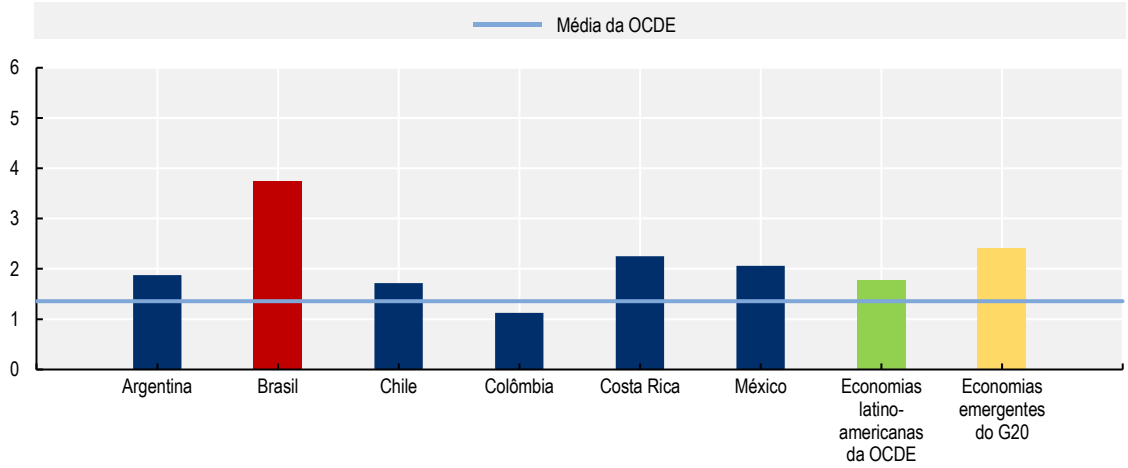
O resultado de 2018 para o indicador sobre ***compras públicas*** de bens, serviços e obras públicas sugere que as regras nesta área não são desenhadas de forma a tentar garantir que todas as empresas concorram em igualdade de condições. O Brasil tem uma estrutura de compras públicas visivelmente menos favorável à concorrência do que a média das economias da OCDE.[15] A pontuação do Brasil também é ruim em comparação com a média latino-americana da OCDE e a média das economias emergentes do G20 (Figura 1.14). Algumas melhorias poderiam ser feitas, por exemplo, tomando medidas para garantir que o marco regulatório brasileiro para compras públicas, tanto para a aquisição de bens e serviços quanto para a contratação de obras públicas, facilite ainda mais a participação dos licitantes e promova a concorrência. Atualmente, o marco regulatório não estipula que as exigências de entrada no mercado devem ser proporcionais ao tamanho ou valor da licitação e não exige que os prazos para apresentação de propostas sejam proporcionais ao tamanho ou complexidade da licitação. Além disso, não há nenhuma exigência de publicação de documentos da licitação on-line, nem de criação de sistemas para que as propostas possam ser apresentadas on-line.

Entretanto, avanços significativos vêm ocorrendo desde 2018. Mais especificamente, uma nova lei federal de compras foi adotada em abril de 2021, que consolida o marco legal fragmentado no Brasil, mas que estará totalmente em vigor somente em 1 de abril de 2023.[16] Desde julho de 2020, todas as autoridades federais devem preparar um estudo técnico preliminar (ETP) ao planejar a compra de bens, serviços e obras. Um repositório eletrônico de compras públicas foi criado em 2018, podendo servir atualmente para comparações de preços,[17] mas que poderia ser convertido, no futuro, em um sistema de compras eletrônicas mais abrangente e centralizado para compras públicas (OECD, 2021, p. 69[3]). Isso não só permitirá que os licitantes de muitas licitações públicas se registrem on-line, mas também ajudará na padronização dos processos de compras públicas. Além disso, foram abolidas a exigência de que os licitantes estrangeiros tivessem um representante legal no Brasil e a necessidade de que fossem apresentadas traduções juramentadas dos documentos em língua estrangeira.[18] O Brasil também está

em processo de adesão ao Acordo de Compras Governamentais da Organização Mundial do Comércio (OECD, 2020, p. 70[4]).

Figura 1.14. Indicador de PMR de baixo nível: Compras públicas, 2018

Índice com escala de 0 a 6 do marco regulatório mais favorável para o menos favorável à concorrência



Observação: a média da OCDE inclui todos os países membros da OCDE. Economias da OCDE da América Latina é a média entre Chile, Colômbia, Costa Rica e México. Economias emergentes do G20 é a média de oito países: Argentina, Brasil, China, Indonésia, México, Rússia, África do Sul e Turquia. Para a maioria dos países, os indicadores se baseiam em leis e regulamentos em vigor em 1 de janeiro de 2018. Para Costa Rica, Estônia e EUA, as informações se referem a 1 de janeiro de 2019, e para Indonésia e China, a 1 de janeiro de 2020, uma vez que esses países forneceram suas respostas ao questionário de PMR de 2018 em uma data posterior.
Fonte: Banco de dados de PMR de 2018 da OCDE e Banco de dados de PMR de 2018 do Grupo Banco Mundial e da OCDE.

Esses esforços foram reconhecidos no Relatório Econômico da OCDE sobre o Brasil de 2020, que reconheceu que os processos de compras públicas para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns - e, principalmente, leilões eletrônicos, que aumentaram de 22% para 45% de todas as compras em nível federal de 2017 para 2019 - melhoraram nos últimos dois anos (OECD, 2020, p. 49[4]). Entretanto, é fundamental intensificar os esforços para tornar as compras federais mais competitivas (OECD, 2021[3]). Os recentes trabalhos da OCDE destacaram várias formas de como isso poderia ser feito (Quadro 1.3).

Quadro 1.3. Recomendações da OCDE para fortalecer as compras públicas no Brasil

O relatório da OCDE de 2021 Combate à fraude em licitações no Brasil: uma revisão das compras públicas federais fez uma série de recomendações ao Brasil sobre como melhor prevenir e detectar a fraude em licitações públicas, em conformidade com a Recomendação do Conselho da OCDE para Combater o Conluio entre Concorrentes em Contratações Públicas. As recomendações, que levam em conta as mudanças trazidas pela nova lei, incluem:

- *Planejar processos de compras com base em informações adequadas.* Embora os ETPs (estudos técnicos preliminares) sejam agora obrigatórios para todas as entidades federais, as "pesquisas de mercado" são apenas um dos elementos possíveis de um ETP e não são obrigatórias. É particularmente importante desenvolver tais práticas de investigação de mercado antes de planejar os processos de compras. Isso poderia ser feito exigindo a realização de uma pesquisa de mercado em estudos técnicos preliminares para todos os

processos de compras (possivelmente com exceção de licitações repetitivas de baixo valor, para as quais a pesquisa de mercado tenha sido realizada recentemente).[1]

- *Maximizar a participação de licitantes genuínos*. Atualmente, as contratações diretas são usadas com muita frequência, mesmo que seu uso tenha diminuído de 75% de todas as licitações em 2017 para 54% em 2019. As circunstâncias em que esses procedimentos podem ser usados devem ser restringidas, pois podem servir como uma forma de favorecer empresas específicas e prejudicar a concorrência. Além disso, o Brasil deve tomar medidas práticas para facilitar a participação de mais atores nas licitações públicas. Isso envolveria, por exemplo, o desenvolvimento de modelos padrão obrigatórios para todos os tipos de compras e todas as etapas do processo (planejamento, fase de licitação e execução do contrato), tornando os requisitos de participação mais claros e previsíveis para os licitantes. Todas as entidades envolvidas na supervisão das compras devem cooperar nesse sentido. As disposições da nova lei abordam parcialmente essa questão, pois exigem a criação de certos modelos de documentos, como termos de referência e contratos padronizados.
- *Aumentar a participação de licitantes estrangeiros.* O Brasil poderia estudar opções para flexibilizar as regras de participação em licitações, permitindo que empresas estrangeiras participem de maneira independente e não como parte de um consórcio.
- *Aumentar o uso das compras eletrônicas*. O Brasil deveria exigir que os órgãos de compras publicassem sistematicamente todos os documentos de licitação e recebessem as propostas on-line em todos os níveis de governo, limitando as exceções ao uso das compras eletrônicas aos casos em que a apresentação de provas físicas seja necessária. A nova lei estabelece que as compras eletrônicas devem ser privilegiadas em relação aos procedimentos presenciais e cria um Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), embora não imponha a obrigação de sempre se utilizar as compras eletrônicas.
- *Evitar práticas que reduzam a concorrência de preços*. O Brasil deve abandonar a atual prática de fornecer um preço de referência na documentação de licitação para a compra de bens e serviços ou para a contratação de obras públicas. As melhorias nesta área não são relevantes apenas para fortalecer a concorrência, mas também para reduzir a possibilidade de corrupção e conluio nas compras públicas.
- *Reconhecer e reforçar o papel essencial dos agentes de compras públicas na luta contra à fraude em licitações*. Consequentemente, as condições de emprego e o nível de profissionalização do quadro de agentes de compras públicas devem ser melhorados, inclusive por meio de formação e capacitação. A nova lei traz novas medidas para diminuir a exposição excessiva a penalidades para os agentes de compras públicas que aplicam indevidamente as regras de compras públicas, inclusive para “atos não intencionais que não envolvam ganho privado”.
- *Prestar atenção à transparência, divulgação e integridade*. As regras relativas a conflitos de interesses, incompatibilidades e imparcialidade nas compras públicas poderiam ser simplificadas e reforçadas. Com base nos recentes progressos com plataformas de compras eletrônicas unificadas, é possível aumentar a transparência e reduzir a possibilidade de crimes econômicos.
- *Detectar e punir acordos de conluio.* O Brasil deve estar atento à natureza competitiva ou anticompetitiva das propostas conjuntas e algumas práticas de subcontratação que possam ocultar acordos de conluio. O Brasil também deve incentivar os agentes de compras públicas a relatar qualquer suspeita de fraude às autoridades competentes antes de anular o processo de compra ou iniciar uma investigação sobre a licitação.

Essas recomendações, se implementadas, melhorariam a forma como os processos de compras públicas são conduzidos e ajudariam as autoridades obter uma melhor relação custo-benefício.

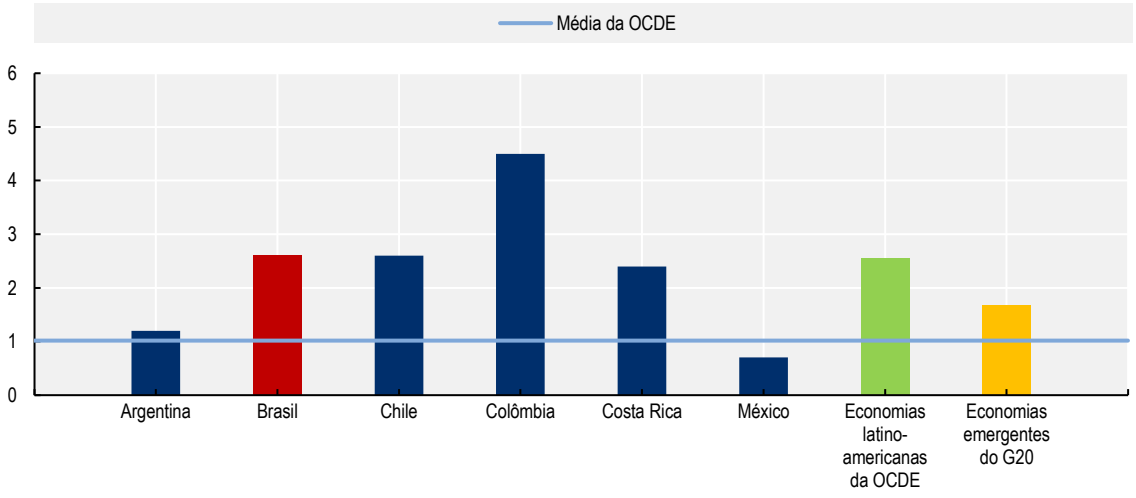
1. Como a Instrução Normativa nº 5/2014 sobre pesquisa de preços e a Instrução Normativa nº 40/2020 sobre pesquisas de mercado.
Fonte: (OECD, 2021[3]).

Complexidade dos procedimentos regulatórios

O Brasil tem uma pontuação bastante alta no indicador que mede a ***complexidade dos procedimentos regulatórios*** (Figura 1.15). Consequentemente, a pontuação do Brasil é muito pior do que a média da OCDE, do que a média de seus países equivalentes do G20, como também a de algumas economias latino-americanas da OCDE. Entretanto, várias mudanças positivas estão em curso e podem melhorar o desempenho do país nesta área.

Figura 1.15. Indicador de PMR de baixo nível: complexidade dos procedimentos regulatórios, 2018

Índice com escala de 0 a 6 do marco regulatório mais favorável para o menos favorável à concorrência



Observação: a média da OCDE inclui todos os países membros da OCDE. Economias da OCDE da América Latina é a média entre Chile, Colômbia, Costa Rica e México. Economias emergentes do G20 é a média de oito países: Argentina, Brasil, China, Indonésia, México, Rússia, África do Sul e Turquia. Para a maioria dos países, os indicadores se baseiam em leis e regulamentos em vigor em 1 de janeiro de 2018. Para Costa Rica, Estônia e EUA, as informações se referem a 1 de janeiro de 2019, e para Indonésia e China, a 1 de janeiro de 2020, uma vez que esses países forneceram suas respostas ao questionário de PMR de 2018 em uma data posterior.
Fonte: Banco de dados de PMR de 2018 da OCDE e Banco de dados de PMR de 2018 do Grupo Banco Mundial e da OCDE.

Embora exista um banco de dados com atos normativos primários em vigor, o Brasil ainda está implantando, no momento da elaboração deste documento, um banco de dados de dispositivos infralegais, sob os auspícios do "Projeto Codex", instituído pela Portaria da Secretaria Geral da Presidência da República nº 48/2020. Além disso, quando os dados foram coletados em 2018, o governo brasileiro não havia publicado qualquer relação on-line das leis primárias ou atos normativos infralegais a serem elaborados, alterados, reformados ou revogados nos próximos seis meses ou mais. Entretanto, uma reforma iniciada em 2019[19] preenche parcialmente essa lacuna e exige que as agências reguladoras publiquem sua agenda regulatória. Além disso, embora o Brasil tenha um programa para reduzir os custos de conformidade e a carga administrativa impostos às empresas pelo governo federal, esse programa é limitado pelo fato de não envolver avaliações de custos dos atos normativos existentes ou a avaliação sistemática *ex post* de tais dispositivos.

Desde 2018, o Brasil vem implantando novas tecnologias para a administração regulatória (governo eletrônico). Mais de 1.000 serviços governamentais em todas as áreas agora podem ser acessados on-line (OECD, 2020, p. 67[4]). Essa é mais uma medida para reduzir as exigências de autenticação de cópias e reconhecimento de firmas nas relações entre os cidadãos e a administração pública.[20] Recentemente, foram adotadas medidas para digitalizar assinaturas e documentos na abertura de empresas (OECD, 2020, p. 68[4]).

Apesar de não haver uma exigência sistemática *ex post* de análise dos atos normativos existentes,[21] os recentes esforços para fazer um balanço da complexidade da atual regulação levaram a uma revisão de mais de 3.700 peças legislativas, das quais 3.300 foram revogadas em fevereiro de 2020. O Brasil deve continuar a realizar esses esforços com o objetivo de identificar outras oportunidades de facilitar e simplificar a carga administrativa para as empresas (OECD, 2020, p. 68[4]). Uma opção é realizar análises da concorrência em setores específicos para identificar e eliminar normas desnecessárias a fim de promover um ambiente mais competitivo (ver a discussão em b. Insights a partir dos indicadores de PMR setoriais: setores de rede abaixo).

Análise de impacto sobre a concorrência

Em 2018, havia uma margem considerável para melhorar a análise de impacto regulatório de novos e atuais atos normativos sobre a concorrência. Entretanto, o Brasil tem feito melhorias nesta área.

Uma das principais razões para o fraco desempenho em 2018 foi a ausência de exigências para que as autoridades públicas realizassem análises de impacto regulatório (AIRs) sistematicamente, mas isso está começando a mudar. Em 2019, as AIRs tornaram-se obrigatórias para onze agências reguladoras[22] conforme a Lei de Agências Reguladoras (Lei 13.484/2019) e para o resto do governo federal com a aprovação da Lei de Liberdade Econômica (Lei 13.874/2019). Vale ressaltar que essas exigências dizem respeito aos atos normativos infralegais e não se aplicam às leis primárias. Além disso, a publicação de novas orientações por escrito para auxiliar a elaboração das AIRs também ajudou o Brasil a promover o uso dessa ferramenta regulatória seguindo as melhores práticas internacionais. O capítulo 4 apresenta uma avaliação detalhada do desempenho do Brasil nesta área.

Uma área promissora, que já constava dos resultados de 2018, diz respeito à defesa da concorrência. O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) é um órgão independente com poderes para defender a concorrência, podendo realizar estudos de mercado, que poderão vir a ser uma ferramenta poderosa na promoção da concorrência.[23] Entretanto, o governo não é obrigado a responder publicamente às recomendações emanadas desses estudos, nem indicando se e como irá implementá-las, nem justificando sua decisão, caso decida não as aceitar. Isso pode reduzir o impacto que essas recomendações podem ter em termos de eliminação de barreiras à concorrência que estão fora do âmbito tradicional da lei antitruste e enfraquecer o papel de defesa da concorrência do Cade.

Interação com grupos de interesse

Este indicador também mostra que há uma margem para melhoria, já que em 2018 o valor do indicador brasileiro apontava para uma grande lacuna em relação às práticas dos países da OCDE e para uma lacuna menor em relação às economias emergentes do G20.

Este indicador analisa dois tópicos relacionados, mas distintos. O primeiro diz respeito ao envolvimento das partes interessadas na elaboração de novas intervenções políticas. Nessa área, o Brasil carece de arranjos de boas práticas para envolver as partes interessadas nos processos de formulação de políticas. Em especial, o Brasil carece de exigências para a participação social na elaboração de leis primárias e de atos normativos infralegais, não fornece orientações por escrito sobre como essa participação deve ocorrer e não exige que os reguladores considerem formalmente os comentários recebidos durante a consulta com as partes interessadas. Por fim, não existem mecanismos em vigor no país para que o

público possa dar suas contribuições ou contestar as atuais leis e normas de forma contínua. O progresso alcançado desde 2018 afetou onze agências reguladoras,[24] sendo que o Brasil adotou em 2019 uma lei que prevê a participação das partes interessadas na elaboração de novos atos normativos criados por essas agências.[25] A participação social é discutida com mais detalhes no capítulo 4.

A segunda área diz respeito à regulação da interação entre grupos de interesse e funcionários públicos envolvidos na elaboração, alteração ou revogação de leis, atos normativos e outras políticas, planos e programas, para garantir que o processo seja transparente. Nesta última área, o Brasil fez algumas pequenas melhorias, já que um decreto de 2021 exige a publicação proativa da agenda de certos funcionários do Poder Executivo.[26] Entretanto, o Brasil ainda carece de um marco legal abrangente que regulamente a interação legítima entre funcionários públicos e grupos de interesse. Essa lacuna regulatória aumenta o risco de que os interesses privados prevaleçam de forma obscura e pouco transparente (para mais informações sobre transparência e integridade nas interações com lobistas, ver Quadro 1.4). Um projeto de lei[27] poderia preencher essa lacuna.

O Brasil também deve considerar estender as regras relativas a conflitos de interesse e períodos de impedimento após a saída do cargo a todos os funcionários públicos, inclusive membros dos órgãos legislativos. A movimentação de indivíduos entre os setores público e privado, conhecida como "porta giratória", pode levar a situações de conflito de interesses, aumentando os riscos de corrupção. Dado seu poder de decisão, acesso a informações privilegiadas e influência, ex-ministros e membros do governo podem se tornar um ativo importante para as empresas privadas. É considerado uma boa prática adotar medidas para evitar que ex-funcionários públicos usem indevidamente as informações e o poder que detêm em benefício de interesses privados.

Quadro 1.4. Transparência e integridade na atividade de lobby no Brasil

A *Recomendação da OCDE sobre Princípios para Transparência e Integridade do Lobby* foi a primeira diretriz internacional para que os governos enfrentassem os riscos de transparência e integridade relacionados às práticas de *lobby*. Os princípios de transparência e integridade do *lobby* estabelecidos nas Recomendações da OCDE estão organizados em torno de quatro eixos: i) criar um marco eficaz e justo para abertura e acesso; ii) aumentar a transparência; iii) promover uma cultura de integridade; e iv) adotar mecanismos para implementação, conformidade e análise eficazes.[1]

Em 2021, o Conselho da OCDE divulgou um relatório sobre a implementação dessa Recomendação em vários países, incluindo o Brasil, apesar de o país não ter aderido à Recomendação. Esse relatório observou que:

- O Brasil não tem qualquer exigência de transparência, ou seja, nenhum tipo de tomador de decisão (ministros e/ou membros do seu gabinete, membros de órgãos legislativos, funcionários públicos nomeados (por exemplo, assessores políticos) ou qualquer tipo de funcionário público) tem o dever de divulgar quaisquer contatos que possa ter com relação a qualquer tipo de decisão pública (legislação primária, regulação do governo, política, programa ou decisão, contrato, outorga, financiamento ou qualquer outro tipo de concessão). Após a publicação do Decreto nº 10.889/2021, algumas categorias de funcionários são agora obrigadas a publicar sua agenda.
- O Brasil não tem qualquer regulação que aborde qualquer tipo de *lobby*, nem mesmo regras não vinculativas, como códigos de conduta. O Brasil também não possui exigências de divulgação das atividades de *lobby*.

- As infrações relacionadas ao financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais são penalizadas com multas, perda de financiamento e perda de cargos oficiais e partidários, mas não com prisão.
- O Brasil poderia considerar a regulação de outros países da ALC ao avaliar possíveis reformas, por exemplo:
- **Chile**: existe uma lei que regulamenta o *lobby* e as representações de interesses privados junto a autoridades e funcionários públicos. Os lobistas estão sujeitos a um Código de Boas Práticas para Lobistas, que exige que eles respeitem os princípios de honestidade e integridade, transparência, profissionalismo e compatibilidade dos interesses privados e públicos. O país submete todos os tomadores de decisão de alto escalão às exigências de transparência em relação a todos os tipos de decisões públicas mencionadas acima. Especificamente, membros do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, autoridades regionais e locais, membros do alto escalão da política e das Forças Armadas e vários funcionários públicos de alto escalão, tais como os membros do Banco Central e da Controladoria Geral, estão sujeitos à divulgação de seus contatos com atores que possam ter interesse em relação à elaboração, promulgação, alteração, revogação ou rejeição de leis, atos administrativos, contratos públicos e outras políticas, planos e programas. Funcionários públicos e governos contatados por lobistas têm o dever de lançar, em um registro público, audiências e reuniões com lobistas, assim como doações e viagens. Os governos também têm o dever de manter um cadastro público de lobistas e representantes de interesses. Infrações de financiamento político são penalizadas com prisão, multa e o cancelamento do registro em partidos políticos.
- **Colômbia**: existem regras relativas a conflitos de interesse e são impostos períodos de impedimento para funcionários públicos. Infrações de financiamento político são penalizadas com prisão, multas, perda de financiamento público, confisco, cancelamento de registro em partido e perda de mandato.
- **Costa Rica**: as infrações de financiamento político são penalizadas somente com prisão e multas, além de existirem regras relativas a conflitos de interesse. Entretanto, não existe qualquer regra que oriente a interação com funcionários públicos no processo regulatório de grupos de interesse, nem qualquer período de impedimento. Além disso, embora a Costa Rica possua exigências para a participação social, o país não regulamenta como isso deve ocorrer.
- **México**: os membros de seus órgãos legislativos (especialmente os órgãos de gestão e comissões do Senado ou da Câmara de Deputados, ou senadores ou deputados contatados individualmente ou em conjunto) são submetidos às exigências de transparência e o *lobby* do Legislativo é regulamentado. Em especial, todos os lobistas devem ser cadastrados juntamente com seus interesses. O México também possui regras de conflito de interesse em vigor para todos os tipos de tomadores públicos de decisão de alto escalão, incluindo períodos de impedimento. Infrações de financiamento dos partidos são penalizadas com multas, cancelamento de registro em partidos políticos e inelegibilidade.
- **Peru**: todos os "Funcionários com capacidade de tomada de decisão pública" (ou seja, membros do Executivo, Legislativo, Judiciário, autoridades locais, membros dos conselhos de SOEs e determinados funcionários públicos com poder de decisão) estão sujeitos ao dever de agir com transparência em relação a qualquer contato que possa influenciar decisões públicas que tenham um importância econômica, social ou política, de natureza individual ou coletiva, ou que afete os interesses dos diversos setores da sociedade. O Peru também possui uma lei que regulamenta o *lobby*. Os funcionários públicos só devem se encontrar com lobistas em suas sedes institucionais e devem registrar todas as suas visitas. Infrações de financiamento político podem levar a prisão, multas, perda de financiamento público e inelegibilidade.

1. Princípios da OCDE para Transparência e Integridade do Lobby OCDE/LEGAL/0379.
Fonte: (OECD, 2010[20]); (OECD, 2021[21]).

Resultados para as barreiras à entrada nacional e estrangeira no mercado

Este indicador de alto nível identifica possíveis barreiras regulatórias à entrada e à expansão de empresas nacionais e estrangeiras no mercado.

Em 2018, a pontuação de PMR do Brasil neste indicador de alto nível mostrou que seu marco regulatório nessa área era menos favorável à concorrência do que a média da OCDE e a média latino-americana da OCDE, embora a pontuação do Brasil estivesse amplamente alinhada com a das economias emergentes do G20. Entretanto, é provável que as reformas recentes melhorem o desempenho do Brasil neste indicador.

Essas reformas incluem:

- Algumas reduções na carga administrativa para empresas iniciantes, tais como a eliminação da exigência de autenticar documentos necessários para a abertura de empresas de responsabilidade limitada e empresas individuais, a aplicação mais ampla da regra de aprovação tácita e a criação de um balcão único on-line para a abertura novos negócios;
- A flexibilização de barreiras à entrada em alguns setores de rede. Isso inclui, primeiro, a criação de um mercado secundário de espectro. Em segundo lugar, reformas recentes estabeleceram a exigência de separar verticalmente atividades monopolísticas e competitivas no setor de gás (especificamente, implementando a separação total de propriedade entre o operador de transmissão de gás e todas as outras empresas ativas em outros segmentos do mercado de gás, um processo que já está bem avançado, e a separação operacional entre empresas de geração e importação de gás e empresas de distribuição de gás – ver capítulo 7);
- A redução de barreiras aos investimentos estrangeiros diretos no transporte aéreo, no setor de seguros e em instituições financeiras;
- A redução de tarifas sobre a importação de algumas mercadorias, incluindo uma redução horizontal temporária em uma ampla faixa de produtos que termina em dezembro de 2023 e uma redução em muitos compostos no setor químico por meio do MERCOSUL;
- Algumas medidas para que empresas nacionais e estrangeiras concorram em igualdade de condições, a saber, flexibilização das regras que limitam a prestação de serviços de transporte aquaviário de cabotagem e alteração da exigência de que as empresas estrangeiras tenham representantes legais no país para participar de licitações públicas.

Entretanto, esses esforços ainda não são suficientes para alinhar o marco regulatório do Brasil com a média dos países da OCDE. Em especial, as barreiras ao comércio relativas às tarifas e à facilitação do comércio continuam elevadas. Além de ter uma das tarifas de importação mais altas efetivamente aplicadas28 da região em termos de valor e abrangência, várias formas de barreiras não tarifárias, incluindo exigências de conteúdo local, limitam a concorrência de empresas estrangeiras (OECD, 2020[4]). Além disso, algumas restrições discriminatórias ao IED ainda estão em vigor. Embora existam barreiras à entrada estrangeira em setores de rede e de serviços em algumas áreas, principalmente em profissões regulamentadas, ainda há uma margem significativa para reformas em prol da concorrência.

As próximas subseções discutem o resultado do Brasil em cada um dos 10 indicadores de baixo nível incluídos em *Barreiras à entrada nacional e estrangeira no mercado* (Figura 1.16), destacando as melhorias feitas a partir de 2018, mas também as fragilidades ainda existentes.

Figura 1.16. Indicadores de baixo nível sob o indicador de alto nível de barreiras à entrada nacional e estrangeira no mercado

Fonte: (Vitale et al., 2020[17]).

Carga administrativa para empresas iniciantes

Em 2018, o Brasil não pontuou bem nos dois indicadores de baixo nível que medem a carga administrativa que as novas empresas devem enfrentar para iniciar seus negócios (Figura 1.17).

O indicador de baixo nível sobre as ***Exigências administrativas para empresas de responsabilidade limitada e empresas individuais*** (Figura 1.17, Painel A) identifica as etapas para a abertura de uma nova empresa, incluindo o número de órgãos a serem contatados e os custos de conformidade associados. Neste indicador, a pontuação do Brasil indica que o cenário regulatório tem que mudar significativamente para estar alinhado com a média da OCDE. O resultado do Brasil também é superior ao da média das economias latino-americanas da OCDE e dos países do G20. Reformas recentes destinadas a reduzir a burocracia não melhorariam esse resultado, pois não reduzem significativamente o número de procedimentos necessários para a abertura de uma nova empresa, nem o número de órgãos que precisam ser contatados.

No que diz respeito ao indicador de baixo nível ***licenças e autorizações***, que mede as iniciativas destinadas a simplificar os procedimentos de licenciamento, é provável que as recentes intervenções de políticas públicas melhorem consideravelmente o desempenho do Brasil, que foi bastante negativo em 2018 (como mostra a Figura 1.17, Painel B).

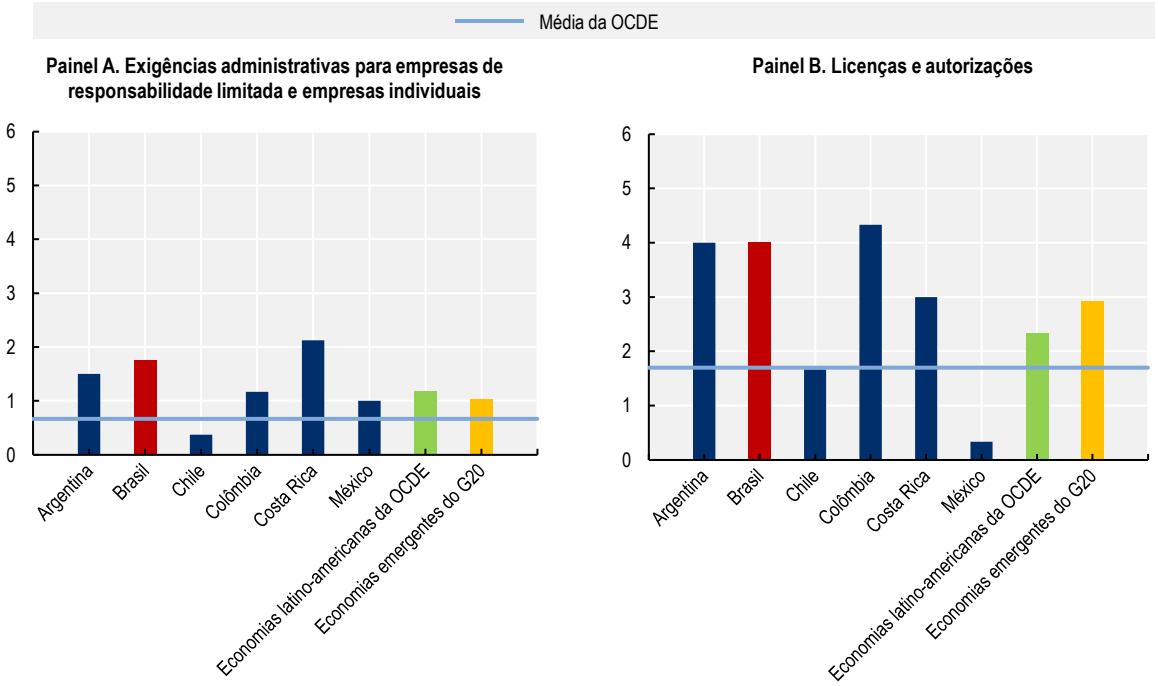
O Brasil flexibilizou algumas das exigências administrativas para a abertura de empresas. Em especial, eliminou a obrigação de autenticar documentos necessários para abrir uma empresa de responsabilidade limitada ou uma empresa individual. A definição do nome de uma nova empresa também foi simplificada, uma vez que o número do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) pode ser usado como nome empresarial, eliminando assim a necessidade de as empresas e as autoridades de registro avaliarem se o nome proposto por uma empresa entra em conflito com o nome de uma entidade já constituída. Além disso, o Brasil continuou a desenvolver ferramentas de governo eletrônico, discutidas com mais detalhes em complexidade dos procedimentos regulatórios na seção Fonte: .

Resultados para distorções induzidas pelo envolvimento do Estado, algumas das quais facilitam a abertura de uma empresa. Apesar dessas pequenas reformas, o Brasil ainda está defasado em relação

à média da OCDE, bem como em relação à média das economias latino-americanas da OCDE e das economias emergentes do G20 (ver Figura 1.17, Painel A).

Figura 1.17. Indicadores do PMR de baixo nível sobre a mensuração da carga administrativa para empresas iniciantes, 2018

Índice com escala de 0 a 6 do marco regulatório mais favorável para o menos favorável à concorrência



Observação: a média da OCDE inclui todos os países membros da OCDE. Economias da OCDE da América Latina é a média entre Chile, Colômbia, Costa Rica e México. Economias emergentes do G20 é a média de oito países: Argentina, Brasil, China, Indonésia, México, Rússia, África do Sul e Turquia. Para a maioria dos países, os indicadores se baseiam em leis e regulamentos em vigor em 1 de janeiro de 2018. Para Costa Rica, Estônia e EUA, as informações se referem a 1 de janeiro de 2019, e para Indonésia e China, a 1 de janeiro de 2020, uma vez que esses países forneceram suas respostas ao questionário de PMR de 2018 em uma data posterior.
Fonte: Banco de dados de PMR de 2018 da OCDE e Banco de dados de PMR de 2018 do Grupo Banco Mundial e da OCDE.

Os avanços na área de licenciamento e autorizações, entretanto, reduziram significativamente a lacuna entre o Brasil e os países da OCDE, que era bastante grande em 2018 (ver Figura 1.17, Painel B). O primeiro avanço veio na forma de um balcão único para informações e procedimentos de apresentação de documentos relacionados à abertura de uma empresa. O Brasil criou um portal único que reúne as informações necessárias para a abertura de uma empresa, gerenciado pela Receita Federal do Brasil e uma secretaria do Ministério da Economia. As autoridades locais devem ajustar suas próprias regras de acordo com essas simplificações e regulamentações para garantir que isso aconteça.[29] O segundo avanço diz respeito ao aumento do âmbito de aplicação da regra de aprovação tácita.[30] Estão sendo realizados esforços para a aplicação da regra de aprovação tácita sempre que possível e para acrescentar no balcão único as exigências que ainda faltam para a abertura de uma empresa.-

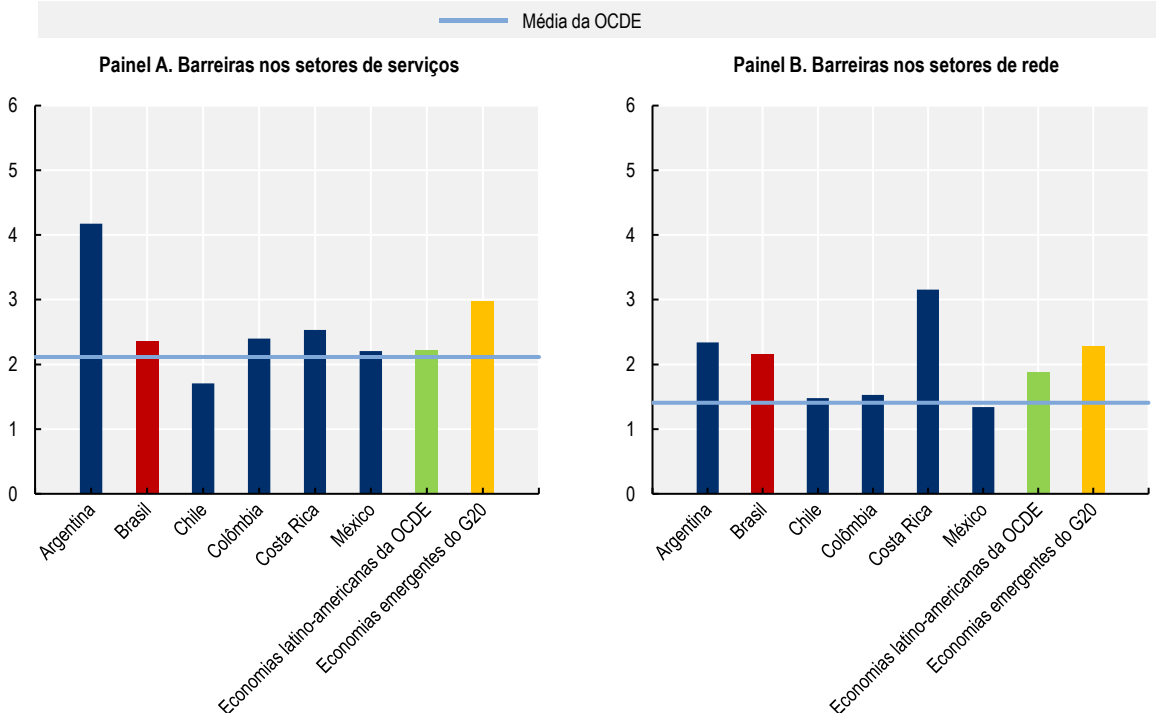
Entretanto, ainda há oportunidades de melhoria. Por exemplo, o governo federal brasileiro não contabiliza completamente o número de autorizações e licenças necessárias. Isso dificulta o controle da carga excessiva imposta pelos demais níveis de governo e a falta de uma avaliação adequada do *status quo* dificulta a implementação de reformas para reduzir essa carga.

Barreiras à entrada e à concorrência em setores de rede e de serviços

Em 2018, a pontuação do Brasil no indicador sobre ***Barreiras nos setores de serviços*** foi ligeiramente pior que a média da OCDE, mas semelhante à de países equivalentes (Figura 1.18, Painel A). Entretanto, quando o Brasil é comparado com os cinco países da OCDE com melhor desempenho, fica claro que ainda há uma margem considerável de melhoria. Não foram realizadas quaisquer reformas que pudessem afetar esses resultados. Em 2018, ***as barreiras regulatórias nos setores de rede*** eram menores em comparação com as dos setores de serviços, mas maiores do que na média dos países da OCDE e maiores do que nas economias equivalentes do G20 (Figura 1.18, Painel B). As recentes reformas, entretanto, estão indo na direção certa.

Figura 1.18. Indicadores de PMR de baixo nível: Barreiras nos setores de rede e de serviços, 2018

Índice com escala de 0 a 6 do marco regulatório mais favorável para o menos favorável à concorrência



Observação: a média da OCDE inclui todos os países membros da OCDE. Economias da OCDE da América Latina é a média entre Chile, Colômbia, Costa Rica e México. Economias emergentes do G20 é a média de oito países: Argentina, Brasil, China, Indonésia, México, Rússia, África do Sul e Turquia. Para a maioria dos países, os indicadores se baseiam em leis e regulamentos em vigor em 1 de janeiro de 2018. Para Costa Rica, Estônia e EUA, as informações se referem a 1 de janeiro de 2019, e para Indonésia e China, a 1 de janeiro de 2020, uma vez que esses países forneceram suas respostas ao questionário de PMR de 2018 em uma data posterior.
Fonte: Banco de dados de PMR de 2018 da OCDE e Banco de dados de PMR de 2018 do Grupo Banco Mundial e da OCDE.

As subseções a seguir utilizam os indicadores de PMR setoriais para compreender melhor a natureza dessas barreiras à concorrência.

a. *Insights* a partir dos indicadores de PMR setoriais: setores de serviços

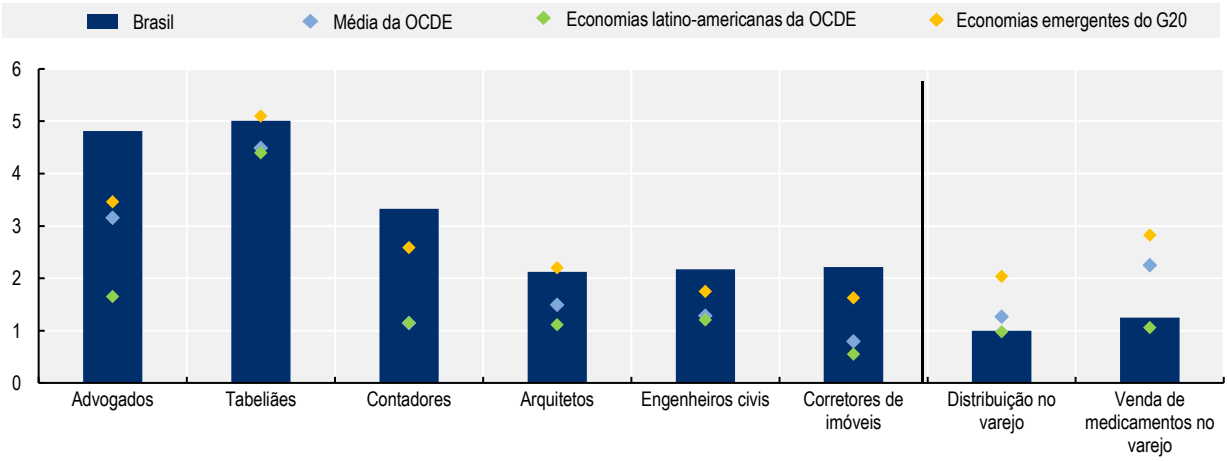
Os indicadores do setor de serviços abrangem a distribuição no varejo em geral e a venda de medicamentos no varejo, assim como seis profissões (contadores, arquitetos, engenheiros civis, corretores de imóveis, advogados e tabeliães).

As restrições regulatórias à distribuição no varejo e à venda de medicamentos no varejo no Brasil são menos rigorosas do que em muitos países da OCDE. Com relação aos primeiros, os lojistas podem decidir sobre o horário de abertura das lojas, sendo exigido apenas o cadastro em um registro específico, havendo, em geral, poucas restrições à concorrência, mesmo com relação às vendas on-line. Já em relação à venda de medicamentos no varejo, não existem restrições quanto ao número, localização e propriedade das farmácias, algo que é mais comum nos países da OCDE. Desde 2018, as reformas liberalizaram ainda mais esses setores, como é o caso, por exemplo, da maioria dos medicamentos isentos de prescrição que agora também estão isentos dos reajustes de preços estipulados pelo governo. Os preços desses medicamentos agora são definidos livremente no mercado.[31]

Entretanto, os indicadores de PMR setoriais que medem as barreiras regulatórias à concorrência nas seis profissões regulamentadas incluídas no banco de dados de PMR mostram pontuações bastante altas (Figura 1.19). É importante destacar que essa é uma área em que os países da OCDE também poderiam ter um melhor desempenho, mas o marco regulatório do Brasil parece ser ainda menos favorável à concorrência do que a média das economias da OCDE, assim como da média das economias latino-americanas da OCDE e, em menor grau, do que a média dos países emergentes do G20.

Figura 1.19. Indicadores de PMR setoriais: Serviços profissionais e comércio varejista, 2018

Índice com escala de 0 a 6 do marco regulatório mais favorável para o menos favorável à concorrência



Observação: a média da OCDE inclui todos os países membros da OCDE. A média das economias da OCDE da América Latina é a média entre Chile, Colômbia, Costa Rica e México. Economias emergentes do G20 é a média de oito países: Argentina, Brasil, China, Indonésia, México, Rússia, África do Sul e Turquia. Para a maioria dos países, os indicadores se baseiam em leis e regulamentos em vigor em 1 de janeiro de 2018. Para Costa Rica, Estônia e EUA, as informações se referem a 1 de janeiro de 2019, e para Indonésia e China, a 1 de janeiro de 2020, uma vez que esses países forneceram suas respostas ao questionário de PMR de 2018 em uma data posterior.
Fonte: Banco de dados de PMR de 2018 da OCDE e Banco de dados de PMR de 2018 do Grupo Banco Mundial e da OCDE.

Esses resultados são decorrentes da presença de restrições à forma jurídica que as empresas profissionais podem assumir e de restrições territoriais à movimentação de profissionais dentro do país. Além disso, as associações profissionais podem restringir as possibilidades de novas entradas no mercado e limitar a concorrência, estabelecendo honorários mínimos ou fixos para serviços jurídicos, notariais, de arquitetura e engenharia (obrigatórios ou recomendados). O Brasil ainda reserva direitos exclusivos sobre certas tarefas acessórias aos profissionais do direito, da contabilidade ou da arquitetura, embora essas tarefas também possam ser realizadas por outros profissionais (OECD, 2020, p. 68[4]). Todas as seis profissões podem ser acessadas por um único caminho, que para alguns inclui a aprovação em um exame realizado pela associação profissional. Por fim, engenheiros, advogados, contadores,

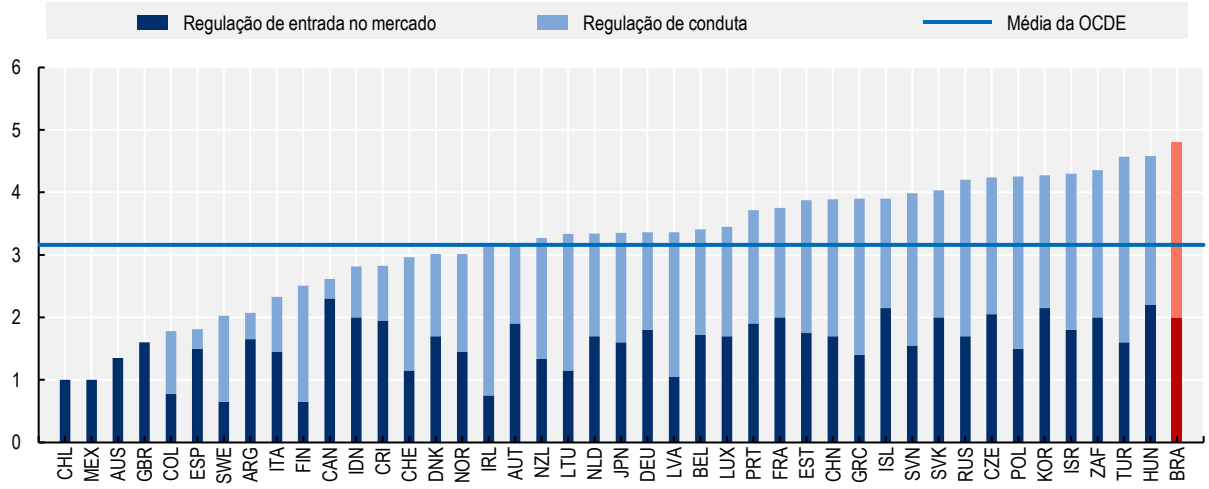
arquitetos e corretores de imóveis precisam ser membros das respectivas associações profissionais para serem autorizados a exercer a profissão.

Abaixo, discutimos em maior profundidade os resultados para cada uma das seis profissões.

Advogados

Uma comparação dos indicadores de PMR entre países torna evidente que a regulação no Brasil impõe barreiras maiores à entrada e à conduta nesta profissão do que as observadas nos países da OCDE (Figura 1.20).

Figura 1.20. Indicador de PMR setorial para serviços profissionais: Advogados, 2018



Observação: para a maioria dos países, os indicadores se baseiam em leis e regulamentos em vigor em 1 de janeiro de 2018. Para Costa Rica e Estônia, estas informações se referem a 1 de janeiro de 2019, e para Indonésia e China, a 1 de janeiro de 2020, uma vez que esses países forneceram suas respostas ao questionário de PMR de 2018 em uma data posterior.
Fonte: Banco de dados de PMR da OCDE de 2018.

A existência de um único caminho que exige, cumulativamente, ter um diploma universitário, ser aprovado em um exame de admissão e tornar-se membro da associação profissional limita o acesso à profissão.

Além disso, o Brasil reserva um número maior de serviços exclusivos aos advogados do que outros países, incluindo representação perante os tribunais, elaboração de instrumentos jurídicos e assessoria em direito internacional e estrangeiro (o que impede que advogados estrangeiros prestem serviços no Brasil). Os advogados também têm direitos reservados, embora compartilhados, de prestar assessoria sobre uma série de questões. Essas regras são mais restritivas do que em muitos outros países.

O Brasil também impõe regras mais rigorosas sobre a conduta dos advogados, incluindo, *inter alia*, restrições à publicidade e ao marketing e restrições à cooperação comercial entre advogados e outros profissionais. Entretanto, a recente liberalização dos honorários advocatícios é um avanço positivo.

Até 2018, os honorários advocatícios eram estritamente regulados, mas logo depois o Superior Tribunal de Justiça estipulou que os honorários advocatícios não poderiam ser fixados pela associação profissional, cabendo a esta última apenas a possibilidade de emitir recomendações sobre seu valor. Essa decisão trouxe alguma concorrência em matéria de preços. Entretanto, os honorários recomendados ainda oferecem um ponto de referência e poderiam promover o conluio tácito. Além disso, não há provas de que os consumidores estejam suficientemente bem informados sobre a possibilidade de negociar o valor cobrado. Portanto, essa intervenção ainda não é suficiente para exercer pressões competitivas reais sobre esses honorários.

Tabeliães

A prestação de serviços notariais é rigorosamente regulada em muitos países do mundo, onde os tabeliães realizam tarefas administrativas e jurídicas em virtude do poder delegado pelo Estado. O papel especial desempenhado pelos tabeliães no mercado de serviços jurídicos justifica algumas dessas restrições regulatórias. Entretanto, o Brasil possui regras que são ainda menos favoráveis à concorrência do que a média dos países da OCDE e do que a média dos países latino-americanos da OCDE, ainda que o Brasil se saia melhor do que a média dos países equivalentes do G20.

O número de tabeliães é limitado e os tabeliães só podem exercer a profissão no estado em que fizeram o exame profissional, não podendo se mudar para outros estados. Além disso, o ingresso na profissão também está sujeito à obrigatoriedade de os candidatos terem nacionalidade brasileira. Os emolumentos são estritamente regulados e os tabeliães não podem fazer propaganda de seus serviços.

Alguns países começaram a desregulamentar a profissão, mostrando que há margem para aumentar a concorrência sem prejudicar os consumidores ou comprometer o bom funcionamento do sistema jurídico (Vitale et al., 2020[17]). Por exemplo, os emolumentos foram liberalizados nos Países Baixos e na Itália, as restrições geográficas sobre onde exercer a profissão foram eliminadas na França e as restrições quantitativas sobre o número de tabeliães foram flexibilizadas ou eliminadas na França (parcialmente) e nos Países Baixos.

Contadores

O valor do indicador de PMR setorial para esta profissão é muito pior do que a média da OCDE e do que a média latino-americana da OCDE.

O mais incomum é que os contadores no Brasil possuem direitos exclusivos para prestar um grande número de serviços de contabilidade. Muitos países da OCDE não restringem a prestação desses serviços a profissões regulamentadas.

O acesso à profissão só é possível por meio de um único caminho, que envolve a obtenção de um diploma de ensino superior seguida de uma certificação profissional e a aprovação em um exame que é administrado pelo órgão profissional. Em toda a OCDE, é incomum que os contadores tenham acesso à profissão por meio de um único caminho. Além disso, é necessário ser membro de uma organização profissional para poder prestar serviços de contabilidade, enquanto muitos países da OCDE não impõem tal exigência. Além disso, os contadores podem criar uma sociedade de responsabilidade limitada, mas não podem criar uma sociedade anônima, além de enfrentar limites em sua liberdade de anunciar seus serviços.

Arquitetos e engenheiros civis

As regulamentações impostas tanto aos arquitetos quanto aos engenheiros civis são mais favoráveis à concorrência do que aquelas impostas às outras profissões regulamentadas no Brasil, mas são significativamente mais rigorosas do que na média dos países da OCDE.

O acesso a essas profissões só é possível por meio de um único caminho, o qual exige um diploma de ensino superior seguido de uma certificação profissional. Um grande número de países oferece caminhos alternativos para ingressar em cada uma dessas profissões, facilitando assim a entrada. Além disso, os serviços de arquitetura e engenharia só podem ser prestados por membros da respectiva organização profissional. Muitos países não exigem que arquitetos e engenheiros civis pertençam a uma organização profissional, incluindo Argentina, Chile, Colômbia e México nas Américas, os países escandinavos e bálticos na Europa, e o Japão na Ásia.

Arquitetos e engenheiros civis compartilham com outros profissionais os direitos exclusivos de prestação de uma série de serviços, por exemplo, elaboração e apresentação de estudos às autoridades, projeto e planejamento, representação para obtenção de autorizações e apresentação de propostas em licitações,

gestão de obras e, até mesmo, *design* de interiores. O Brasil é excepcionalmente restritivo ao exigir que tantas atividades só possam ser realizadas por profissionais regulamentados, enquanto vários países, incluindo muitos países europeus[32] e a Nova Zelândia, não restringem o acesso a essas atividades.

Além disso, os valores que esses profissionais podem cobrar por seus serviços são regulados, e somente engenheiros civis/arquitetos podem ter a maioria dos direitos de propriedade e de voto em empresas de engenharia/arquitetura.

Corretores de imóveis

Os corretores de imóveis enfrentam uma regulamentação que levanta barreiras à entrada no mercado e cria limites à conduta dos profissionais maiores do que a média da OCDE, do que a média dos países latino-americanos da OCDE e, em menor grau, do que a média das economias emergentes do G20.

Os corretores de imóveis têm o direito exclusivo de exercer atividades que não estão restritas a profissionais regulamentados em muitos países, incluindo Chile, Colômbia e Costa Rica, tais como viabilizar o contato entre compradores e vendedores, mostrar propriedades às partes interessadas, estabelecer acordos entre elas e, até mesmo, redigir contratos de aluguel. Além disso, existe apenas um caminho que dá acesso à profissão, que exige frequentar um curso de oito meses, realizar um período de prática obrigatória e tornar-se membro da organização profissional.

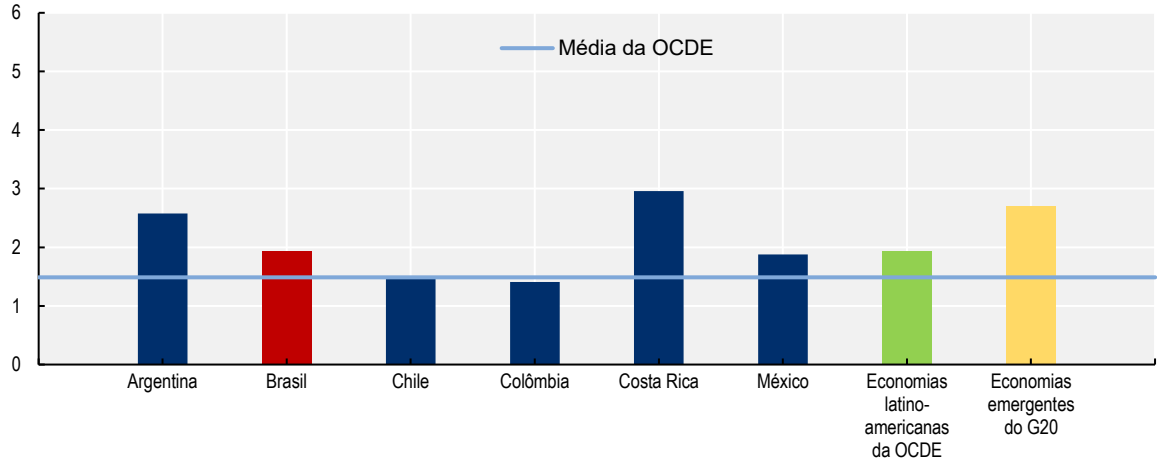
b. *Insights* a partir dos indicadores de PMR setoriais: setores de rede

Estes indicadores avaliam se o marco regulatório é favorável à concorrência em três setores: ***energia, transporte*** e ***comunicações eletrônicas***.

Em 2018, a pontuação do Brasil no indicador de PMR setorial para todos os setores de rede sugere que o cenário regulatório do país é mais restritivo do que na média dos países da OCDE, mas próximo à média dos países latino-americanos da OCDE e das economias emergentes do G20 (Figura 1.21). Entretanto, nos últimos anos, o Brasil realizou reformas, principalmente no setor de energia, que corrigiram algumas das fragilidades regulatórias destacadas nos resultados dos indicadores de PMR de 2018.

Figura 1.21. Indicadores de PMR setoriais: média de todos os setores de rede, 2018

Índice com escala de 0 a 6 do marco regulatório mais favorável para o menos favorável à concorrência



Observação: a média da OCDE inclui todos os países membros da OCDE. Economias da OCDE da América Latina é a média entre Chile, Colômbia, Costa Rica e México. Economias emergentes do G20 é a média de oito países: Argentina, Brasil, China, Indonésia, México, Rússia, África do Sul e Turquia. Para a maioria dos países, os indicadores se baseiam em leis e regulamentos em vigor em 1 de janeiro de 2018. Para Costa Rica, Estônia e EUA, as informações se referem a 1 de janeiro de 2019, e para Indonésia e China, a 1 de janeiro de 2020, uma vez que esses países forneceram suas respostas ao questionário de PMR de 2018 em uma data posterior.
Fonte: Banco de dados de PMR de 2018 da OCDE e Banco de dados de PMR de 2018 do Grupo Banco Mundial e da OCDE.

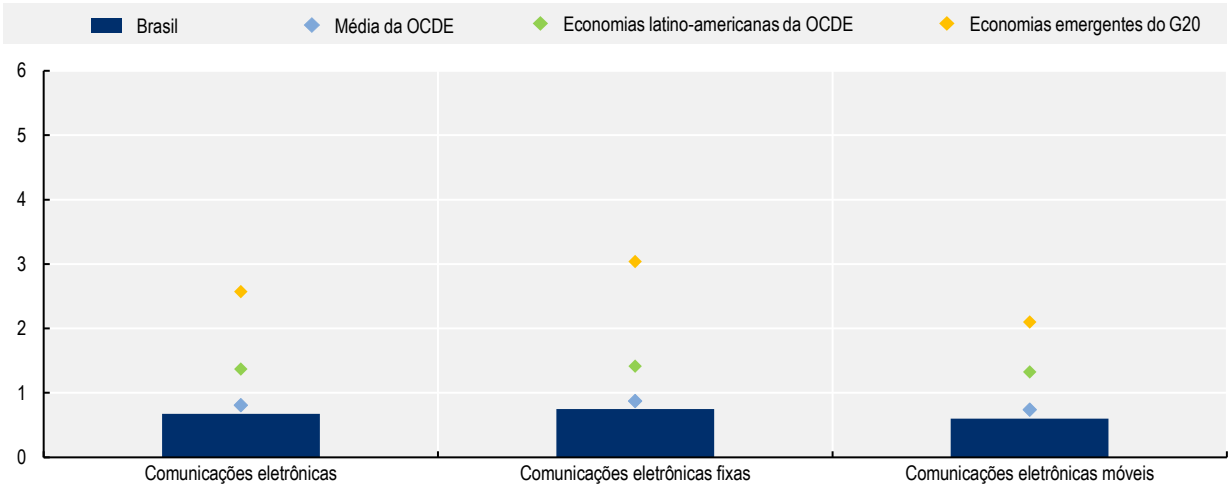
A importância dos setores de rede para a atividade econômica, o investimento e o bem-estar sugere que poderiam haver benefícios consideráveis se fossem aproveitadas todas as oportunidades para aumentar a concorrência nesses setores. A pesquisa da OCDE baseada nos indicadores de PMR setoriais mostrou que os efeitos da regulação favorável à concorrência nos setores a montante repercutem por toda a economia, o que melhora a produtividade (Bourlès et al., 2013[15]), (Égert and Wanner, 2016[5]), podendo ter um efeito maior quando os países estão mais distantes da fronteira tecnológica (Nicoletti et al., 2003[22]).

Comunicações eletrônicas

Olhando para cada um dos setores de rede, o Brasil apresenta resultados muito bons nos indicadores de PMR setoriais para comunicações eletrônicas. Os indicadores sugerem que o cenário regulatório nas comunicações eletrônicas **fixas** e **móveis** é propício à concorrência, com valores alinhados com a média da OCDE (Figura 1.22).

Figura 1.22. Indicador de PMR setorial: Comunicações eletrônicas, 2018

Índice com escala de 0 a 6 do marco regulatório mais favorável para o menos favorável à concorrência



Observação: a média da OCDE inclui todos os países membros da OCDE. Economias da OCDE da América Latina é a média entre Chile, Colômbia, Costa Rica e México. Economias emergentes do G20 é a média de oito países: Argentina, Brasil, China, Indonésia, México, Rússia, África do Sul e Turquia. Para a maioria dos países, os indicadores se baseiam em leis e regulamentos em vigor em 1 de janeiro de 2018. Para Costa Rica, Estônia e EUA, as informações se referem a 1 de janeiro de 2019, e para Indonésia e China, a 1 de janeiro de 2020, uma vez que esses países forneceram suas respostas ao questionário de PMR de 2018 em uma data posterior.
Fonte: Banco de dados de PMR de 2018 da OCDE e Banco de dados de PMR de 2018 do Grupo Banco Mundial e da OCDE.

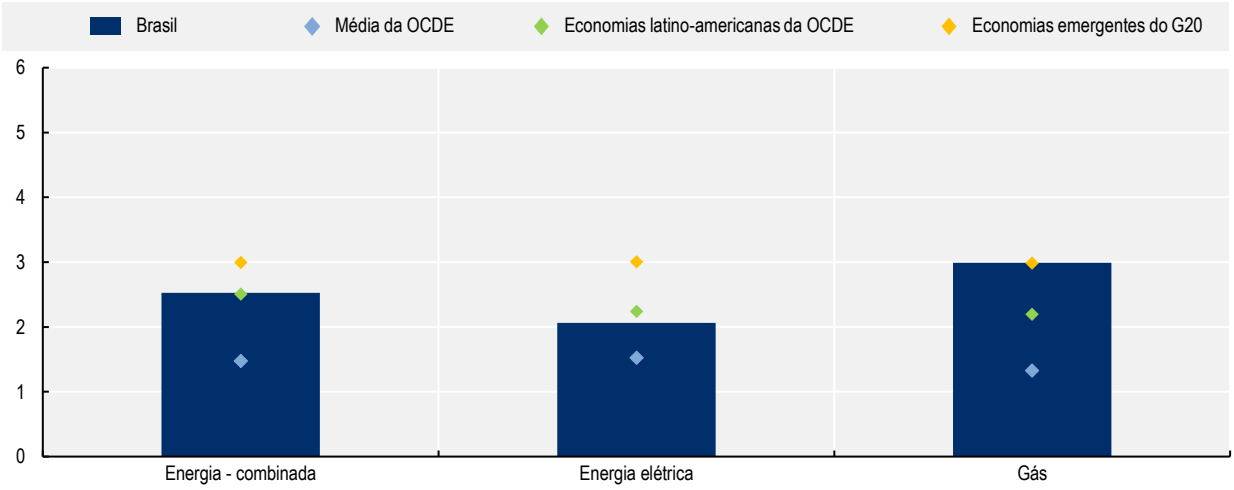
Vale ressaltar que, em 2018, esses indicadores refletiam o fato de que o comércio secundário de espectro não era permitido. Entretanto, isso foi alterado pela Lei nº 13.879, de 3 de outubro de 2019, que criou um mercado secundário de radiofrequência, e pelo Decreto nº 10.402, de 17 de junho de 2020, que autoriza os serviços de telecomunicações e a prorrogação e transferência de autorizações de radiofrequência, possibilitando assim investimentos privados no setor. Espera-se que as reformas adicionais realizadas a partir de 2018 levem a maiores investimentos neste setor, mas é pouco provável que melhorem o desempenho do país nos indicadores de PMR setoriais.[33]

Energia

No que diz respeito ao setor energético, os indicadores de 2018 mostram que tanto a energia elétrica quanto o gás natural possuem mais barreiras à concorrência do que a média dos países da OCDE (Figura 1.23).

Figura 1.23. Indicador de PMR setorial: Energia, 2018

Índice com escala de 0 a 6 do marco regulatório mais favorável para o menos favorável à concorrência



Observação: a média da OCDE inclui todos os países membros da OCDE. Economias da OCDE da América Latina é a média entre Chile, Colômbia, Costa Rica e México. Economias emergentes do G20 é a média de oito países: Argentina, Brasil, China, Indonésia, México, Rússia, África do Sul e Turquia. Para a maioria dos países, os indicadores se baseiam em leis e regulamentos em vigor em 1 de janeiro de 2018. Para Costa Rica, Estônia e EUA, as informações se referem a 1 de janeiro de 2019, e para Indonésia e China, a 1 de janeiro de 2020, uma vez que esses países forneceram suas respostas ao questionário de PMR de 2018 em uma data posterior.
Fonte: Banco de dados de PMR de 2018 da OCDE e Banco de dados de PMR de 2018 do Grupo Banco Mundial e da OCDE.

Entretanto, algumas reformas recentes no ***setor de gás*** melhoraram o desempenho do Brasil nesse setor. O capítulo 7 fornece uma avaliação mais detalhada dessas mudanças e seu impacto sobre o desempenho do Brasil no indicador de PMR correspondente.

Quanto ao ***setor elétrico***, o valor do indicador de PMR setorial de 2018 é pior do que a média da OCDE, mas não em relação à média das economias latino-americanas da OCDE ou à média de países equivalentes do G20. Isso se deve ao fato de que as autoridades públicas detêm participações em empresas de energia elétrica em todos os níveis do fornecimento e o controle dessas empresas sob propriedade do Estado só pode ser alienado após autorização legislativa. Além disso, o setor elétrico brasileiro é um setor altamente integrado verticalmente. As empresas envolvidas tanto na geração e transmissão quanto na distribuição e transmissão de energia elétrica precisam apenas garantir a separação contábil, não sendo necessária a separação entre empresas ativas tanto na distribuição quanto no fornecimento de energia elétrica no varejo.

Nos últimos dois anos, entretanto, isso começou a mudar. Vejamos, por exemplo, a Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobras. A Eletrobras é a maior empresa de energia elétrica da América Latina que atua na geração, transmissão e comercialização de energia. Ela controla oito subsidiárias, uma *holding* (Eletropar), um centro de pesquisa que é uma associação privada (Cepel) e 50% da Itaipu Binacional. Com um valor de mercado de 8.728 milhões de dólares, ela é responsável por aproximadamente 30,2% da capacidade de geração instalada do Brasil e emprega 14.641 pessoas. O Estado detém 63,08% da Eletrobras e exerce essa propriedade conjuntamente por meio do Ministério da Economia e do Ministério de Minas e Energia (OECD, 2020, p. 60[2]). Entretanto, a privatização da Eletrobras já está prevista[34] e a aprovação da Lei 14.182/2021 que prevê a sua privatização representa um passo importante para alcançar esse objetivo (Presidency of the Republic, 2021[23]). O governo pretende privatizar a Eletrobras em 2022 e iniciou ações preparatórias para isso (BNAmericas, 2022[24]).

Além disso, a Eletrobras alienou alguns de seus ativos nos últimos anos. A empresa detinha participações diretas e indiretas em 137 sociedades de propósito específico em 2020, contra 160 em 2016. Atualmente, a Eletrobras não detém mais empresas de distribuição e está completamente focada na geração e transmissão de energia elétrica. Além disso, o Brasil criou novas possibilidades de contratação com concessionárias dentro de um contexto de ampliação dos esforços para promover a concorrência no setor de geração de energia elétrica. Em 2018, foi adotado um dispositivo legal regulando a outorga de um contrato de concessão no setor elétrico associado à privatização do titular de uma concessão de serviço público para geração de energia elétrica, criando assim novas condições (possibilidades) contratuais e facilitando o processo de privatização[35]

Em resumo, o Brasil está progredindo na promoção da concorrência no setor elétrico, embora ainda existam possibilidades de melhoria, principalmente no que diz respeito aos novos desinvestimentos de participações públicas em alguns atores do mercado e à separação de empresas de energia elétrica verticalmente integradas.

Transporte

Com relação ao ***setor de transportes***, as barreiras regulatórias à concorrência são maiores no transporte ferroviário, embora esse também seja o caso da maioria dos países membros e não membros da OCDE. O resultado do indicador de PMR de 2018 foi motivado pelo fato de que a infraestrutura ferroviária é de propriedade de empresas públicas integradas verticalmente com prestadores de serviços de transporte ferroviário de carga, o que limita o acesso à infraestrutura ferroviária a operadores não integrados. Entretanto, a situação pode ter melhorado desde 2018 como consequência das recentes mudanças nas regras aplicáveis ao serviço de transporte ferroviário de carga prestado por operadores ferroviários independentes, que facilitam o uso da infraestrutura ferroviária por terceiros e podem levar a uma maior concorrência intrasetorial em diferentes linhas ferroviárias.[36]

Em 2018, também não havia concorrência nos serviços de transporte ferroviário de passageiros, o que ainda não mudou desde então.

A regulação do transporte aéreo, por outro lado, é muito favorável à concorrência e as recentes reformas abriram totalmente o mercado aos investidores estrangeiros.[37]

As potencialidades e fragilidades relativas desses indicadores de PMR são compreensíveis, dada à geografia e à estrutura de transportes do Brasil e aos respectivos papéis que os transportes ferroviário e aéreo nela desempenham, sendo que o primeiro é bastante marginal, enquanto o segundo desempenha um papel importante.[38]

O transporte rodoviário e aquaviário também são importantes para a economia brasileira, dada sua geografia, embora seu marco regulatório seja menos favorável à concorrência do que o do transporte aéreo. Entretanto, uma recente mudança na legislação federal em relação ao transporte aquaviário, que amplia as permissões para o uso de embarcações e mão-de-obra estrangeira, representa um avanço positivo.

Historicamente, a oferta nacional de serviços de transporte marítimo tem sido altamente concentrada entre aquelas empresas (nacionais) que obtiveram a licença necessária. A baixa qualidade da infraestrutura portuária e as rigorosas exigências burocráticas para a prestação de serviços de transporte marítimo somam-se a esses desafios (OECD, 2020, p. 75[4]). Além disso, foram criadas barreiras regulatórias para prestadores de serviços de armazenagem e movimentação de contêineres nos portos brasileiros a partir de 2018,[39]apesar de outras melhorias no marco regulatório do Brasil nessa área.

No setor de transporte rodoviário,[40] são exigidas licenças intransferíveis para operar tanto na prestação de serviços de transporte de carga quanto na de transporte de passageiros. Além disso, cada nova rota para o transporte de passageiros tem que ser aprovada antes que a prestação de serviços possa começar. Uma lei de 2022[41] pode restringir ainda mais a concorrência, uma vez que cria a possibilidade de que

Agência Nacional de Transportes Terrestres limite o número de concorrentes com base na viabilidade econômica de novas entradas no mercado. As implicações dessa nova lei dependem dos critérios de viabilidade a serem definidos pelo Executivo, assim como suas regras de implementação.

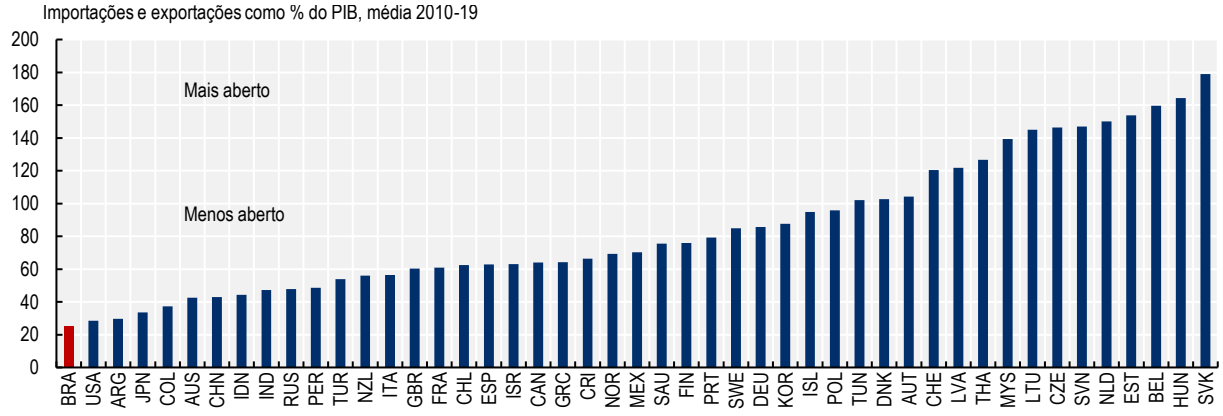
Além disso, até 2019, os preços dos serviços de transporte de passageiros eram regulados, mas as recentes medidas os liberalizaram.[42] Entretanto, em 2018, foram estabelecidos pisos para os preços do frete rodoviário após uma greve no setor de transporte (OECD, 2020, p. 69[4]).

Aspectos específicos da concorrência nos setores de transporte, principalmente no setor marítimoo e na aviação civil, serão objeto de um estudo de análise da concorrência da OCDE, com publicação prevista para 2022. O estudo (provisoriamente intitulado *Estudos de Análise da Concorrência da OCDE: Brasil*) utilizará o Conjunto de Ferramentas de Análise da Concorrência da OCDE para analisar a regulação do setor portuário e de aviação civil, em cooperação com o Cade (OECD, 2021[25]).

Barreiras ao comércio e ao investimento

A intensificação das pressões competitivas por parte das empresas estrangeiras constitui uma maneira poderosa de aumentar a concorrência. Com exportações e importações representando menos de 30% do PIB, a economia brasileira está significativamente menos integrada ao comércio internacional do que outras economias de mercado emergentes de dimensões semelhantes. As empresas brasileiras também têm mostrado pouca participação em cadeias globais de valor, em um contexto em que outros países latino-americanos exemplificam como o comércio e a integração em cadeias globais de valor podem contribuir para o crescimento econômico (OECD, 2020, p. 72[4]). Figura 1.24 mostra as importações e exportações do Brasil como porcentagem do seu PIB.

Figura 1.24. A exposição do Brasil ao comércio internacional, 2010-19



Fonte: Banco de dados das Perspectivas Econômicas da OCDE (2020).

A pontuação dos indicadores de PMR de baixo nível na área de barreiras ao comércio e ao investimento é baixa em relação a sua pontuação em outros indicadores de PMR, mas alta em relação a de outros países.

Barreiras tarifárias ao comércio

O Brasil tem tomado algumas medidas nos últimos anos para reduzir as ***barreiras tarifárias ao comércio***. Uma resolução do MERCOSUL de 2019 reduziu as tarifas que afetam muitos compostos no setor químico (MERCOSUR, 2018[26]). Mais recentemente, uma resolução reduziu os impostos de importação sobre uma grande quantidade de produtos, embora a medida seja temporária e termine no final de 2023 (Comitê-

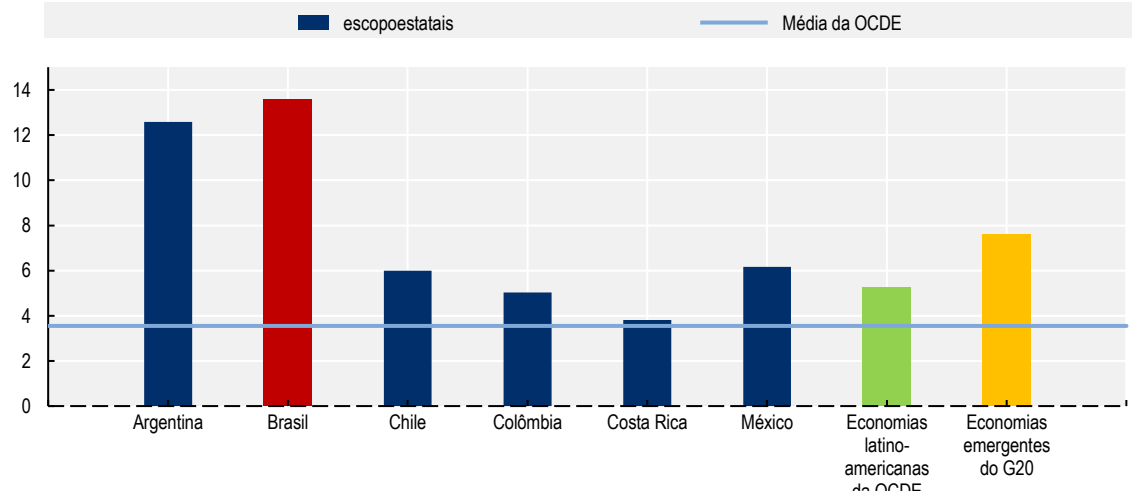
Executivo de Gestão, 2021[27]; LegisWeb, 2022[28]) A abrangência das isenções tarifárias para bens de capital foi ampliada por meio da aplicação de uma definição mais restrita da disponibilidade de equivalentes domésticos, o que exclui essas isenções tarifárias. Além disso, as exigências de licenças de importação têm sido flexibilizadas nos últimos anos. A imposição da exigência de licenças de importação estará sujeita à revisão com base na Lei nº 14.195/2021 (Art. 10, § 3º). A exigência de realizar tal revisão não afetaria o indicador de PMR nesta área, mas representa um sinal positivo. O Portal Único Siscomex para os processos de exportação e importação reduziu a demora no processamento e sua implementação continuou avançando nos últimos anos (OECD, 2020, p. 75[4]). Outras medidas nessa direção facilitariam o comércio exterior do Brasil, contribuindo assim para uma melhor integração do Brasil na economia mundial.

Mesmo após recentes reduções, as barreiras tarifárias, medidas pelas tarifas efetivamente aplicadas às importações, permanecem altas, tanto em termos absolutos quanto em comparação com outros países. Conforme discutido no mais recente Relatório Econômico da OCDE sobre o Brasil (OECD, 2020, p. 71[4]), os níveis tarifários médios ponderados pelas importações são significativamente mais altos do que os de países equivalentes da América Latina, e a tarifária aplicada com mais frequência no Brasil está em torno de 13/14%, enquanto cerca de 450 linhas tarifárias estão em 35%, incluindo têxteis, vestuário e couro, e veículos automotores. Além das tarifas, várias formas de barreiras não tarifárias, incluindo exigências de conteúdo local, contribuem para a proteção dos produtores nacionais. O Relatório Econômico sugere que elas são a raiz de reduções significativas nas importações e exportações (OECD, 2020, p. 71[4]).

Figura 1.25 mostra o valor médio das tarifas de importação efetivamente aplicadas no momento da publicação dos indicadores de PMR de 2018. Esses dados se referem a 2016.[43] No caso do Brasil, os valores mais recentes não mostram grandes melhoras.[44]

Figura 1.25. Tarifas de importação efetivamente aplicadas, 2016

Tarifas efetivamente aplicadas, média simples (%)



Observação: o indicador de PMR mede as barreiras comerciais tarifárias usando os dados tarifários efetivamente aplicados do banco de dados do Sistema de Informações de Análise Comercial da UNCTAD, que pode ser acessado em https://wits.worldbank.org/. Esses dados se referem à tarifa mais baixa disponível, que pode ser uma tarifa preferencial ou a tarifa da Nação Mais Favorecida. (World Bank, n.d.[29]). Os dados se referem a 2016, já que eram os dados mais recentes disponíveis quando os indicadores de PMR de 2018 foram calculados. Os dados mais recentes não estão disponíveis para todos os países da figura.
Fonte: Banco de dados do Sistema de Informação de Análise Comercial (TRAINS) da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).

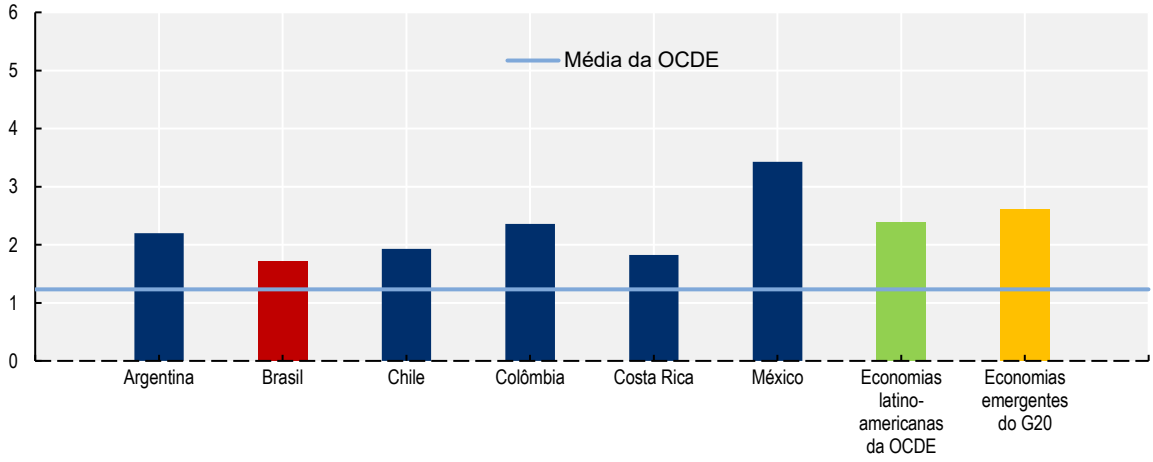
Continuar a reduzir as barreiras comerciais pode oferecer uma série de benefícios para a economia brasileira. Os efeitos mais evidentes e imediatos da redução das barreiras comerciais seriam uma queda nos preços de importação para consumidores e empresas nos setores a jusante, o que é particularmente importante para as micro, pequenas e médias empresas, e uma maior participação nas cadeias globais de valor. Estimativas parciais de equilíbrio sugerem que os consumidores brasileiros poderiam ver seu poder de compra aumentar em 8% se as barreiras tarifárias fossem eliminadas (OECD, 2020, p. 73[4]). Além disso, esses benefícios são altamente progressivos, uma vez que as famílias de menor renda gastam partes maiores da sua renda em bens comercializáveis, como alimentos, eletrodomésticos, móveis e roupas. A redução de tarifas não resultaria em perdas tributárias significativas e os efeitos de produtividade de uma maior integração provavelmente levariam a uma expansão da atividade econômica e uma maior arrecadação. As empresas teriam, ao mesmo tempo, maior acesso a insumos intermediários e de capital, e estariam mais expostas à concorrência externa. Isso estimularia essas empresas a atualizar produtos e processos, reduzir o tempo ocioso e cortar rendas econômicas. Assim como no caso de uma concorrência interna mais forte, isso também permitiria que as empresas de alto desempenho crescessem em detrimento de empresas menos produtivas (OECD, 2020, p. 73[4]).

Tratamento diferenciado de fornecedores estrangeiros

A regulação também cria barreiras relativamente altas para empresas estrangeiras que desejam participar de processos de compras públicas ou que tentam atuar em setores importantes de rede e de serviços, como mostra o valor do indicador de baixo nível sobre ***tratamento diferenciado de fornecedores estrangeiros*****,** que é pior do que a média da OCDE (Figura 1.26). Entretanto, o Brasil se sai melhor nesse indicador de baixo nível do que a média de países equivalentes do G20 e do que a média dos países latino-americanos da OCDE.

Figura 1.26. Indicador de PMR de baixo nível: tratamento diferenciado de fornecedores estrangeiros, 2018

Índice com escala de 0 a 6 do marco regulatório mais favorável para o menos favorável à concorrência



Observação: a média da OCDE inclui todos os países membros da OCDE. Economias da OCDE da América Latina é a média entre Chile, Colômbia, Costa Rica e México. Economias emergentes do G20 é a média de oito países: Argentina, Brasil, China, Indonésia, México, Rússia, África do Sul e Turquia. Para a maioria dos países, os indicadores se baseiam em leis e regulamentos em vigor em 1 de janeiro de 2018. Para Costa Rica, Estônia e EUA, as informações se referem a 1 de janeiro de 2019, e para Indonésia e China, a 1 de janeiro de 2020, uma vez que esses países forneceram suas respostas ao questionário de PMR de 2018 em uma data posterior.
Fonte: Banco de dados de PMR de 2018 da OCDE e Banco de dados de PMR de 2018 do Grupo Banco Mundial e da OCDE.

O alto valor em 2018 é parcialmente explicado pelas regras que limitam o acesso de empresas estrangeiras a licitações públicas. Entretanto, o país começou a enfrentar essas restrições abolindo recentemente a exigência de que os licitantes estrangeiros tenham um representante legal no Brasil e a obrigação de fornecer traduções juramentadas de documentos em idioma estrangeiro. Contudo, é necessário fazer ainda mais para garantir que os licitantes estrangeiros não estejam em desvantagem em relação aos licitantes nacionais. Por exemplo, os licitantes estrangeiros podem participar de todos os processos de compras, desde que atendam a todos os requisitos legais e técnicos. Na prática, porém, uma empresa estrangeira que deseje participar de uma licitação precisa obter uma autorização do Ministério da Economia para operar no país. Essa autorização não será necessária somente se a empresa estrangeira estiver participando como parte de um consórcio que inclua empresas nacionais, por isso a maioria das empresas estrangeiras prefere participar em conjunto com uma empresa local, o que reduz o número de participantes em licitações (OECD, 2021, p. 59[3]).

Os resultados de 2018 também se devem a regimes restritivos no transporte de cabotagem. Uma lei de 2022 que flexibiliza o fretamento de embarcações estrangeiras para a cabotagem marítima no Brasil é um avanço positivo nesta área (ver também a subseção sobre transporte em Indicadores de PMR setoriais). Entretanto, aviões e veículos rodoviários estrangeiros ainda estão impedidos de operar em rotas internas.

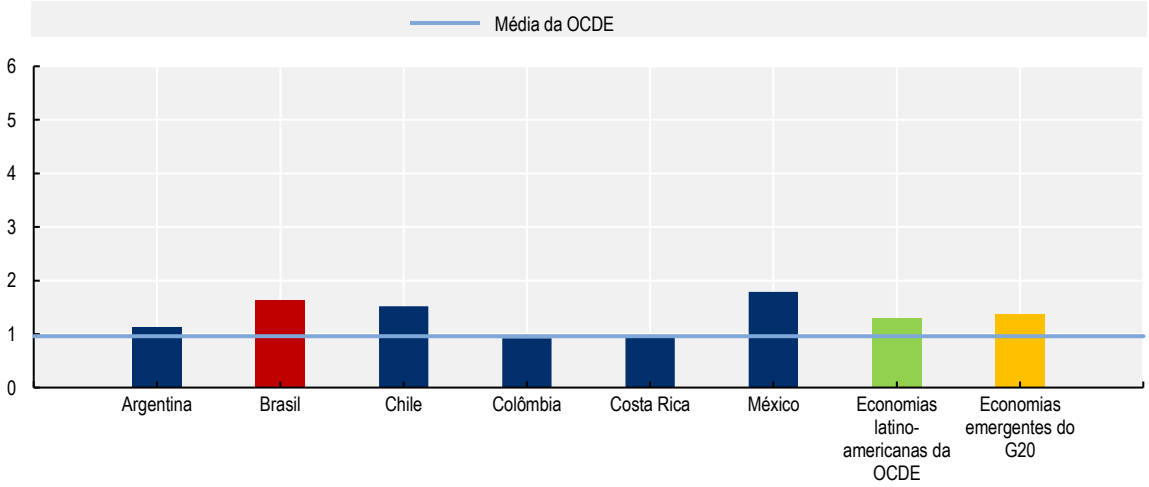
Além disso, apesar dos acordos de reconhecimento mútuo com alguns países, contadores e advogados estão protegidos da concorrência de profissionais estrangeiros, uma vez que estes últimos são obrigados a fazer um exame local para poder exercer a profissão.

Barreiras à facilitação do comércio

O indicador de ***Barreiras à facilitação do comércio*** reflete o grau de complexidade dos procedimentos técnicos e legais relativos às transações comerciais internacionais.[45] O indicador para o Brasil está próximo do valor de outras grandes economias, como o México e a Indonésia. Entretanto, está acima da média da OCDE, das economias emergentes do G20 e dos países latino-americanos da OCDE (Figura 1.27).

Figura 1.27. Indicador de PMR de baixo nível: Barreiras à facilitação do comércio, 2018

Índice com escala de 0 a 6 do marco regulatório mais favorável para o menos favorável à concorrência



Observação: a média da OCDE inclui todos os países membros da OCDE. Economias da OCDE da América Latina é a média entre Chile, Colômbia, Costa Rica e México. Economias emergentes do G20 é a média de oito países: Argentina, Brasil, China, Indonésia, México, Rússia, África do Sul e Turquia. Para a maioria dos países, os indicadores se baseiam em leis e regulamentos em vigor em 1 de janeiro de 2018. Para Costa Rica, Estônia e EUA, as informações se referem a 1 de janeiro de 2019, e para Indonésia e China, a 1 de janeiro de 2020, uma vez que esses países forneceram suas respostas ao questionário de PMR de 2018 em uma data posterior.
Fonte: Banco de dados de PMR de 2018 da OCDE e Banco de dados de PMR de 2018 do Grupo Banco Mundial e da OCDE.

O Brasil tem feito grandes avanços para promover a facilitação do comércio ao dar continuidade à implementação do Programa Portal Único de Comércio Exterior (*Siscomex*), um portal único para a comunidade de comércio, lançado em 2014 e aperfeiçoado em lei de 2021 (Presidency of the Republic, 2021[30]). O programa resultou em um novo processo para exportação, enquanto o módulo para importação também está sendo viabilizado. A implementação do programa continua em 2022 (Siscomex, 2021[31]).

O Brasil pode ampliar esses esforços visando as áreas de maior impacto para a facilitação do comércio: simplificação das formalidades comerciais, governança e imparcialidade, disponibilidade de informações, envolvimento da comunidade de comércio, consultas prévias e taxas e encargos, simplificação e harmonização de documentos, automação de processos de fronteira e cooperação de agências transfronteiriças, conforme observado na ferramenta de comparação dos Indicadores de Facilitação do Comércio da OCDE entre países.

As áreas a seguir são sugeridas como áreas que ainda podem ser melhoradas (OECD, 2019[32]):

- Reduzir o tempo médio de emissão de consultas prévias, que são declarações prévias das autoridades sobre o tratamento que o país dará a um bem importado.
- Limitar o número e a diversidade de taxas e encargos cobrados durante os recursos das decisões administrativas das agências de fronteira.
- Aumentar a capacidade dos sistemas de TI das agências de fronteira para trocar dados eletronicamente, concluir o desenvolvimento do processamento eletrônico pré-chegada e melhorar a qualidade das telecomunicações e dos sistemas de TI que auxiliam na automação dos processos de fronteira.
- Expandir o uso do processamento pré-chegada da documentação de importação, expandir o uso de programas de Operadores Autorizados para operadores que atendam a certos critérios relacionados à conformidade e simplificar ainda mais os procedimentos em termos de tempo e custo associados.
- Aumentar a cooperação no local entre os vários governos presentes na fronteira, realizando, entre outras coisas, reuniões regulares em nível nacional a fim de melhorar a cooperação.

Barreiras ao IED

Em 2018, essas barreiras, conforme medidas no Índice de Restritividade Regulatória ao IED da OCDE que alimenta diretamente este indicador de PMR de baixo nível,[46] eram relativamente baixas em termos absolutos e em comparação com a média das economias emergentes do G20. Entretanto, ainda são superiores à média da OCDE e à média dos países latino-americanos da OCDE (Figura 1.28).

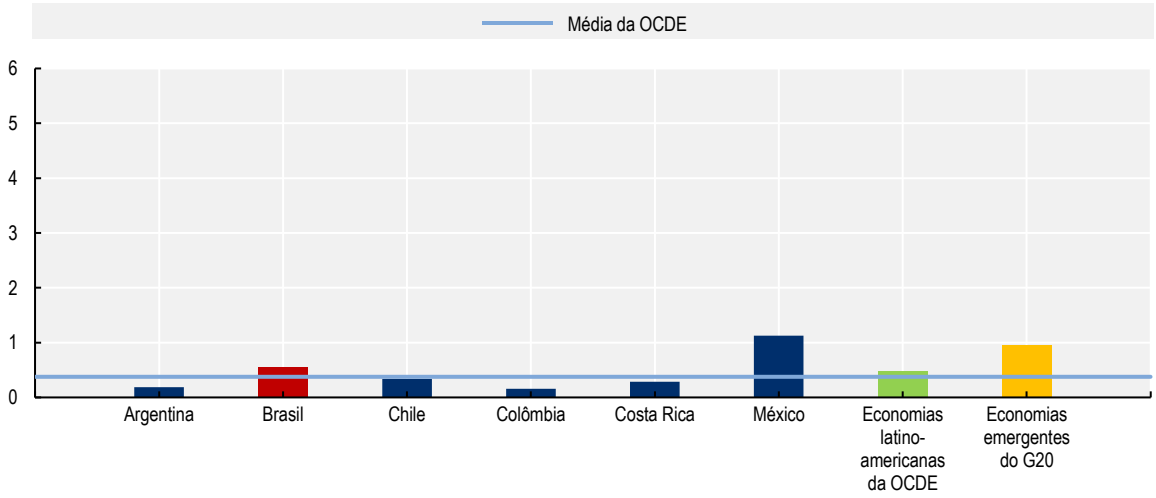
A partir de 2018, o Brasil adotou uma série de medidas que levaram à redução das barreiras regulatórias ao IED. O país revogou o limite anterior de 20% sobre o investimento estrangeiro no transporte aéreo e a exigência de que os diretores fossem exclusivamente brasileiros.[47] O Brasil também revogou a exigência de reciprocidade para as companhias de seguros estrangeiras que desejam investir no país.[48] Finalmente, o Banco Central não precisa mais autorizar investimentos estrangeiros em instituições financeiras, aplicando a elas o princípio do tratamento nacional.[49]

Essas medidas reduziram ligeiramente a lacuna em relação à média da OCDE. Tabela 1.1 abaixo mostra as mudanças nos valores, calculados usando os valores mais recentes do Índice de Restritividade ao IED da OCDE. Além disso, a eliminação de uma restrição horizontal relacionada ao acesso ao sistema financeiro nacional por empresas estrangeiras, que atualmente pode ser restringido pelo Banco Central no caso de crises de balanço de pagamentos, está prevista para dezembro de 2022, com a entrada em vigor da Lei nº 14.286. Apesar dessas melhorias, uma série de restrições discriminatórias permanecem, tais como a exigência de constituição de uma empresa local em vários setores e restrição de propriedade

estrangeira nos meios de comunicação e na compra de propriedade rural. O Brasil poderia avaliar se seria possível implementar alternativas menos discriminatórias.

Figura 1.28. Indicador de PMR de baixo nível: Barreiras ao IED, 2018

Índice com escala de 0 a 6 do marco regulatório mais favorável para o menos favorável à concorrência



Observação: o eixo vertical está em uma escala de 0-3 para melhor destacar as diferenças entre os valores. A média da OCDE inclui todos os países membros da OCDE. Economias da OCDE da América Latina é a média entre Chile, Colômbia, Costa Rica e México. Economias emergentes do G20 é a média de oito países: Argentina, Brasil, China, Indonésia, México, Rússia, África do Sul e Turquia.
Fonte: Conjunto de dados sobre Restritividade Regulatória ao IED de 2018.

Tabela 1.1. Indicador de baixo nível sobre Barreiras ao IED, 2018 e 2020

Ano	Brasil	Média da OCDE
2018	0.55	0.38
2020*	0.49	0.38

* Os valores para 2020 são estimados com base nos valores do Índice de Restritividade ao IED.
Fonte: Conjunto de dados sobre Restritividade ao IED da OCDE.

Referências

Andrews, D. and F. Cingano (2014), "Public policy and resource allocation: evidence from firms in Oecd countries", *Economic Policy*, Vol. 29/78, pp. 253-296, https://doi.org/10.1111/1468-0327.12028. [8]

Andrews, D., C. Criscuolo and P. Gal (2016), "The Best versus the Rest: The Global Productivity Slowdown, Divergence across Firms and the Role of Public Policy", *OECD Productivity Working Papers*, No. 5, OECD Publishing, Paris, https://read.oecd-ilibrary.org/economics/the-best-versus-the-rest_63629cc9-en#page1 (accessed on 7 October 2021). [10]

Arnold, J. et al. (2016), “Services Reform and Manufacturing Performance: Evidence from India”, *The Economic Journal*, Vol. 126/590, pp. 1-39, https://doi.org/10.1111/ECOJ.12206. [16]

Barone, G. and F. Cingano (2011), “Service Regulation and Growth: Evidence from OECD Countries*”, *The Economic Journal*, Vol. 121/555, pp. 931-957, https://doi.org/10.1111/J.1468-0297.2011.02433.X. [14]

BNAmericas (2022), *The risks to Eletrobras’ privatization*, https://www.bnamericas.com/en/features/the-risks-to-eletrobras-privatization. [24]

Bouis, R. et al. (2012), “The Short-Term Effects of Structural Reforms: An Empirical Analysis”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 949, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/5k9csvk4d56d-en. [11]

Bourlès, R. et al. (2013), “Do product market regulations in upstream sectors curb productivity growth? Panel data evidence for OECD Countries”, *Review of Economics and Statistics*, Vol. 95/5, pp. 1750-1768, https://doi.org/10.1162/REST_A_00338. [15]

Comitê-Executivo de Gestão (2021), *Resolução GECEX No 269*, https://in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-gecex-n-269-de-4-de-novembro-de-2021-357327000. [27]

Égert, B. (2018), “Regulation, Institutions and Aggregate Investment: New Evidence from OECD Countries”, *Open Economies Review*, Vol. 29/2, pp. 415-449, https://doi.org/10.1007/s11079-017-9449-9. [7]

Égert, B. (2017), “The quantification of structural reforms: Extending the framework to emerging market economies”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1442, OECD, Paris, https://doi.org/10.1787/f0a6fdcb-en. [6]

Égert, B. and P. Gal (2016), “The Quantification of Structural Reforms in OECD Countries: A New Framework”, *Economic Studies*, http://www.oecd.org/eco/workingpapers (accessed on 16 June 2021). [12]

Égert, B. and I. Wanner (2016), “Regulations in services sectors and their impact on downstream industries: The OECD 2013 Regimpact Indicator”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1303, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/5jlwz7kz39q8-en. [5]

Federal Government of Brazil (2022), *State-owned Panorama*, http://www.panoramadasestatais.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=paineldopanoramadasestatais.qvw&lang=en-US&host=QVS%40srvbsaiasprd07&anonymous=true. [19]

LegisWeb (2022), *Resolução GECEX Nº 353 DE 23/05/2022*, https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=431870. [28]

MERCOSUR (2018), *MERCOSUL/GMC/RES No. 55/18 Modification of the Mercosur Common Nomenclature and its Corresponding Common External Tariff*, http://ttp://www.saij.gob.ar/55-internacional-modificacion-nomenclatura-comun-mercosur-su-correspondiente-arancel-externo-comnun-rmr2018000055-2018-12-16/123456789-0abc-de5-5000-08102rserced?q=%28organismo%3acmc%29%20or%20%28organismo%3agmc%29&o=221&f=total%7cf. [26]

Nicoletti, G. et al. (2003), “Policies and International Integration: Influences on Trade and Foreign Direct Investment”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 359, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/062321126487. [22]

OECD (2021), *Council Report on the Implementation of the OECD Recommmendation on Report on the Implementation of the OECD Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying - Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access C(2021)74*, https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C(2021)74&docLanguage=En (accessed on 13 October 2021). [21]

OECD (2021), *Fighting bid rigging in Brazil: A review of federal public procurement*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/competition/fighting-bid-rigging-in-brazil-a-review-of-federal-public-procurement.htm (accessed on 8 October 2021). [3]

OECD (2021), *OECD Competition Assessment Reviews: Brazil*, https://www.oecd.org/daf/competition/oecd-competition-assessment-reviews-brazil.htm. [25]

OECD (2020), *OECD Economic Surveys: Brazil 2020*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/250240ad-en. [4]

OECD (2020), *OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Brazil*, OECD Publishing,, https://www.oecd.org/brazil/soe-review-brazil.htm (accessed on 8 October 2021). [2]

OECD (2019), *Brazil: Trade facilitation performance*, https://www.compareyourcountry.org/trade-facilitation/en/1/default/BRA/default. [32]

OECD (2015), *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264244160-en. [1]

OECD (2015), *The Future of Productivity*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264248533-EN. [9]

OECD (2014), *Economic Policy Reforms 2014: Going for Growth Interim Report*, OECD, Paris, https://read.oecd-ilibrary.org/economics/economic-policy-reforms-2014_growth-2014-en#page1 (accessed on 13 October 2021). [13]

OECD (2010), *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying OECD/LEGAL/0379*, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0379 (accessed on 13 October 2021). [20]

OECD (n.d.), *Foreign direct investment (FDI)*, https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/foreign-direct-investment-fdi/indicator-group/english_9a523b18-en#:~:text=Foreign%20direct%20investment%20(FDI)%20is,enterprise%20resident%20in%20another%20economy. [18]

OECD Competition Committee (2019), *Annual Report on Competition Policy Developments in Brazil*, https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/AR(2020)39/en/pdf. [33]

Presidency of the Republic (2021), *Law No 14.195 of August 26, 2021*, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14195.htm. [30]

Presidency of the Republic (2021), *Lei No. 14.182, de 12 de Julho de 2021*, http://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14182.htm. [23]

Siscomex (2021), *Implementation Schedule*, http://siscomex.gov.br/conheca-o-programa/cronograma-de-implementacao/. [31]

Vitale, C. et al. (2020), "The 2018 edition of the OECD PMR indicators and database: Methodological improvements and policy insights", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1604, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/2cfb622f-en. [17]

World Bank (n.d.), *Types of Tariffs*, https://wits.worldbank.org/wits/wits/witshelp/content/data_retrieval/p/intro/c2.types_of_tariffs.htm#:~:text=wits%20uses%20the%20concept%20of,weighted%20average%20tariff%20from%20wits. [29]

Notas

[1] Este questionário está disponível no sítio eletrônico dos indicadores de PMR em http://oe.cd/pmr.

[2] Para os países da OCDE, metade das informações utilizadas no cálculo deste indicador foram obtidas do banco de dados dos Indicadores de Política Regulatória e Governança (iREG) da OCDE, que apresenta evidências detalhadas em matéria de políticas regulatórias e práticas de governança dos países: www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm. Como o Brasil não está incluído nesse banco de dados, embora tenha sido contemplado pelos iREG para a América Latina de 2016, as informações foram coletadas diretamente das autoridades brasileiras.

[3] Conforme descrito acima.

[4] Este indicador identifica as barreiras à concorrência que podem existir nos setores de serviços que estão relacionadas à regulação por incentivos. O subindicador Regulação de Comando e Controle mede as barreiras criadas pelo uso de normas coercitivas por parte do governo nos mesmos setores.

[5] Conforme descrito acima, mas com referência aos setores de rede.

[6] Mais informações sobre o Índice de Restritividade ao IED podem ser encontradas em https://www.oecd.org/investment/fdiindex.htm.

[7] O banco de dados do Sistema de Informação de Análise Comercial da UNCTAD pode ser acessado em https://wits.worldbank.org/.

[8] Mais informações sobre os Indicadores de Facilitação do Comércio da OCDE podem ser encontradas em http://www.oecd.org/trade/topics/tradefacilitation/.

[9] As comunicações eletrônicas são tradicionalmente chamadas de telecomunicações, mas para destacar a relevância da transmissão de dados no questionário de PMR, este indicador é chamado de comunicações eletrônicas.

[10] O Brasil foi incluído pela primeira vez no exercício de análise de PMR em 2008.

[11] Ver www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation.

[12] Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.

[13] Desde 1 de janeiro de 2019, vários ministérios de vinculação se fundiram no Ministério da Economia, que continua a desempenhar um papel central de coordenação.

[14] A Lei das Sociedades Anônimas Brasileira (art. 142) estabelece que os acionistas elegem os membros do conselho de administração que, por sua vez, nomeiam os altos executivos. No caso das SOEs nacionais, essa regra geral não se aplica, segundo a interpretação do Ministério da Economia, uma vez que o art. 26 do Decreto-Lei nº 200/1967 permitiria aos ministros de vinculação nomear o CEO e outros altos executivos da SOE. O conselho de administração ainda tem que nomear formalmente os altos executivos nomeados pelos ministros ou pelo Presidente, mas não há nenhum caso conhecido em que o conselho tenha rejeitado a nomeação de um executivo nomeado por um ministro ou pelo Presidente. Ver (OECD, 2020, p. 40[2]).

[15] Vale ressaltar que as compras públicas são uma área em que as realidades *de jure* e *de fato* são muitas vezes bem diferentes, dificultando a comparação entre países (Vitale et al., 2020[17]).

[16] Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021.

[17] As informações compartilhadas nesta plataforma (Comprasnet) abrangem apenas parte das compras públicas realizadas em nível nacional. Muitos municípios e estados utilizam outras plataformas de compras eletrônicas que abrangem apenas parte das compras públicas realizadas a nível nacional. Muitos municípios e estados utilizam outras plataformas de compras eletrônicas.- Ver (OECD, 2021, p. 68[3]).

[18] Ainda são necessárias traduções juramentadas se o licitante estrangeiro vencer a licitação.

[19] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm.

[20] Lei nº 13.726, de 8 de outubro de 2018.

[21] Os atuais esforços para adotar avaliações sistemáticas *ex post* de leis e atos normativos são discutidos com mais detalhes no capítulo 5.

[22] São elas: Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL); Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL); Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA); Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); Agência Nacional de Águas (ANA); Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ); Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); Agência Nacional do Cinema (ANCINE); Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC); Agência Nacional de Mineração (ANM).

[23] A Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (SEAE) também realiza atividades de *advocacy* e estudos de mercado (OECD Competition Committee, 2019[33]), mas como a SEAE faz parte do Ministério da Economia, ela não é contemplada nos indicadores de PMR. Esses indicadores se concentram apenas em estudos de mercado conduzidos por órgãos independentes.

[24] São elas: Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL); Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL); Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA); Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); Agência Nacional de Águas (ANA); Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ); Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); Agência Nacional do Cinema (ANCINE); Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC); Agência Nacional de Mineração (ANM).

[25] Lei nº 13.848, de 26 de junho de 2019.

[26] Decreto nº 10.889, de 9 de dezembro de 2021.

[27] Projeto de lei nº 4391/2021. Este projeto de lei inclui, *inter alia*, disposições para que lobistas se cadastrem em um registro dedicado, se abstenham de realizar certas atividades e informem anualmente as despesas e os pagamentos realizados a funcionários públicos acima de um determinado valor.

[28] O indicador de PMR mede as barreiras comerciais tarifárias usando os dados tarifários efetivamente aplicados do banco de dados do Sistema de Informações de Análise Comercial da UNCTAD, que pode ser acessado em https://wits.worldbank.org/. Esses dados se referem à tarifa mais baixa disponível, que pode ser uma tarifa preferencial ou a tarifa da Nação Mais Favorecida (World Bank, n.d.[29]).

[29] Resolução CGSIM nº 61/2020, de 12 de agosto de 2020. São Paulo já implementou um balcão único on-line, mas outros municípios ainda estão em fase de implementação.

[30] Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019.

[31] Comunicação CMED nº 2, de 5 de março de 2020.

[32] Por exemplo, os países escandinavos e bálticos, a França, os Países Baixos, a Suíça e o Reino Unido.

[33] A Lei nº 14.109, de 16 de dezembro de 2020, reestrutura o Fundo de Universalização das Telecomunicações e permite sua utilização para investir em redes de telecomunicação. Por fim, a Lei nº 14.173, de 15 de junho de 2021, racionaliza os atuais impostos setoriais sobre a prestação de serviços de internet via satélite, com o objetivo de incentivar a prestação de tais serviços.

[34] Medida Provisória nº 1.031, de 23 de fevereiro de 2021.

[35] Decreto nº 9.271, de 25 de janeiro de 2018.

[36] Resolução ANTT nº 5.920, de 15 de dezembro de 2020.

[37] A Lei nº 13.842, de 17 de junho de 2019, eliminou permanentemente a exigência anterior de que a administração e pelo menos 80% das ações com direito a voto das empresas de transporte aéreo estivessem nas mãos de cidadãos brasileiros. O novo regime exige apenas a constituição de uma empresa local.

[38] Entretanto, os indicadores de PMR não consideram a importância relativa de diferentes setores.

[39] Resolução Antaq nº 34, de 19 de agosto de 2019.

[40] Os táxis não são discutidos, uma vez que sua regulamentação se limita ao nível estadual.

[41] Lei nº 14.298, de 5 de janeiro de 2022.

[42] Decreto nº 10.157, de 4 de dezembro de 2019.

[43] O indicador de PMR de baixo nível sobre Barreiras Tarifárias ao Comércio se baseia no Sistema de Informações de Análise Comercial da UNCTAD (TRAINS), um banco de dados informatizado que coleta dados sobre medidas de controle comercial em 150 países. A OCDE extrai desse banco de dados o valor médio das tarifas efetivamente aplicadas em um país para todo o comércio disponível quando os indicadores de PMR são calculados, o que significa que os dados se referem a uma data anterior (os dados de 2018 se referem a 2016). Esse valor médio é dividido em classes às quais é aplicada a escala de PMR de 0 a 6.

[44] Em 2016, o valor médio das tarifas de importação efetivamente aplicadas para o Brasil foi de 13.56. O valor disponível mais recente, que se refere a 2019, é de 13.43.

[45] Este indicador de baixo nível é baseado nos Indicadores de Facilitação do Comércio da OCDE, que avaliam a implementação das principais disposições do Acordo de Facilitação do Comércio da Organização Mundial do Comércio. Os dados se referem à atualização de 2017 desses indicadores. Para mais informações, acesse https://www.oecd.org/trade/topics/trade-facilitation/.

[46] O Índice de IED é usado para calcular o indicador de baixo nível das Barreiras ao IED. O valor desse indicador de baixo nível é igual ao valor do Índice de IED, ajustado para uma escala de 0 a 6. Para mais detalhes, acesse www.oecd.org/economy/reform/a%20detailed%20explanation%20of%20the%20methodology%20used%20to%20build%20the%20oecd%20pmr%20indicators_final.pdf.

[47] Lei nº 13.842, de 17 de junho de 2019.

[48] Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019.

[49] Circular nº 3.977/2020 do Banco Central do Brasil.

Parte II Política regulatória e governança no Brasil

2 Avaliações e recomendações para aprimorar a política regulatória no Brasil

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

Políticas e instituições

Avaliação

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

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

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

Embora a Lei das Agências Reguladoras contemple uma grande quantidade de ferramentas de política regulatória, tais como a obrigação de realizar atividades de participação social e de elaborar uma agenda regulatória, ela se aplica apenas a 11 agências reguladoras[2] no Brasil. Entretanto, não está claro quando essas ferramentas serão implantadas em todas as outras entidades com atribuições regulatórias no país. Além disso, elementos como atividades de controle e fiscalização e avaliações *ex post* dos atos normativos permanecem de certa forma em segundo plano em todo o governo, com esforços isolados em determinados ministérios ou agências.

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

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

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

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

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

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

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

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

Recomendações

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Análise de impacto regulatório e participação social

Avaliação

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

O número limitado de atos normativos e AIRs submetidos à consulta pública cria um problema de qualidade e padronização. Na maioria das vezes, os materiais para consulta são elaborados por cada ministério e publicados em seu próprio site. Outro problema é que a linguagem tende a ser complexa e técnica, pouco acessível ao cidadão, apesar da instrução para que seja usada uma linguagem simples e acessível em partes específicas da análise (por exemplo, o sumário executivo da AIR[9]). De forma mais ampla, a qualidade das audiências públicas (como um subconjunto das consultas públicas) varia entre e dentro dos ministérios. Por fim, o público em geral não conhece a AIR e a sociedade civil não foi treinada

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

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

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

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

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

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

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

O Brasil poderia aproveitar os aprendizados das agências reguladoras e de outras instituições para tornar a AIR mais conhecida. Por exemplo, o governo federal poderia compartilhar as experiências da CVM, o regulador financeiro, que tem trabalhado na AIR há mais de uma década. Outro exemplo é a ANEEL, que foi uma das primeiras a adotar a AIR entre as agências reguladoras. Grupos de trabalho especializados em AIR também podem ajudar. Na realidade, o INMETRO já montou uma equipe dedicada à elaboração da AIR, que participou do treinamento realizado pela ENAP. A SEAE poderia aproveitar essa experiência e sistematizar as informações. Uma possível forma de adotar um sistema de AIR seria olhar para as agências nas quais estão localizadas as habilidades mais avançadas e as partes interessadas externas mais concentradas, e expandir para outros ministérios, aproveitando essa experiência (OECD, 2015[1]).

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

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

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

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

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

Recomendações

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

Mesmo que a implementação da AIR tenha sido gradual, é importante que as entidades responsáveis pelo sistema de AIR e aquelas que precisarão adotar essa ferramenta estejam cientes das expectativas, requisitos e próximas etapas. Nesse sentido, o órgão encarregado de coordenar o sistema de AIR deve comunicar com clareza as metas e objetivos a serem alcançados em cada etapa do plano de implementação. Uma maneira de compartilhar informações com as partes interessadas no governo são os cartões informativos elaborados pelo Ministério da Economia, que sintetizam as principais informações de uma maneira simples e de fácil compreensão[14].

O roteiro poderia incluir:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Revisão do estoque regulatório

Avaliação

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Recomendações

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Coerência regulatória e política regulatória em nível subnacional

Avaliação

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Recomendações

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

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

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

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

Referência

OECD (2015), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264238770-en. [1]

Notas

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

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

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

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

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

[5] https://www.gov.br/participamaisbrasil/.

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

[7] A relevância não está definida na lei.

[8] Art. 18 do Decreto nº 10.411/2020.

[9] Art. 6.I do Decreto nº 10.411/2020.

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

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

[12] https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/acesso-a-informacao/air/airmodelodegovernana20210921_english.pdf

[13] Art. 17 do Decreto nº 10.411.

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

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

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

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

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

Introdução

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

Identificação das recomendações

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

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

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

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

1. Veja a seção correspondente para mais detalhes.

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

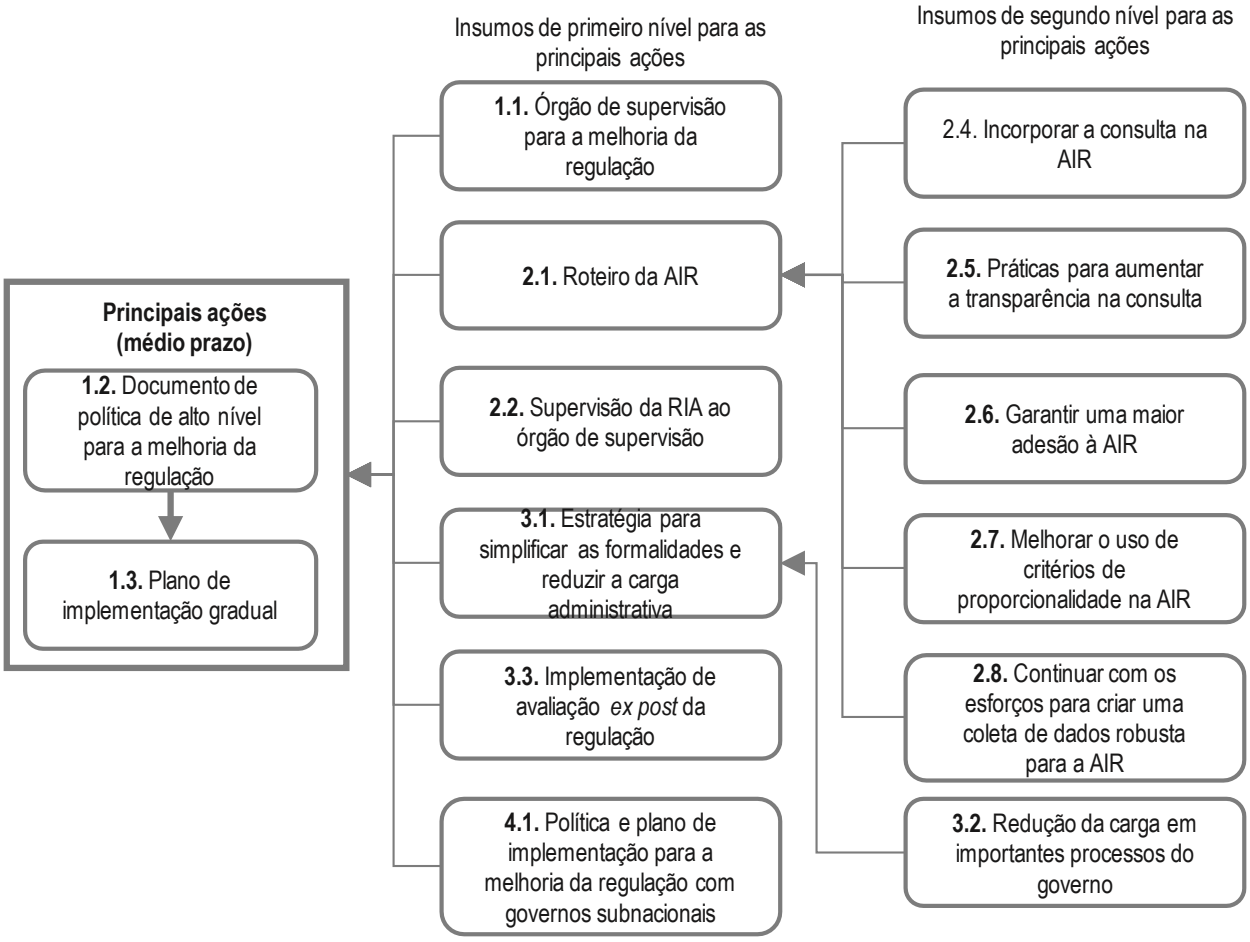
Figura do Anexo 2.A.1 contém uma descrição gráfica da opção 1. Neste cenário, as recomendações 1.2 e 1.3 podem ser consideradas como as principais ações a serem implementadas. A formulação e a eventual publicação de uma política de alto nível para a melhoria da regulação poderia ser acompanhada pela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

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

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

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

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



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

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

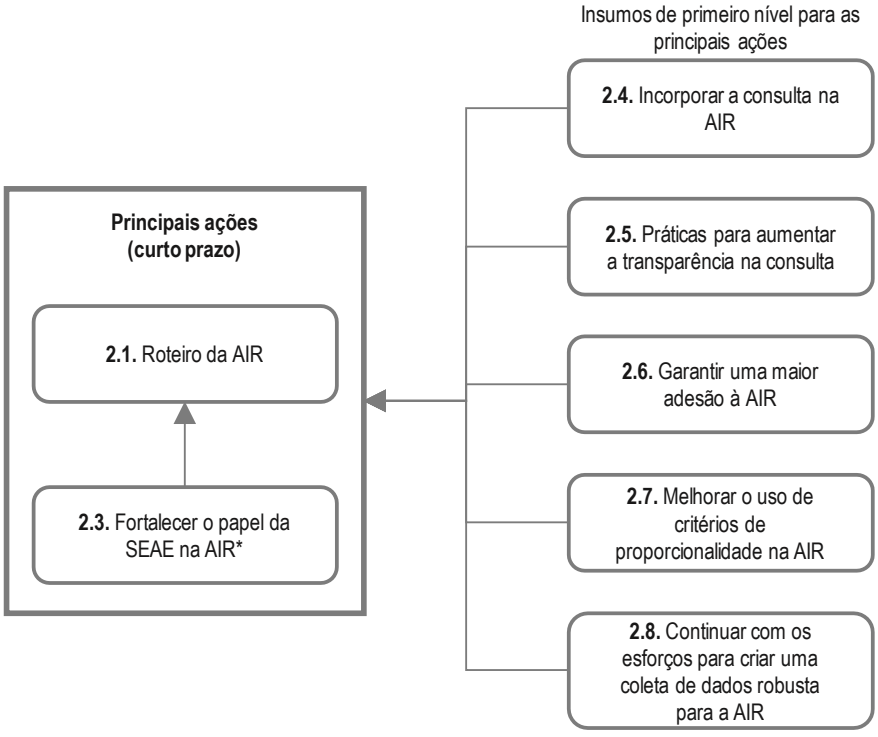
Na Figura do Anexo 2.A.2, os insumos de primeiro nível abrangem as recomendações que podem ajudar a desenvolver e a implementar as principais ações. Por exemplo, ao considerar as ações para fortalecer o papel da SEAE no processo de AIR (recomendação 2.3), deve-se buscar dispositivos para garantir que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

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

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

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

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



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

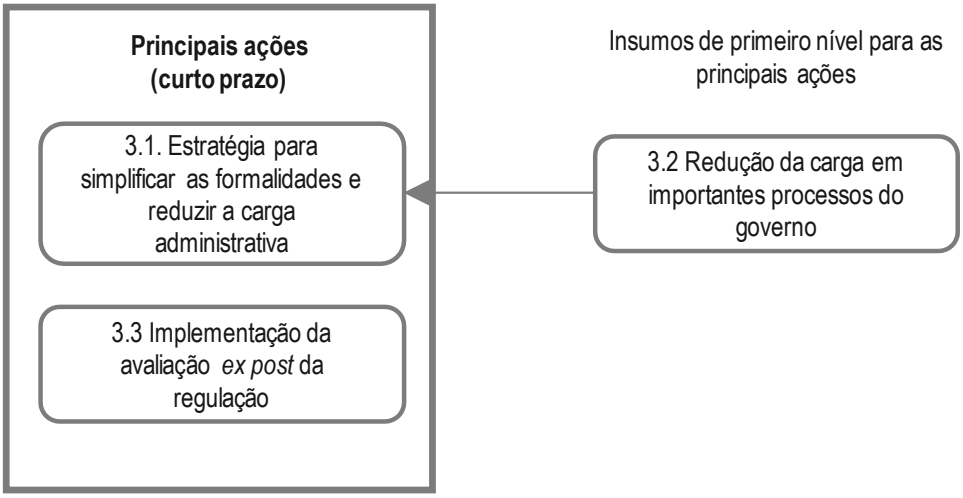
Opção de política 3: implementação de recomendações para a revisão do estoque regulatório

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

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

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

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

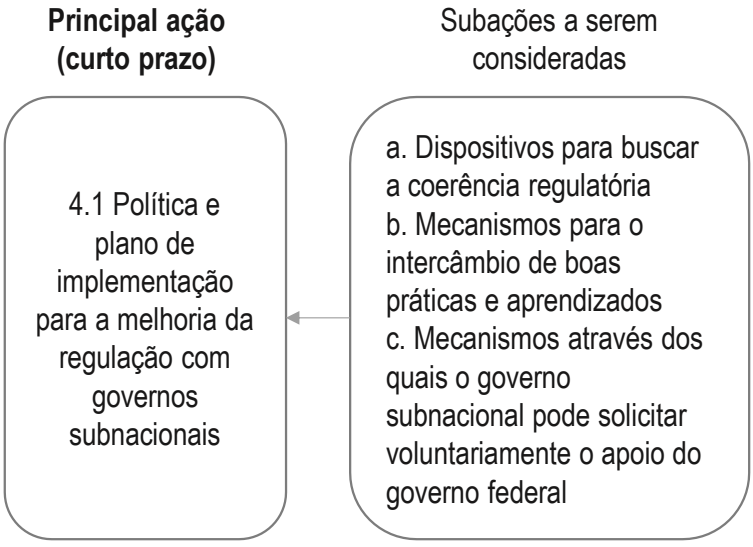


Opção de política 4: implementação de recomendações para coerência regulatória e política regulatória em nível subnacional

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

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

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



3 Políticas e instituições de governança regulatória no Brasil

Este capítulo fornece uma visão geral do marco jurídico-institucional da política regulatória no Brasil. Ele descreve os instrumentos que apoiam os esforços de melhoria da regulação no país e oferece uma visão dos aspectos que fazem parte de uma abordagem de governo única da qualidade regulatória. Além disso, o capítulo trata da organização e da situação das funções de supervisão regulatória, usando como referência as quatro funções principais dos órgãos de supervisão. A última parte do capítulo concentra-se em outros elementos importantes para a elaboração de uma política regulatória completa.

Política regulatória no Brasil: uma visão geral

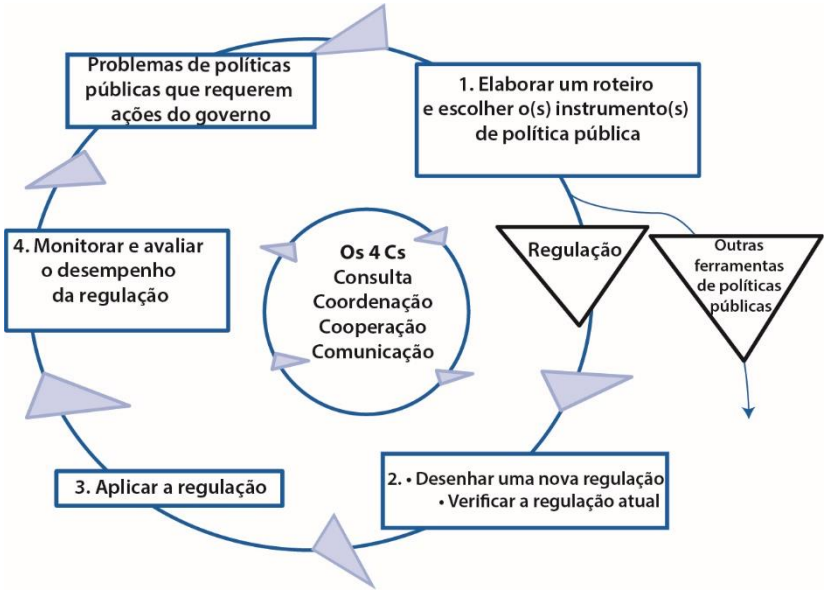
No Brasil, a agenda de melhoria da regulação remonta a 2007 com a criação do programa PRO-REG. Isso coincidiu com o Estudo da OCDE sobre a Reforma Regulatória no Brasil de 2008 (OECD, 2008[1]), o qual forneceu recomendações que impulsionaram a política de melhoria da regulação no país. O principal objetivo do PRO-REG era melhorar a qualidade dos atos normativos publicados pelo governo federal. Em sua primeira fase (até 2013), o programa concentrou-se no diagnóstico do ambiente regulatório e no desenvolvimento de capacidades para melhorar o quadro normativo do país. Após 2013, a principal ênfase da iniciativa foi a divulgação de boas práticas e ferramentas de regulação. A partir de 2016, as iniciativas de melhoria da regulação ganharam força.

Entre 2016 e 2018, a Casa Civil enfatizou os esforços de coordenação a fim promover mudanças culturais voltadas para as melhores práticas regulatórias e acelerar a implementação de melhores ferramentas regulatórias em nível federal. O governo federal aprovou vários dispositivos legais para reduzir a burocracia na administração federal, promover a avaliação dos atos normativos existentes e iniciar um uso mais sistemático das ferramentas de política regulatória.

Estrutura legal da política regulatória no Brasil

Embora a regulação não seja o único caminho para atingir os objetivos das políticas públicas, uma estrutura regulatória de alta qualidade pode ajudar os governos a atingir seus objetivos de maneira efetiva. Os governos adotaram o ciclo de política regulatória como um processo que leva em conta a publicação, implementação e avaliação de normas para garantir a elaboração de uma estrutura regulatória que traga benefícios para a sociedade, o meio ambiente e a economia, entre outros. Nesse ciclo, as normas fazem parte de um processo abrangente que começa com a identificação de um problema de política pública (ver Figura 3.1). A escolha do instrumento para resolver esse problema é feita durante a elaboração de uma análise de impacto regulatório (AIR). De preferência, as AIRs levam em conta várias opções para atingir um objetivo de política pública, sendo a regulação uma das alternativas. Se a regulação for a opção escolhida, ferramentas como controle regulatório, monitoramento e avaliações *ex post* tornam-se ainda mais relevantes.

Figura 3.1. Ciclo da política regulatória



Fonte: OCDE (2011[2]), Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en.

A estratégia brasileira para a implementação de uma agenda de melhoria da regulação considera cada um dos blocos como um sistema interconectado que constitui o ciclo de política regulatória, apoiado por atividades horizontais, ou seja, paricipação social, coordenação, cooperação e comunicação, em vez de elementos independentes e autossuficientes. Portanto, a estrutura legal da política regulatória no Brasil está presente em vários instrumentos. Esse marco, entretanto, não é exaustivo em relação às ferramentas de gestão regulatória que aborda, nem em relação à exigência de sua implementação em todo o governo.

A Lei das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848/2019) e a Lei da Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019) são os dois principais diplomas legais que apoiam a implementação de ferramentas específicas de política regulatória no governo federal brasileiro. O primeiro obriga a adoção de ferramentas de melhoria da regulação para apenas 11 agências reguladoras,[1] enquanto o segundo tem uma forte ênfase na concorrência econômica, sendo relevante para a maioria das entidades do governo federal.

Vários decretos e normas resultaram da Lei de Liberdade Econômica. Esses instrumentos criaram um escopo mais amplo para a gestão regulatória e os elementos exigidos, isto é, licenciamento, análise de impacto regulatório e revisão do estoque regulatório (ver Quadro 3.1 para mais detalhes sobre esses decretos). Como no caso da norma que apoia sua elaboração, esses decretos aplicam-se a um subconjunto de atos normativos, atividades e procedimentos. Por exemplo, o Decreto para a revisão do estoque regulatório (Decreto nº 10.139/2019) é relevante apenas para aqueles dispositivos legais que são inferiores a decreto. Além disso, a Lei das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848/2019) torna obrigatória a consulta pública da análise de impacto e do projeto de regulação apenas para as 11 agências reguladoras e opcional para o resto da administração pública federal.

Quadro 3.1. Decretos e diplomas legais resultantes da Lei de Liberdade Econômica

- **Decreto sobre a Análise de Impacto Regulatório**: o Decreto nº 10.411/2020 regulamenta a obrigação de realizar as AIRs introduzidas na Lei de Liberdade Econômica e na Lei das Agências Reguladoras. Ele descreve as circunstâncias sob as quais as AIRs e avaliações regulatórias *ex post* devem ser realizadas, assim como as exigências de conteúdo e os processos de publicação. Além disso, o Decreto impõe a elaboração de uma agenda de avaliações *ex post*, que deve incluir pelo menos um ato normativo e deve ser publicado no sítio eletrônico da instituição. A agenda deve compreender todo um mandato presidencial (quatro anos). Por fim, a análise de impacto regulatório deve ser disponibilizada ao público no sítio eletrônico de cada instituição.
- **Decreto sobre licenciamento**: o Decreto nº 10.178/2019 define os critérios e procedimentos que o governo deve seguir para classificar os níveis de risco das diferentes atividades econômicas. Com base no nível de risco, as instituições estabelecem um prazo antes de aplicar a regra da aprovação tácita. Ao contrário das outras normas que emanam da Lei de Liberdade Econômica, esse decreto é relevante para o governo federal, estados e municípios.
- **Decreto sobre a revisão e consolidação dos atos normativos**: o Decreto nº 10.139/2019 obriga ministérios, agências reguladoras e outras entidades reguladoras a revisar e consolidar atos normativos inferiores a decreto. Ele fornece uma descrição das medidas a serem tomadas para o cumprimento do decreto, assim como os prazos para cada etapa de revisão.

Fonte: Decreto nº 10.178/2019; Decreto nº 10.139/2019; Decreto nº 10.411/2020.

Em termos de simplificação administrativa e redução do estoque regulatório,[2] o Brasil está tomando medidas para melhorar o ambiente de negócios. Em especial, a Lei nº 11.598/2007 que cria a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim) e as medidas tomadas como parte do compromisso do atual governo de aumentar a competitividade do país e a digitalização são os motivadores desses esforços. Alinhada com os aspectos ligados à Lei de

Liberdade Econômica, a ênfase das atividades de redução da carga regulatória é melhorar o ambiente empresarial, concentrando-se em um determinado conjunto de formalidades e procedimentos governamentais.

Rumo a uma política regulatória governamental única no Brasil

O Brasil implementou alguns dos pilares para a elaboração de uma política regulatória bem-sucedida. Por exemplo, o país tornou a AIR obrigatória para as entidades do governo federal e instituiu a obrigação de que as agências reguladoras realizem consultas públicas. A implementação desses esforços ainda precisa ser definida como parte de uma estratégia de melhoria da regulação para todo o governo. A abordagem adotada até agora baseia-se no contexto político e econômico para criar uma melhor regulação. Aproveitar as oportunidades existentes e o ambiente atual é uma boa maneira de implementar ferramentas de gestão regulatória sem passar por processos mais formais e demorados. Entretanto, é importante que essas atividades sejam mais integradas para representar uma política clara e abrangente de melhoria da regulação. Além disso, a inclusão da política regulatória do país em um único documento de alto nível protege não apenas os esforços feitos até agora, mas também os futuros contra mudanças no cenário ou prioridades políticas e garante sua sustentabilidade com o passar do tempo (ver Quadro 3.2 para um retrato da política regulatória do Canadá).

Quadro 3.2. Transformar a melhoria da regulação em uma política de governo única

O caso do Canadá

No Canadá, a Diretiva do Gabinete sobre Regulação define a estrutura da política regulatória do governo. Ela estabelece as expectativas, exigências e princípios norteadores para a elaboração, gestão e revisão dos atos normativos federais. Além disso, ela especifica as principais responsabilidades de cada departamento ou agência na agenda de melhoria da regulação. A Diretiva incentiva departamentos e agências a avaliar os atos normativos por meio de uma abordagem de ciclo de vida regulatório. Isso significa que a análise dos atos normativos deve considerar três períodos: a elaboração das normas, a gestão dos atos normativos já em vigor e a avaliação dos atos normativos existentes. Tabela 3.1 enumera os principais elementos e ferramentas de entrega regulatória para cada um dos três períodos do ciclo de política regulatória. Além disso, atividades de participação social, cooperação e alinhamento regulatório e coordenação entre os níveis de governo servem de base para todo o processo de elaboração de normas no país.

Tabela 3.1. Abordagem do ciclo de vida regulatório

Principais aspectos

Etapa do ciclo de vida regulatório	Principais elementos e ferramentas
Durante a elaboração de normas	Escolha da abordagem regulatória
	Análise de Impacto Regulatório
	Requisitos do documento de Análise de Impacto Regulatório
Gestão dos atos normativos	Conformidade e controle
	Fiscalizações e licenciamento
	Atividades de promoção e divulgação da conformidade
	Coleta de dados
	Mensuração do desempenho
	Fornecer informações e serviços claros e transparentes
Revisão e resultados das mensurações realizadas	Revisões de programas regulatórios
	Revisões do estoque regulatório

Fonte: (Government of Canada, 2018[3]).

É importante ressaltar que a Diretiva fornece uma estrutura geral para a agenda de melhoria da regulação no Canadá e não é impositiva em relação às metodologias ou características que cada um dos pontos mencionados acima deve incluir.

Fonte: (Government of Canada, 2018[3]).

Conforme mencionado acima, alguns avanços proporcionaram uma janela de oportunidades para a implementação de elementos de política regulatória. Por exemplo, o objetivo do atual governo de incentivar a competitividade e a concorrência econômica resultou na aprovação da Lei de Liberdade Econômica. Outro exemplo é o uso de obrigações internacionais para implementar ferramentas de gestão regulatória no processo nacional de elaboração de normas. Esse aspecto foi particularmente destacado durante as discussões no âmbito da missão de apuração dos fatos deste relatório. Em 2020, o Brasil assinou o Acordo de Comércio e Cooperação Econômica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América Relacionado a Regras Comerciais e Transparência, que conta com um anexo sobre boas práticas regulatórias. Alguns interessados indicaram a possibilidade de utilizar a exigência de consulta pública prevista no Acordo para legitimar sua implementação em todo o governo federal.[3] A experiência do México após a aprovação do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) em 1994 mostra que o tratado foi um elemento importante para estimular a adoção de algumas práticas no país.

Aproveitar as exigências internacionais para impor a adoção de ferramentas de gestão regulatória é uma forma de iniciar a implementação de determinadas ferramentas. Entretanto, isso não leva em conta a falta de um documento único de política que enxergue o ciclo de política regulatória como um processo holístico com responsabilidades e liderança claras. Uma abordagem governamental única da política regulatória anda lado a lado com a elaboração de um documento abrangente que promova a qualidade regulatória em todo o governo. Essa declaração de política ajuda a dar consistência às ações e responsabilidades das partes envolvidas. Ela também ajuda a definir objetivos e metas, além de fornecer um referencial a partir do qual os esforços podem ser avaliados.

Embora a publicação de uma declaração geral com objetivos e atribuições claros não represente uma condição necessária para a implantação de ferramentas de gestão regulatória na administração pública, uma das principais recomendações da OCDE é alcançar uma estrutura regulatória de alta qualidade (OECD, 2012[4]). Com uma política de governo única, os governos podem criar mecanismos de cooperação que levam em consideração instituições, interessados e comunidades de políticas públicas. Dessa forma, seria possível utilizar os recursos de forma mais eficiente e extrair os benefícios de melhores regulações. O Quadro 3.3 enumera os principais elementos que uma política de governo única de melhoria regulatória deve incluir.

Mesmo que os países possam adotar diferentes abordagens para integrar a política regulatória em seus governos, a edição de um documento ou declaração abrangente em apoio a essa política é fundamental. Na realidade, a Recomendação da OCDE sobre Política Regulatória e Governança incentiva os países a "editar uma declaração de política formal e vinculativa que apoie a reforma regulatória, incluindo diretrizes para o uso de ferramentas e procedimentos de política regulatória" (2012[4]). Essa recomendação tem sido amplamente adotada pelos países membros da OCDE. Como mostram os dados dos Indicadores de Política Regulatória e Governança (iREG) da OCDE, em 2018, a maioria dos países membros da OCDE já dispunham de uma clara política de govenro única de qualidade regulatória. (OECD, 2018[5]).

Quadro 3.3. Elementos importantes a serem incluídos na política de melhoria da regulação

Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança

A Recomendação do Conselho da OCDE sobre Política Regulatória e Governança incentiva os governos a implementar uma política regulatória que englobe os seguintes elementos:

1. Assumir o compromisso no mais alto nível político com uma clara política de governo única de qualidade regulatória.
2. Aderir aos princípios de governo aberto, incluindo transparência e participação no processo regulatório para garantir que a regulação sirva ao interesse público e esteja embasada nas legítimas necessidades das partes interessadas e afetadas pela regulação.
3. Criar mecanismos e instituições para supervisionar ativamente os procedimentos da política regulatória e seus objetivos, apoiar e implementar a política regulatória e promover a qualidade regulatória.
4. Incluir a Análise de Impacto Regulatório (AIR) nos estágios iniciais do processo da política para a formulação de novas propostas de regulação.
5. Realizar revisões sistemáticas programadas do estoque regulatório em relação a objetivos de política claramente definidos, incluindo a análise de custos e benefícios, para garantir que os atos normativos permaneçam atualizados, consistentes, economicamente viáveis e com seus custos justificados, e atinjam os objetivos de política pretendidos.
6. Publicar regularmente relatórios sobre o desempenho da política regulatória e dos programas de reforma e sobre as autoridades públicas que aplicam a regulação.
7. Elaborar uma política consistente que contemple o papel e as funções das agências reguladoras, a fim de aumentar a confiança de que as decisões regulatórias são tomadas de forma objetiva, imparcial e consistente, sem conflito de interesses, parcialidade ou influência indevida.
8. Garantir a eficácia dos sistemas de análise da legalidade e da justiça processual dos atos normativos e das decisões tomadas pelos órgãos competentes para impor sanções regulatórias.
9. Conforme o caso, aplicar estratégias de análise de risco, gerenciamento de risco e comunicação de risco na elaboração e implementação dos atos normativos para garantir que a regulação seja direcionada e eficaz.
10. Conforme o caso, promover a coerência regulatória por meio de mecanismos de coordenação entre os níveis supranacional, nacional e subnacional de governo.
11. Promover o desenvolvimento da capacidade e do desempenho da gestão regulatória nos níveis subnacionais de governo.
12. Considerar na elaboração de medidas regulatórias todas as normas e estruturas internacionais relevantes para cooperação na mesma área e, conforme o caso, seus prováveis efeitos sobre as partes fora da sua jurisdição.

Fonte: OCDE (2012[4]), *Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-pt.

Por fim, a declaração de política deve identificar as responsabilidades das diferentes instituições e áreas administrativas com um papel na elaboração, gestão e adoção da política regulatória no país. É importante incluir também arranjos claros e explícitos de coordenação para facilitar a implementação das ferramentas de gestão regulatória e para promover a responsabilização. A próxima subseção fornece uma visão geral do arranjo institucional do Brasil para a política regulatória.

Instituições importantes para a política regulatória no Brasil

O cenário institucional da política regulatória no Brasil compreende vários órgãos com um papel na implementação de ferramentas de gestão regulatória. Tendo em vista essa variedade de instituições e a forma como os esforços de melhoria da regulação foram implementados no país, algumas funções

importantes de supervisão regulatória ainda não foram claramente definidas nem atribuídas. Além disso, as áreas administrativas que se esforçam para melhorar a regulação parecem trabalhar em silos, inclusive em um mesmo ministério. O Quadro 3.4 descreve as principais responsabilidades das entidades que lidam com aspectos do ciclo de política regulatória no governo federal.

Quadro 3.4. Atores importantes no centro da política regulatória no Brasil

- A **Secretaria Executiva do Ministério da Economia** supervisiona a modernização organizacional e administrativa ligada ao Ministério da Economia. Ela coordena os estudos e as análises relacionadas às propostas de regulação e gerencia a elaboração de projetos de lei que afetam o Ministério.
- A **Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE)** é a área administrativa do Ministério da Economia responsável por algumas das ferramentas de política regulatória no Brasil, principalmente a AIR (Decreto nº 9.475/2019, Art. 119). Ela promove a divulgação de boas práticas regulatórias, principalmente por meio da publicação de diretrizes, atividades de capacitação e fornecimento de ferramentas e apoio. A SEAE pode emitir pareceres (não vinculativos) sobre a qualidade das análises de impacto regulatório elaboradas para o projeto de regulação. Por fim, a SEAE pode sugerir a avaliação dos instrumentos regulatórios existentes que podem afetar a concorrência econômica no país e propor medidas para melhorar o ambiente de negócios.
- A **Casa Civil** está no centro do governo federal e está diretamente ligada à Presidência da República. Especificamente, o Vice-Chefe de Análise e Monitoramento de Políticas Governamentais (SAG) é o encarregado de avaliar o mérito e a coerência dos programas e políticas do governo. Se o SAG julgar necessário, pode solicitar uma AIR para uma proposta de regulação (lei ou decreto).
- A **Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital**, uma unidade administrativa dentro do Ministério da Economia, lidera os esforços de digitalização das formalidades e serviços governamentais no país. Além disso, é responsável por mensurar a redução da carga administrativa resultante da implementação de soluções digitais.
- O **Comitê Interministerial de Governança (CIG)** assessora o Presidente da República em assuntos de governança relativos ao governo federal. O CIG aprova diretrizes, manuais e práticas para promover a implementação de boas práticas de governança. O Ministério da Economia, a Casa Civil e a Controladoria Geral da União (CGU) são os membros do Comitê.
- O **Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP)** avalia as políticas públicas escolhidas que foram financiadas por meio de gastos públicos. Além disso, tem a tarefa de monitorar as modificações sugeridas decorrentes das avaliações.

Tabela 3.2 enumera algumas das mais importantes ferramentas de gestão regulatória e a área administrativa ou entidade responsável por ela. Embora a maioria das ferramentas esteja presente na atual estrutura normativa do Brasil, ainda há espaço para seu aperfeiçoamento e desenvolvimento.

Tabela 3.2. Ferramentas de gestão de políticas regulatórias e entidade responsável por sua supervisão

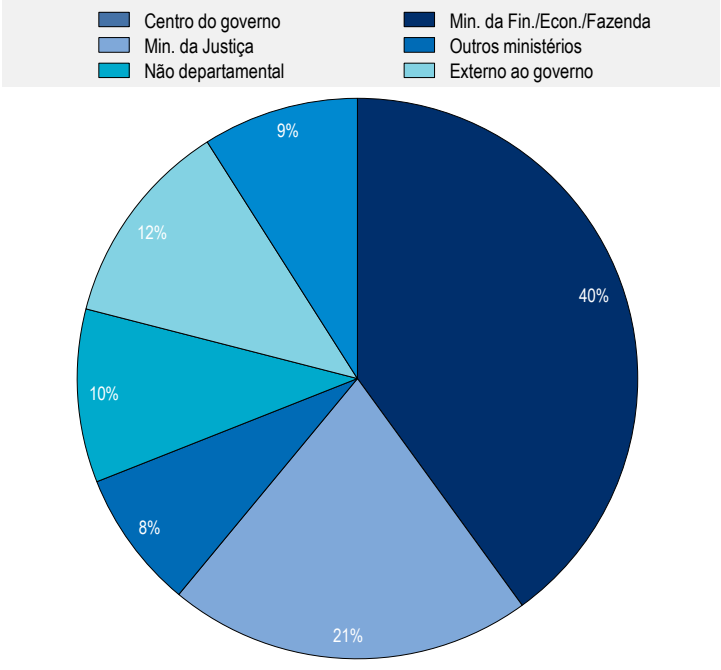
	Qualidade das AIRs	Qualidade da participação social	Qualidade das avaliações *ex post*	Simplificação e redução da carga administrativa	Atividades de conformidade e controle	Comunicação da política regulatória
SEAE	Apenas para um subconjunto de atos					

	normativos					
Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital				Principalmente por meio da digitalização de formalidades e procedimentos		
Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas			O CMAP realiza a avaliação, mas apenas para um subconjunto de políticas			
Casa Civil	Apenas para um subconjunto de atos normativos					
Secretaria Executiva, Ministério da Economia						Publica campanhas de informação e materiais de apoio

Fonte: Decreto nº 9.203/2017, Decreto nº 9.745/2019.

É fundamental que o departamento que lidera a elaboração e implementação da política regulatória do país tenha competências técnicas necessárias. Isso garante que as ferramentas sejam adotadas e implementadas corretamente em todo o governo e que as funções de supervisão e controle de qualidade sejam baseadas em conhecimento. Ao mesmo tempo, é importante que o órgão de supervisão tenha o poder e o apoio político para garantir que os esforços de melhoria da regulação sigam uma abordagem de governo única (ver Figura 3.2 para um retrato da localização dos ROBs em toda a OCDE).

Figura 3.2. Localização dos ROBs (em % do total)



Observação: os dados são baseados em 38 países membros da OCDE e na União Europeia.
Fonte: Indicadores da Pesquisa sobre Política Regulatória e Governança de 2021.

No Brasil, a Casa Civil era anteriormente a instituição que liderava os esforços na implementação da política regulatória no Brasil, ou seja, a AIR. Com a criação do novo Ministério da Economia, a supervisão da AIR foi transferida para a Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE).

Principais funções de supervisão regulatória no Brasil

As atribuições, responsabilidades e arranjos institucionais do sistema de supervisão regulatória variam entre os países da OCDE. Em algumas jurisdições, as funções de supervisão regulatória estão concentradas em um único órgão (ou seja, Comissão Nacional de Melhoria Regulatória do México, CONAMER), enquanto em outras, elas são atribuídas a várias áreas administrativas ou diferentes instituições. Independentemente da composição, Renda e Castro identificam quatro funções principais dos órgãos de supervisão regulatória (Forthcoming[6]). As subseções a seguir descrevem o ecossistema de supervisão regulatória brasileiro sob a ótica dessas funções principais.

Controle de qualidade das ferramentas de gestão regulatória

A função de controle de qualidade das ferramentas de gestão regulatória se concentra em três elementos principais: análises de impacto regulatório, participação social e avaliações *ex post*, sendo a primeira a mais amplamente desenvolvida nos países membros da OCDE. O órgão de supervisão regulatória (ROB) responsável pelo controle de qualidade desempenha um papel fundamental para garantir que os atos normativos sejam elaborados utilizando uma análise completa e seguindo metodologias que avaliem os possíveis custos e benefícios das alternativas analisadas. Além disso, ao garantir processos adequados de participação social, o ROB promove uma regulação mais aceitável e inclusiva.

No Brasil, o exame das ferramentas de gestão regulatória está em seus estágios iniciais e restringe-se à avaliação das AIRs. A SEAE é o órgão responsável pelo exame das AIRs dos atos normativos infralegais (Decreto nº 10.411/2020). Entretanto, a SEAE não realiza uma avaliação sistemática das AIRs e seus pareceres não são vinculativos. Os pareceres devem ser disponibilizados ao público, o que pode acabar incentivando uma maior qualidade da avaliação, funcionando como um mecanismo de *denúncia pública*. É importante enfatizar que, para que os mecanismos de *denúncia pública* funcionem, a autoridade de supervisão da SEAE deve estar protegida de interferências políticas. Quando este relatório estava sendo preparado, a equipe da OCDE não conseguiu identificar evidências para avaliar a eficácia desse mecanismo nem seu possível efeito na qualidade das AIRs. Além disso, a Secretaria não está em condições de devolver a avaliação à agência que a apresentou. Por fim, o Decreto nº 10.411/2020 define as bases para a avaliação *ex post* dos atos normativos ou avaliação do resultado regulatório (ARR). Entretanto, o decreto não define um órgão supervisor para essas avaliações.

Talvez a necessidade de dispor de recursos adequados para desempenhar essa função seja tão importante quanto outorgar um mandato claro e explícito ao ROB para o controle de qualidade. O papel de proteção do órgão de supervisão regulatória deve ser apoiado por uma equipe com o nível adequado de especialização e com os devidos recursos financeiros. Como o ROB funciona como uma central, que reúne as partes relevantes do governo, os funcionários devem ter as ferramentas para identificar como os possíveis efeitos de uma proposta de regulação podem afetar outras agências e interessados. Quando este relatório estava sendo preparado, a SEAE tinha uma equipe de 22 funcionários para examinar as análises de impacto regulatório de todo o governo federal, além de outras tarefas. É muito cedo para dizer se a Secretaria tem os recursos necessários disponíveis para desempenhar essa função corretamente. Entretanto, representantes do centro do governo enfatizaram que, dadas as condições fiscais rigorosas do país, eles não planejam alocar mais recursos para a política regulatória, mas sim mudar a cultura e fazer melhor uso dos recursos disponíveis.

Publicação ou fornecimento de orientações relevantes sobre o uso de ferramentas de gestão regulatória

A disponibilidade de orientações e apoio adequados é fundamental para a implementação de uma política regulatória sólida. Reguladores, ministérios e outras instituições não devem enxergar os esforços de melhoria da regulação como mais um ônus, mas sim como ferramentas que incentivam a consecução dos objetivos das políticas públicas. Ter um órgão de supervisão regulatória que ofereça atividades de capacitação pode ajudar a reduzir a resistência que os ministérios ou outras entidades possam ter em relação à política regulatória e pode aumentar sua confiança no uso de ferramentas de gestão regulatória.

No Brasil, o Ministério da Economia encabeçou os esforços para fornecer orientações e assessoria na implementação de ferramentas de gestão regulatória. Na realidade, vários ministérios e instituições enfatizaram a disponibilidade da equipe do Ministério da Economia para ajudar a lidar com questões e dúvidas na implementação da AIR. Além disso, para se preparar para a nova exigência de realizar a AIR, o Ministério publicou uma série de manuais e diretrizes para ajudar na análise de impacto regulatório a ser implementada. Esses documentos concentram-se no poder executivo federal e, em alguns casos, com ênfase especial ao Ministério da Economia, mas estão disponíveis ao público e são uma referência para outros ministérios ou instituições. Os documentos orientativos mais relevantes são:

- Diretrizes para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (Ministério da Economia, 2021[7])
- Análise de Impacto Regulatório, Perguntas Frequentes (Ministério da Economia, 2021[8])
- Participação social no âmbito do Decreto sobre Análise de Impacto Regulatório (Ministério da Economia, 2021[9])
- Coleta e tratamento de dados no âmbito do Decreto sobre Análise de Impacto Regulatório (Ministério da Economia, 2021[10])
- Modelo de Governança da Análise de Impacto Regulatório do Ministério da Economia (Ministério da Economia, 2021[11])
- Diretrizes para a Avaliação de Resultado Regulatório (Ministério da Economia, 2022[12])

Há alguns anos, as agências reguladoras brasileiras implementaram a AIR e outras ferramentas de gestão regulatória. Isso permitiu que desenvolvessem conhecimentos e boas práticas que podem ser compartilhados por todo o governo. A troca de aprendizados pode ajudar a aliviar as preocupações que outras agências possam ter e pode ajudar a incorporar a política regulatória na cultura dos ministérios e outras instituições.

Por fim, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) também é um ator importante na oferta de treinamento e atividades de capacitação. A Escola realiza cursos sobre análise de impacto e outros estudos regulatórios que podem ser acessados virtualmente e disponibilizados para um grande número de funcionários públicos. O Quadro 3.5 fornece uma breve descrição das atividades de treinamento para gerar conhecimento especializado em AIR na Austrália.

Quadro 3.5. Capacitação em AIR na Austrália

O Escritório de Regulação de Melhores Práticas

O Escritório de Regulação de Melhores Práticas (OBPR) da Austrália oferece capacitação em análise de impacto das propostas de regulação apresentadas pelos ministérios ou outras entidades. O Escritório fornece diferentes tipos de treinamentos e recursos gratuitamente aos funcionários públicos. O conteúdo, escopo e objetivo das atividades de *coaching* são baseados no público e em suas necessidades. O OBPR tem cinco correntes de desenvolvimento de capacidades:

- Treinamento de formuladores de políticas gerais ou “AIR básico”: trata-se de uma sessão de trabalho de um dia inteiro em que os participantes conhecem o marco de AIR da Austrália e o papel da OBPR. A sessão se concentra nas sete perguntas de AIR* de forma interativa, com vários funcionários da OBPR envolvidos.
- Treinamento específico para ministérios: fornece uma visão geral da estrutura de AIR, levando em consideração as características específicas do ministério em questão. O(s) ponto(s) de contato do ministério dentro da OBPR realizam o treinamento para promover um relacionamento mais fluido com os formuladores de políticas do ministério.
- Treinamento de *cohort* no primeiro ano: destinado a funcionários públicos que ingressam no governo após concluir seus estudos de graduação. O treinamento concentra-se no objetivo por trás da AIR, que é o de que as evidências são a base da formulação de políticas.
- Treinamento *ad hoc* “baseado em necessidades”: o treinamento concentra-se na solicitação do ministério para tratar de elementos específicos da AIR. Por exemplo, o enfoque da sessão pode ser na definição do problema e das alternativas.
- Treinamento internacional e interestadual: treinamento para governos nacionais e subnacionais na Austrália que querem familiarizar-se e aprender mais sobre a estrutura de AIR da Austrália.

Observação: a estrutura australiana de AIR inclui sete perguntas: 1. Qual é o problema que você está tentando resolver? 2. Por que é necessária uma ação do governo? 3. Que opções de políticas resolveriam esse problema? 4. Qual é o benefício provável de cada opção? 5. Quem você consultará e como você os consultará? 6. Qual é a melhor opção dentre aquelas que você analisou? 7. Como você implementará e avaliará a opção escolhida?
Fonte: OBPR (2022[13]), *Learning from Australia’s experience of capacity building for Regulatory Impact Analysis (RIA)*.

Coordenação da política regulatória

No Brasil, nenhuma área ou áreas administrativas estão explicitamente encarregadas de coordenar a agenda de políticas regulatórias. Por exemplo, tanto o Ministério da Economia quanto a Casa Civil participam da avaliação dos possíveis efeitos dos atos normativos. O Ministério da Economia, especialmente a SEAE, está envolvido na garantia de qualidade das AIRs de atos normativos infralegais (Decreto nº 10.411/2020), enquanto a Casa Civil também pode exigir uma análise de impacto para determinados decretos e leis. Entretanto, não existe um vínculo de trabalho entre as duas instituições, mesmo que as duas entidades tenham um papel na edição dos atos normativos. A falta de um mandato claro dificulta a designação de uma agência responsável por garantir a qualidade da AIR, ainda mais de todo o ciclo regulatório.

Anteriormente, a Casa Civil liderava a gestão da política regulatória no Brasil. Os recursos técnicos disponíveis no Ministério da Economia e o contexto político do país direcionaram a realocação da agenda de AIR para o Ministério da Economia. No futuro, é importante que, uma vez que um departamento ou entidade tiver assumido a frente dos esforços de melhoria da regulação, ele adote uma visão holística do ciclo regulatório e receba o apoio devido. A aprovação da agenda de melhoria da regulação pela liderança política do país ajuda a reforçar a validade da instituição ou da área administrativa encarregada da política. Os arranjos de liderança e governança são fundamentais para garantir a implementação de um sistema bem-sucedido de políticas regulatórias (OECD, 2012[4]). A coordenação e colaboração entre o órgão (ou órgãos) de supervisão regulatória, ministérios e agências são decisivos para garantir a adoção de ferramentas e práticas de gestão regulatória.

Como no caso da AIR, os esforços de simplificação administrativa poderiam tirar proveito de uma coordenação mais estreita entre os atores relevantes do governo. O governo federal criou programas destinados a enfrentar a enorme carga administrativa sobre cidadãos e empresas no Brasil. As três principais iniciativas são: i) O caminho para os Top 50 países mais competitivos, ii) O Programa de

Digitalização de Serviços Públicos, e iii) A Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim) (consulte o capítulo 4 para obter mais detalhes). Embora as três estratégias tenham gerado (e continuem a gerar) benefícios e melhorado a eficiência, esses esforços são isolados. Cada iniciativa está sob a gestão de uma área administrativa diferente do Ministério da Economia. Entretanto, nenhuma política ou coordenador central abrange os três programas. Um órgão que coordene a simplificação administrativa e a integre na política regulatória do país pode garantir que as sinergias sejam exploradas e que a regulação gere uma carga mais leve para os brasileiros. Para conhecer um exemplo de coordenação entre instituições em matéria de melhoria da regulação, consulte o Quadro 3.6.

Quadro 3.6. O ecossistema da política regulatória do Reino Unido

No país, as principais funções dos órgãos de supervisão regulatória não estão centralizadas em uma única instituição, mas são atribuídas a várias áreas administrativas. Três atores importantes compõem o ecossistema da política regulatória do Reino Unido: as Unidades de Melhoria da Regulação, o Executivo de Melhoria da Regulação e o Comitê de Política Regulatória.

- A Unidade de Melhoria da Regulação (BRU) é uma área administrativa departamental responsável por garantir que o departamento esteja em conformidade com os requisitos de melhoria da regulação. Além disso, a BRU oferece orientações e assessoria sobre a metodologia que os reguladores devem seguir para analisar os impactos dos projetos de proposta. Por fim, a Unidade ajuda os formuladores de políticas a se orientar no processo de aprovação dos reguladores, o que pode incluir o aval do Comitê de Política Regulatória.
- O Executivo de Melhoria da Regulação (BRE) é responsável pela política regulatória do país, incluindo sua promoção e execução. Localizado no Departamento de Negócios, Energia e Estratégia Industrial, ele também elabora diretrizes e fornece suporte às BRUs.
- O Comitê de Política Regulatória (RPC) é um órgão independente do Departamento de Negócios, Energia e Estratégia Industrial. Ele avalia a qualidade da análise utilizada para elaborar as propostas de regulação (AIRs) e emite um parecer que fundamenta as decisões dos ministros sobre a adoção ou não da proposta. Os pareceres formais do RPC estão disponíveis on-line.

Fonte: (Government of the United Kingdom, 2022[14]); (Department for Business, 2020[15]); (OECD, 2021[16]).

Outro aspecto em que o ROB desempenha um papel importante de coordenação é na consistência regulatória entre os níveis de governo. No Brasil, esse aspecto tem sido considerado apenas de maneira superficial, na medida em que o forte caráter federativo do país tem sido visto como uma desvantagem para o desenvolvimento efetivo de mecanismos de coordenação. Na realidade, a colaboração para a melhoria da regulação entre o governo federal, estados e municípios foi percebida como um tema bastante sensível durante a preparação deste relatório. Embora o capítulo 5 descreva em detalhes os arranjos de governança com governos subnacionais, é importante que o órgão de supervisão regulatória responsável pela coordenação da política de melhoria da regulação em nível federal assuma um papel de liderança na promoção dessa política entre estados e municípios.

Em termos práticos, uma maneira de promover a colaboração entre as agências é criando redes de formuladores de políticas. Atualmente, existem duas redes por meio das quais reguladores e ministérios podem entrar em contato uns com os outros para trocar experiências e boas práticas. A Rede de Articulação das Agências Reguladoras (RADAR), criada em 2018, reúne as 11 agências reguladoras incluídas no âmbito da Lei de Agências Reguladoras. A Rede oferece um espaço para a discussão de temas como regulação baseada em risco, controle e fiscalização da regulação, carga administrativa, entre outros. Por outro lado, os ministérios e agências reguladoras reúnem-se a cada dois ou três meses para

compartilhar boas práticas regulatórias no Encontro de Reguladores Federais. Essa iniciativa vai na direção certa, mesmo que a participação nas atividades seja voluntária e bastante informal. Vale ressaltar que existe um grupo de trabalho específico no âmbito dessas reuniões que se concentra na regulação comercial.

Avaliação sistemática da política regulatória

A quarta função principal dos órgãos de supervisão regulatória refere-se à avaliação sistêmica da política regulatória. Como no caso de outras políticas do governo, é importante definir metas e objetivos, mas também ser capaz de avaliar o impacto dos esforços e recursos dedicados a atingir esses objetivos. Como o Brasil ainda está no processo de elaboração de uma política de governo única de melhoria da regulação, este é o momento certo para definir um sistema de monitoramento e avaliação. Ter uma perspectiva global dos esforços em política regulatória permite melhorias em todo o sistema e a criação de ciclos de feedback.

Política regulatória no Brasil: além dos três pilares

Quando se fala de política regulatória, geralmente o foco tende a ser a AIR, a participação social e a avaliação *ex post* dos atos normativos. Uma regulação de alta qualidade vai muito além desses três pilares e inclui elementos como planejamento prévio, monitoramento e avaliação de sistemas de AIR, controle e fiscalização da regulação, entre outros. No Brasil, várias dessas ferramentas já estão entre as tarefas realizadas por algumas entidades. Entretanto, é importante assegurar que esses mecanismos façam parte do ciclo regulatório do país para se chegar a uma política criteriosa. As subseções a seguir descrevem as realizações e as áreas de oportunidade do governo brasileiro em termos de planejamento regulatório e atividades de controle e fiscalização.

Planejamento prévio

Os reguladores e as partes reguladas são beneficiados pela elaboração de agendas que descrevem as mudanças normativas previstas. Além de incentivar a transparência e a responsabilidade, melhorando a coordenação das instituições do governo, o planejamento fornece aos interessados um roteiro do trabalho do regulador. No Brasil, a publicação de um planejamento prévio ou agenda regulatória é obrigatória apenas para as agências reguladoras incluídas no âmbito da Lei de Agências Reguladoras. A agenda deve estar alinhada com o planejamento estratégico da agência e estar disponível ao público na sede e no sítio eletrônico da entidade (Lei nº 13.848/2019, Art. 21). Outras instituições podem ter uma exigência interna de publicar uma agenda regulatória, como é o caso da Comissão de Valores Mobiliários (CVM). O regulamento interno da CVM estabelece que a Comissão deve elaborar uma agenda regulatória para o ano subsequente (Portaria CVM/PTE 190/19). Como no caso das agências reguladoras, a agenda proposta é aprovada pelo Colegiado e inclui uma priorização dos projetos e se as propostas estariam sujeitas à AIR.

No caso dos ministérios, o planejamento prévio da regulação está mais institucionalizado para as leis primárias. A partir de 2022, a Casa Civil é obrigada a publicar a agenda prioritária do governo (Decreto nº 10.907/2021). Esse documento inclui uma compilação das propostas legislativas (leis primárias) que os ministérios consideram prioritárias para o ano subsequente. Em 2022, os ministérios apresentaram 531 propostas, que foram avaliadas e aprimoradas pela Casa Civil. A agenda final incluiu 45 propostas agrupadas em dez temas principais[4] (Casa Civil, 2022[17]). A publicação da agenda prioritária do governo é um esforço para aumentar a transparência e a previsibilidade do governo em relação ao Congresso e a partes interessadas relevantes.

Embora a obrigação de elaborar uma agenda regulatória não se aplique aos ministérios, algumas áreas administrativas e entidades estão incorporando o planejamento prévio em seu processo normativo. Por exemplo, o Ministério da Infraestrutura (MINFRA) publicou, em 2020, sua Agenda Regulatória de Trânsito

para o período 2021-2022 (Portaria nº 2.663/2020). Na mesma linha, o Ministério da Agricultura disponibilizou ao público sua agenda regulatória para 2021-2022 (Portaria nº 277/2020).

Embora essa ferramenta não tenha sido adotada sistematicamente em todo o governo federal, as disposições do acordo recentemente assinado entre os Estados Unidos e o Brasil[5] devem ajudar na promoção do uso de agendas regulatórias no governo federal. Não está claro, entretanto, quando essa obrigação entrará em vigor. As agendas regulatórias das agências reguladoras, assim como as de um subgrupo de ministérios, estão disponíveis no sítio eletrônico do Ministério da Economia.

Atividades de controle e fiscalização regulatória

Um ponto relevante no ciclo de política regulatória refere-se aos esforços que os governos fazem para fiscalizar as partes reguladas e impor o cumprimento das normas. Os governos podem incorporar elementos importantes para criar um sistema de controle e fiscalização de alta qualidade na política de melhoria da regulação do país. O Brasil tomou algumas medidas para incentivar a melhoria das fiscalizações, introduzindo considerações sobre risco na Lei de Liberdade Econômica e no Decreto nº 10.178/2019. O enfoque dessas leis foi a classificação das atividades econômicas com base em seu nível de risco e a fiscalização pós-mercado das atividades consideradas de baixo risco. Essas medidas vão na direção certa e poderiam ajudar a elaborar uma estratégia mais articulada de controle e fiscalização sob uma perspectiva de melhoria da regulação (ver Quadro 3.7 para mais detalhes sobre os princípios de bons ecossistemas de controle e fiscalização).

Quadro 3.7. Sistemas de controle e fiscalização de alta qualidade

Conjunto de ferramentas de controle e fiscalização da OCDE

As atividades de controle e fiscalização são um componente necessário de um sistema regulatório eficiente e de alta qualidade. Os 12 princípios abordados no Conjunto de Ferramentas fornecem um instrumento para avaliar a forma como uma instituição está promovendo e garantindo a conformidade com as normas.

1. **Controle baseado em fatos:** decidir o que fiscalizar e como fundamentar o processo em dados e evidências, além de avaliar os resultados regularmente.
2. **Seletividade:** o controle e a fiscalização não podem estar em todos os lugares ao mesmo tempo, sendo que existem muitas outras maneiras de atingir os objetivos da regulação.
3. **Foco no risco e proporcionalidade:** a frequência das fiscalizações e os recursos utilizados devem ser proporcionais ao nível de risco e as ações de controle devem ter como objetivo reduzir o risco real representado pelas infrações.
4. **Regulação responsiva:** as ações de controle e fiscalização devem ser pensadas em função do perfil e do comportamento de empresas específicas.
5. **Visão de longo prazo:** devem ser definidos objetivos claros e criados mecanismos institucionais com um roteiro de longo prazo.
6. **Coordenação e consolidação:** menos duplicação e sobreposições garantirão melhor uso dos recursos públicos, minimizando a carga sobre as partes reguladas e maximizando a eficácia.
7. **Governança transparente:** as estruturas de governança e as políticas de recursos humanos para o controle da regulação devem apoiar a transparência, o profissionalismo e a gestão orientada para resultados. A execução do controle da regulação deve ser independente da influência política e os esforços de promoção da conformidade devem ser recompensados.
8. **Integração de informações:** as tecnologias de informação e comunicação devem ser usadas para maximizar a coordenação e o compartilhamento de informações com foco no risco, assim como o uso otimizado dos recursos.

9. **Processo claro e justo:** é necessário adotar e publicar uma legislação coerente para organizar as atividades de controle e fiscalização, assim como é preciso comunicar de forma clara os direitos e obrigações dos funcionários e das empresas.
10. **Promoção da conformidade:** a transparência e a conformidade devem ser promovidas por meio do uso de instrumentos apropriados, como orientações, conjuntos de ferramentas e listas de verificação.
11. **Profissionalismo:** os fiscais devem ser treinados e geridos para garantir uma atuação com profissionalismo, integridade, consistência e transparência.
12. **Verificação da realidade:** as instituições encarregadas do controle e fiscalização devem ter o desempenho que delas se espera em termos de satisfação dos interessados, de eficiência (custo-benefício) e de eficácia total (segurança, saúde, proteção ambiental, etc.).

Fonte: OCDE (2018[18]), *Conjunto de Ferramentas de Controle e Fiscalização Regulatória da OCDE*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264303959-pt.

As agências reguladoras tomaram algumas medidas para fortalecer seus sistemas de controle e fiscalização. Entretanto, esses esforços não são sistematizados nem difundidos em todo o governo. As evidências coletadas pela equipe do estudo mostram que existem problemas graves a serem resolvidos para garantir que as atividades de conformidade regulatória sejam adequadas, eficientes e baseadas em evidências. Entre as principais áreas de oportunidade estão:

- As diferentes interpretações das leis e normas
- Pouca padronização de procedimentos e coordenação entre as instituições e níveis de governo envolvidos no processo de fiscalização
- Estruturas de alocação de recursos das entidades de fiscalização.

Referências

Casa Civil (2022), *Agenda Legislativa prioritária do Governo Federal para 2022*, https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/pautas-prioritarias-de-2022 (accessed on 16 March 2022). [17]

Department for Business, E. (2020), *Better Regulation Framework, Interim guidance*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/872342/better-regulation-guidance.pdf (accessed on 18 June 2020). [15]

Government of Canada (2018), *Cabinet Directive on Regulation*, https://www.canada.ca/en/government/system/laws/developing-improving-federal-regulations/requirements-developing-managing-reviewing-regulations/guidelines-tools/cabinet-directive-regulation.html (accessed on 26 April 2022). [3]

Government of Canada (n.d.), *Guide to Making Federal Acts and Regulations: Cabinet Directive on Law-Making*, https://www.canada.ca/en/privy-council/services/publications/guide-making-federal-acts-regulations/guide-making-federal-acts-regulations-cabinet-directive-law-making.html (accessed on 6 April 2020). [19]

Government of the United Kingdom (2022), *Regulatory Policy Committee*, https://www.gov.uk/government/organisations/regulatory-policy-committee (accessed on 2 February 2019). [14]

Ministério da Economia (2022), *Guia Orientativo para Elaboração de Avaliação de Resultado Regulatório-ARR*, https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/air/guias-e-documentos/GuiaARRverso5.pdf (accessed on 16 March 2022). [12]

Ministério da Economia (2021), *Análise de Impacto Regulatório; Perguntas Frequentes*, https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/air/o-que-e-air/copy_of_1.AIRFAQ.pdf (accessed on 7 February 2022). [8]

Ministério da Economia (2021), *Coleta e Tratamento de Dados no Âmbito do Decreto da Análise de Impacto Regulatório-AIR*, https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/air/o-que-e-air/3.AIREstrategiadeColetaeTratamentodeDados.pdf (accessed on 7 February 2022). [10]

Ministério da Economia (2021), *Guia para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR)*, https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/air/o-que-e-air/SEPEC_guiadeair_vfinal_1504211.pdf (accessed on 7 February 2022). [7]

Ministério da Economia (2021), *Modelo de Governança da Análise de Impacto Regulatório do Ministério da Economia*, https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/air/o-que-e-air/4.AIRModelodegovernanca1.pdf (accessed on 7 February 2022). [11]

Ministério da Economia (2021), *Participação Social no Âmbito do Decreto de Análise de Impacto Regulatório-AIR*, https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/air/o-que-e-air/2.AIRManualdeParticipacaoSocial.pdf (accessed on 7 February 2022). [9]

OBPR (2022), *Learning from Australia's experience of capacity building for Regulatory Impact Analysis (RIA)*. [13]

OECD (2021), *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en. [16]

OECD (2018), *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264303959-en. [18]

OECD (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264303072-en. [5]

OECD (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264209022-en. [4]

OECD (2011), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264116573-en. [2]

OECD (2008), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Brazil 2008: Strengthening Governance for Growth*, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264042940-en. [1]

Regulatory Policy Committee (2019), *The RPC-How we work with departments*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/795424/The_RPC_Offer_to_departments_logo.pdf (accessed on 29 June 2020). [20]

Renda, A. and J. Castro (Forthcoming), *Defining and Contextualising Regulatory oversight and Co-ordination*. [6]

Notas

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

[2] Entulho regulatório: "atritos excessivos ou desnecessários, tais como a burocracia, que custam tempo ou dinheiro; que podem tornar a vida mais difícil; que podem ser frustrantes, estigmatizantes ou humilhantes; e que podem acabar privando as pessoas do acesso a bens, oportunidades e serviços importantes". (ver Sunstein, Cass R. (2019), Sludge Audits, 27 April). Harvard Public Law Working Paper No. 19-21, Forthcoming, Behavioural Public Policy, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3379367.

[3] As agências reguladoras incluídas na Lei de Agências Reguladoras já são obrigadas a realizar consultas públicas. Consulte o capítulo 3 para obter mais detalhes sobre as atividades de participação social do governo federal brasileiro.

[4] Econômico, Custo Brasil, Social, Ambiental, Segurança e Defesa, Agricultura, Mineração, Educação, Infraestrutura e Saúde.

[5] Acordo de Comércio e Cooperação Econômica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América Relacionado a Regras Comerciais e Transparência.

4 Análise *ex ante* da regulação e participação social na elaboração de normas no Brasil

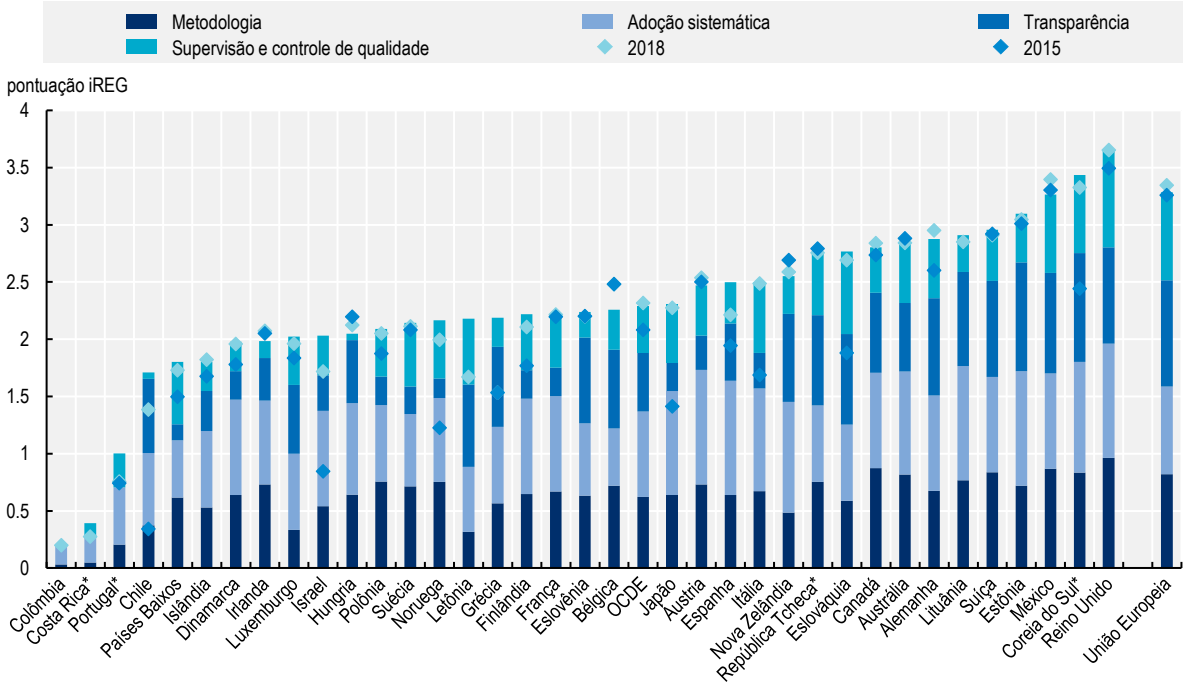
O Brasil adotou um sistema de análise de impacto regulatório para avaliar os efeitos da edição e alteração de atos normativos. O sistema de AIR foi planejado com uma implementação gradual, sendo adotado primeiro por alguns ministérios e instituições, seguidos pelo resto dos ministérios seis meses depois, incluindo uma fase piloto para alguns ministérios selecionados. Este capítulo descreve os principais aspectos do sistema, incluindo os arranjos de governança e os aspectos práticos dos estágios iniciais. O capítulo também apresenta a situação da consulta pública na elaboração de atos normativos.

Contextualização: AIR na OCDE e Princípios de Melhores Práticas

Para garantir que todos os atos normativos sejam da mais alta qualidade e estejam atualizados, os reguladores devem implementar ferramentas de gestão regulatória para analisar o novo fluxo e o atual estoque regulatório. Este capítulo se concentra na análise *ex ante* de novos atos normativos, principalmente por meio da implementação da análise de impacto regulatório (AIR) e da extensão da participação social utilizada durante o processo de elaboração da regulação. A AIR tem o objetivo geral de submeter propostas de regulação a uma análise criteriosa, que inclui contrastar custos e benefícios de diferentes alternativas para atingir um determinado objetivo político.

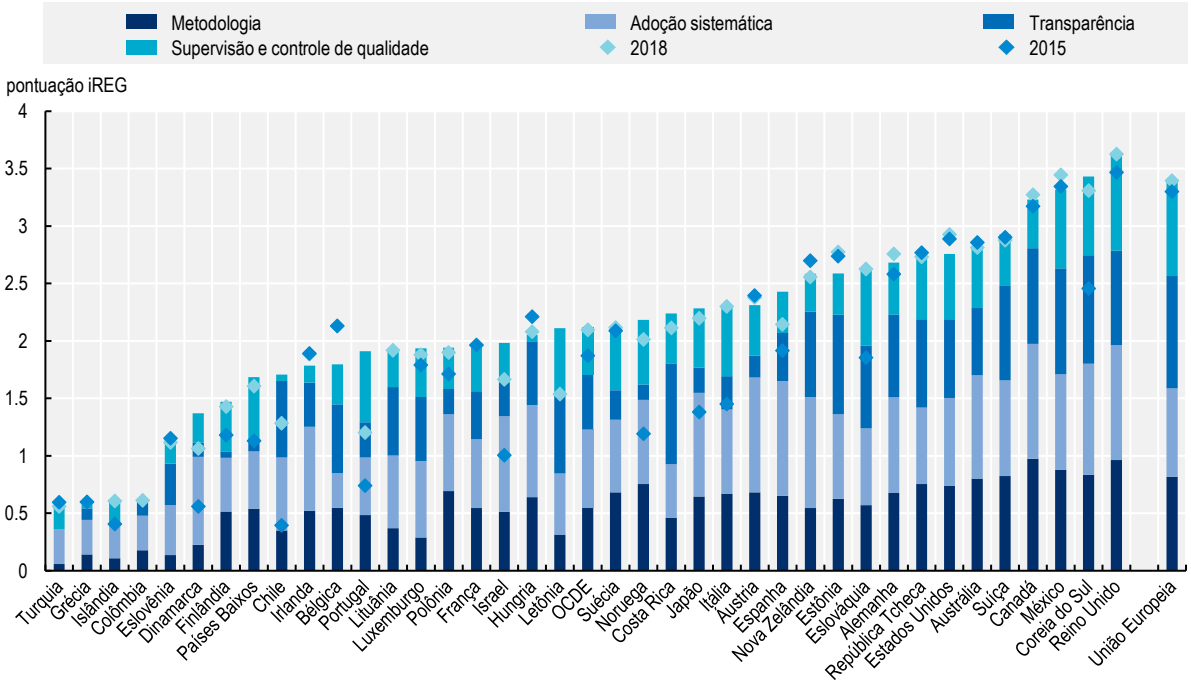
A AIR é uma prática amplamente utilizada entre os países membros da OCDE. Na realidade, todos os países membros da OCDE possuem um sistema de AIR em vigor com diferentes graus de desenvolvimento (OECD, 2021[1]). Os quatro eixos que a OCDE analisa para avaliar a maturidade da AIR são: metodologia, adoção sistêmica, transparência e supervisão e controle de qualidade. A Figura 4.1 e a Figura 4.2 apresentam a última avaliação incluída no relatório *Regulatory Policy Outlook 2021* das leis primárias e dos atos normativos infralegais. Os países com a mais alta classificação de AIR em leis primárias incluem Reino Unido, Coreia do Sul, México, Estônia, além da União Europeia. Os países com os sistemas de AIR mais sofisticados para atos normativos infralegais são Reino Unido, Coreia do Sul e México.

Figura 4.1. Adoção da análise de impacto regulatório nos países da OCDE para a elaboração de leis primárias, 2021



Observação: os dados de 2014 baseiam-se nos 34 países que faziam parte da OCDE em 2014 e na União Europeia. Os dados de 2017 e 2021 incluem Colômbia, Costa Rica, Letônia e Lituânia. Quanto mais práticas regulatórias um país tiver implementado, conforme preconizado na Recomendação de 2012, maior será sua pontuação no iREG. O indicador abrange apenas as práticas no Poder Executivo. Isso exclui, portanto, os Estados Unidos, onde todas as leis primárias são iniciadas pelo Congresso. * Na maioria dos países da OCDE, a maioria das leis primárias é iniciada pelo Poder Executivo, com exceção da Colômbia, da Costa Rica, da República Tcheca, da Coreia do Sul, do México e de Portugal, onde uma maior parte das leis primárias é iniciada pelo Poder Legislativo. Devido a uma mudança no sistema político durante o período do relatório que afeta os processos de elaboração de leis, os indicadores compostos da Turquia não estão disponíveis para participação social na elaboração de atos normativos e para a AIR de leis primárias.
Fonte: (OECD, 2021[1]).

Figura 4.2. Adoção da análise de impacto regulatório nos países da OCDE para a elaboração de atos infralegais, 2021



Observação: os dados de 2014 baseiam-se nos 34 países que faziam parte da OCDE em 2014 e na União Europeia. Os dados de 2017 e 2021 incluem Colômbia, Costa Rica, Letônia e Lituânia. Quanto mais práticas regulatórias um país tiver implementado, conforme preconizado na Recomendação de 2012, maior será sua pontuação no iREG.
Fonte: (OECD, 2021[1]).

Os arranjos de governança da AIR variam de um país para outro, correspondendo às diferenças nos sistemas jurídicos e políticos. Embora sejam diferentes na prática, existem elementos comuns importantes para a criação de um sistema consistente de AIR. Todos os países possuem um órgão com responsabilidades de supervisão para garantir que todas as análises *ex ante* de atos normativos tenham um alto padrão de qualidade. Esses órgãos podem estar localizados dentro de um ministério de vinculação (Canadá, México, Reino Unido) ou dentro do gabinete da Presidência ou do Primeiro Ministro (Estados Unidos, Austrália).

Cada país deve trilhar seu próprio caminho para definir o desenho do seu sistema de análise *ex ante*. Para ajudar a colocar os países no caminho certo, a OCDE identificou os Princípios de Melhores Práticas (BPPs) sobre AIR (OECD, 2020[2]). Eles estão relacionados tanto aos arranjos de governança da AIR quanto ao conteúdo metodológico específico. Esses princípios encontram-se resumidos no Quadro 4.1. Conforme esses princípios apontam, a AIR não se trata apenas de uma análise técnica dos efeitos, mas também de um maior esforço de transparência, participação social e comunicação. Ao adotar a AIR, os países podem aumentar a confiança entre os cidadãos, na medida em que ela permite compreender como as decisões são tomadas.

Quadro 4.1. Princípios de Melhores Práticas da OCDE sobre Análise de Impacto Regulatório

Um sistema de AIR que funcione bem pode ajudar os formuladores de políticas a identificar os possíveis resultados dos atos normativos propostos e determinar se eles atingirão os objetivos pretendidos. A AIR deve refletir os seguintes elementos fundamentais:

- A análise do impacto regulatório deve fazer parte do processo/ciclo de implementação de políticas públicas
- Ela deve começar no início do processo de elaboração da regulação
- Ela deve identificar de forma clara e sistemática o problema e os objetivos regulatórios relacionados
- Soluções alternativas, seus custos e benefícios são identificados e analisados
- Ela é elaborada de forma transparente, em cooperação com as partes interessadas relevantes
- Seus resultados são comunicados de forma clara e objetiva.

Os princípios de melhores práticas estão relacionados aos seguintes aspectos:

- O papel dos governos em garantir a qualidade, a transparência e o envolvimento dos interessados no processo
- Integração total da AIR no ciclo de governança regulatória, respeitando as especificidades administrativas e culturais do país
- Maior responsabilidade e capacidade sobre a implementação da AIR
- Uso de uma metodologia adequada e bem orientada
- Comunicação e disponibilização adequada dos resultados da AIR ao público
- Monitoramento, avaliação e melhoria contínua da AIR.

Fonte: OCDE (OECD, 2020[2]), conforme apresentado no relatório *OECD Regulatory Policy Outlook 2021* (OECD, 2021[1]).

Marco jurídico-institucional no Brasil

No Brasil, a prática da análise de impacto regulatório (AIR) nas agências reguladoras remonta o início de 2010 e, mais recentemente, o país iniciou esforços para implementar a ferramenta de forma sistemática. Em 2019, o Brasil aprovou um marco legal para implementar um sistema de AIR para atos normativos infralegais. A obrigação prevista na Lei de Liberdade Econômica (Artigo 5º) e no Decreto nº 10.411/2020 abrange todos os ministérios do governo federal.

> *Art. 5º As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.*

Do mesmo modo, com base nas práticas existentes em muitas agências reguladoras, a Lei das Agências Reguladoras (LAR)[1] sistematizou a obrigação por parte dos reguladores econômicos.

> *A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.*

Há algumas diferenças entre a LAR e a LLE. A LAR estabelece que a proposta de regulação e a AIR devem ser submetidas à consulta pública. Além disso, especifica que o conselho diretor de cada regulador deve indicar *se os impactos estimados recomendam sua adoção, e, quando for o caso, quais os complementos necessários.* Nesse sentido, a LAR atribui ao conselho diretor responsabilidades de supervisão para garantir a qualidade da avaliação na AIR.

Principais arranjos de governança

Além das duas cláusulas adicionais contidas na LAR, todos os arranjos de governança são comuns tanto para o governo federal quanto para os reguladores. Esses arranjos estão especificados no Decreto nº 10.411, aprovado em junho de 2020. O Decreto estabelece as três seguintes condições gerais que determinam se uma proposta de regulação deve ou não ser submetida à AIR: 1) deve ser realizado por órgãos e entidades da administração pública federal, autárquica e fundacional, 2) ser um ato normativo formulado por colegiados por meio do órgão ou da entidade encarregado de lhe prestar apoio administrativo, 3) a AIR não se aplica a propostas de edição de decreto ou atos normativos a serem submetidos ao Congresso Nacional. A partir da terceira condição, as leis primárias propostas pelo Poder Executivo não estão sujeitas a AIR. É importante ressaltar que a Casa Civil, especificamente o Subchefe de Análise e Monitoramento de Políticas Governamentais (SAG), pode solicitar uma análise de impacto de uma proposta de regulação quando julgar necessário (Decreto nº 9.191/2017, Art. 24).

Atos administrativos isentos de AIR

O Decreto também apresenta condições específicas que excluem atos normativos de serem submetidos a uma análise de impacto regulatório:

- Atos normativos que dizem respeito diretamente a impostos (as obrigações administrativas de criação relativas a impostos devem estar em conformidade com a AIR)
- Ato administrativo cujos efeitos sejam restritos ao âmbito interno de um órgão ou entidade pública específica.
- Atos normativos cujos efeitos tenham destinatários individualizados.
- Atos normativos que disponham sobre execução orçamentária e financeira.
- Atos normativos que disponham estritamente sobre política cambial e monetária.
- Atos que visem a consolidar outras normas sem alteração de mérito (Casa Civil, 2018[3]).

As isenções descritas acima dizem respeito a dois temas mais amplos: atos normativos sobre política financeira e organização interna. A política financeira, em termos gerais, refere-se à concepção de impostos e às despesas, assim como à política monetária. É comum isso estar isento de AIR nos países da OCDE. Algo razoável, já que geralmente o orçamento segue controles específicos de supervisão e passa pela aprovação do órgão legislativo.

Condições que podem dispensar determinados atos administrativos de realizar a AIR

Além disso, a AIR pode ser dispensada sob as seguintes condições:

- Urgência.
- Ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em uma norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias.
- Ato normativo considerado de baixo impacto.
- Ato normativo que vise à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração do mérito.

- Ato normativo que vise a preservar liquidez, solvência ou higidez do sistema financeiro nacional.
- Ato normativo que vise a manter a convergência a padrões internacionais.
- Ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios.
- Ato normativo que revise normas desatualizadas para adequá-las ao desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente.

É uma prática comum entre os países da OCDE incluir disposições que dispensam a AIR sob determinadas condições. Ao observar mais atentamente a cláusula que estabelece que a dispensa pode ser solicitada para propostas de regulação consideradas de baixo impacto, o Decreto define três condições apresentadas no Quadro 4.2. Essas condições não são necessariamente específicas. Em outras palavras, a cláusula estabelece que a proposta de regulação não deve provocar um aumento *expressivo* dos custos. Esse é um aspecto importante de toda a governança da AIR, na medida em que, por meio de brechas legais, muitas normas poderiam ser isentas sempre que merecessem passar por uma AIR.

Quadro 4.2. Definição de um ato normativo de baixo impacto

Se um ato normativo atende a um dos três critérios a seguir, ele é considerado de baixo impacto e não requer uma AIR para sua aprovação.

- Não provoca um aumento expressivo nos custos para os agentes econômicos ou para os usuários dos serviços prestados.
- Não provoca um aumento expressivo de despesa orçamentária ou financeira
- Não repercute de forma substancial nas políticas públicas de saúde, de segurança, ambientais, econômicas ou sociais.

Fonte: Decreto nº 10.411/2020.

Papéis e responsabilidades

SEAE

O Brasil não criou um órgão de supervisão com amplas tarefas de coordenação. O orgão com maior destaque no processo de AIR é a Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE), dentro do Ministério da Economia. De acordo com a LAR, a SEAE é obrigada a "*opinar, quando considerar pertinente, sobre os impactos regulatórios de minutas e propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados submetidas a consulta pública pela agência reguladora*". Embora o papel da SEAE inclua a promoção da qualidade do sistema de AIR, ela não tem as atribuições e responsabilidades de um verdadeiro guardião das propostas de regulação. Os ministérios setoriais não são obrigados a submeter a AIR à SEAE e, mesmo quando a SEAE fornece comentários, os ministérios não são obrigados a oferecer uma resposta. A SEAE não tem autoridade para impedir que uma proposta de regulação avance, mesmo quando sua análise de impacto não atinge um nível aceitável de qualidade. Por fim, embora a SEAE tenha um papel de fornecer comentários não vinculativos, ela não tem competência para criar um mecanismo de denúncia pública.

De acordo com o Decreto sobre a Estrutura do Ministério da Economia, a SEAE também tem a tarefa de viabilizar a melhoria por meio através da realização de estudos, cursos, guias, treinamento, eventos, etc.[2] Um exemplo disso é a coordenação da SEAE com a ENAP para fornecer oficinas de capacitação (ver seção abaixo). O Quadro 4.3 apresenta o caso do órgão de supervisão de AIR da Austrália, o Escritório

de Regulação de Melhores Práticas (OBPR). Assim como a SEAE, o OBPR desempenha um papel importante no ambiente de AIR do país, ajudando a garantir a sustentabilidade do sistema por meio de uma abordagem holística.

Quadro 4.3. Escritório de Regulação de Melhores Práticas da Austrália: uma abordagem holística e responsiva da supervisão

Para maximizar a capacidade da AIR de identificar um caminho para soluções de políticas com a análise robusta de contrapartidas, custos e benefícios (e, portanto, sua influência), o OBPR se concentra em duas áreas: esforços de análise para identificar as próximas propostas que exigirão a AIR e participação proativa junto aos ministérios sobre os benefícios da AIR. Ele utiliza fluxos de informação, processos decisórios do governo e sua posição central no Departamento do Primeiro-Ministro e Gabinete para avaliar a necessidade de AIR para cada uma das mais de 1.500 novas propostas apresentadas todos os anos. Entretanto, o OBPR dedica muito mais esforços ao seu enfoque na capacitação. Em 2019-20, ele ofereceu mais de 2.250 horas de treinamento estruturado para funcionários públicos sobre como realizar uma análise de impacto robusta e a tomada de decisão baseada em evidências, além de e-mails, conferências e reuniões para fornecer o apoio e as habilidades que as agências precisam para realizar análises de impacto de alta qualidade.

Esse apoio frequentemente envolve o trabalho do OBPR com os ministérios para identificar a ampla variedade de impactos econômicos, sociais e distributivos das propostas antes que as opções preferidas sejam definidas. A utilização da AIR desde o início como uma ferramenta prática do marco de política pública permite aos ministérios analisar os impactos cumulativos das propostas. Ela também permite que os ministérios analisem como as diferentes alavancas de política interagem entre si, bem antes de uma política se aproximar do momento de decisão. Isso permite um maior questionamento de opções inovadoras e desestimula uma abordagem em silo ou restrita para resolver problemas de política: em vez disso, ajuda a se concentrar em opções de política que tragam benefícios líquidos para a comunidade.

Embora a realização da AIR para todas as principais decisões do Governo seja um requisito inegociável, a experiência vivida pelo OBPR mostra que os ministérios que reconhecem o valor da utilização do marco da AIR gerarão análises de impacto de melhor qualidade em comparação com os ministérios que possuem expectativas mínimas em relação à AIR. Desde os primeiros estágios da elaboração de políticas, o OBPR trabalha com os ministérios para identificar os custos e benefícios das opções para resolver problemas de política, muitas vezes com um rápido tempo de resposta. Quando as propostas têm grande impacto sobre empresas, indivíduos ou organizações comunitárias, ele apoia ativamente os ministérios na elaboração de uma análise aprofundada para subsidiar os tomadores de decisão e adota uma abordagem célere para prover o apoio necessário. A assistência pode tomar a forma de oficinas interativas, assessoria na elaboração de análises preliminares ou transferências de curto prazo. Consequentemente, os ministérios não apenas são incentivados a adotar a AIR, mas são também apoiados pelo OBPR na prática. Frequentemente, o OBPR também trabalha em parceria com os ministérios após a AIR para apresentar suas análises internamente e compartilhar aprendizados e dicas de AIR com seus colegas.

Fonte: troca de informações com o Escritório de Regulação de Melhores Práticas da Austrália (OBPR); (OECD, 2021[1])

Ministérios e reguladores

De acordo com as diretrizes da AIR, cada ministério está encarregado de colocar a AIR em prática. Essa atividade pode incluir a definição de seu fluxo de trabalho, a atribuição de responsabilidades e a identificação de necessidades de capacitação. Cada ministério é responsável pela elaboração da AIR, com a possível assistência da ENAP (ver seção abaixo), estando sujeita às opiniões da SEAE, caso o ministério em questão julgue necessário. Além do Ministério da Economia, e sob sua orientação, o Ministério da Infraestrutura (MINFRA) já criou seus arranjos internos de governança para assegurar a adoção da AIR. Por meio de uma resolução interna, o MINFRA definiu todo o fluxo de trabalho, inclusive as possibilidades de se obter uma dispensa, realizar uma consulta pública ou não precisar da AIR de forma alguma. O fluxo de trabalho divide as responsabilidades em três níveis: Diretoria, Gerência e Unidade Regulatória, e geralmente consiste em três processos amplos: autorização para elaborar a AIR (ou aprovação de dispensa), elaboração da AIR (e possível consulta pública) e decisão final da autoridade competente.[3]

AIR na prática

O Decreto nº 10.411 determina que as autoridades federais brasileiras são obrigadas a realizar a AIR a partir de 14 de outubro de 2021. Entretanto, o Decreto estabeleceu uma data anterior para o Ministério da Economia, as agências reguladoras e o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO). Esses órgãos tiveram que começar a realizar a AIR seis meses antes, a partir de 15 de abril de 2021 (Casa Civil, 2020[4]). A lógica era seguir uma abordagem por fases que garantisse uma implementação gradual do sistema de AIR. Isso ajudou na compreensão dos principais aspectos práticos da ferramenta e permitiu a elaboração de diretrizes pelo Ministério da Economia. Os manuais e orientações elaborados visavam a apoiar a AIR no Ministério da Economia, assim como em outros ministérios e entidades.

O governo brasileiro fez vários esforços para assegurar uma implementação sem dificuldades até o prazo final em outubro de 2021. Isso incluiu a atualização das diretrizes técnicas para AIR, a implementação de oficinas de capacitação para funcionários públicos e os esforços de comunicação para começar a desenvolver uma cultura de AIR na elaboração de novos atos normativos.

Diretrizes

O Brasil publicou o primeiro conjunto de diretrizes para análise de impacto regulatório em 2018 (Casa Civil, 2018[3]) e publicou uma versão atualizada em 2020 (SEAE, 2020[5]). As diretrizes foram disponibilizadas num esforço para apoiar a implementação da AIR por parte dos reguladores e ministérios do governo federal. A abrangência vai além da explicação técnica das seções que compõem a AIR. De acordo com os Princípios de Melhores Práticas da OCDE sobre AIR, *"os governos devem especificar o que [eles] consideram uma boa regulação"* (OECD, 2020[2]). As diretrizes atualizadas começam definindo com precisão o que é considerado uma boa regulação no Brasil:

> *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. (SEAE, 2020[5]).*

Dados e fontes de informação

As diretrizes consideram a importância de ter fontes de informação e evidências confiáveis. Ter dados consistentes e o conhecimento técnico e metodológico para processá-los e analisá-los será fundamental para a realização de análises quantitativas de custo-benefício dos atos normativos com maiores efeitos. Conforme citado nas diretrizes, a ENAP chegou à conclusão de que, de fato, há um grande volume de

dados disponíveis, mas o desafio é processar e interpretar as informações. As diretrizes de 2018 também tratam desse assunto e indicam que 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* (Casa Civil, 2018[3]). Além disso, afirma que é desejável que os funcionários públicos utilizem dados com as seguintes características:

- Acessibilidade ao público;
- Exatidão e imparcialidade: dados que permitem sua confirmação por meio de outras fontes ou pela evidência empírica e não refletem valores e interesses particulares;
- Reputação da fonte. (Casa Civil, 2018[3]).

De acordo com o Decreto de AIR, *os órgãos e entidades implementarão estratégias específicas de coleta e de tratamento de dados, de forma a possibilitar a elaboração de análise quantitativa e, quando for o caso, de análise de custo-benefício* (Casa Civil, 2020[4]). Durante as entrevistas com as autoridades brasileiras, o desafio de realizar a análise dos dados foi frequentemente mencionado. Uma das maiores dificuldades é coordenar a coleta e o gerenciamento de dados dentro de diferentes unidades de um ministério, assim como entre diferentes ministérios.

Proporcionalidade dos riscos

É uma prática comum entre os países membros da OCDE ajustar a abrangência e a profundidade da análise de acordo com o possível impacto do ato normativo apresentado. Os países contam com diferentes maneiras, que geralmente mudam, de definir um limiar exigindo que um ato normativo seja submetido a uma AIR de alto impacto. - Há países, como os Estados Unidos, que definem um limiar numérico específico. Se um ato normativo tiver um possível efeito maior do que um determinado limiar, então a proposta deve acompanhar uma AIR de *alto impacto*. Em contrapartida, a Austrália não tem critérios rígidos e permite que os funcionários públicos avaliem, caso a caso, a necessidade de uma AIR de alto ou baixo impacto.[4] Embora não haja uma solução única quando se trata do uso dos princípios de proporcionalidade para a AIR, a OCDE identificou princípios-chave que os países podem seguir ao definir seu limiar e suas regras de proporcionalidade (Quadro 4.4).

Quadro 4.4. Anexo aos Princípios de Melhores Práticas da OCDE sobre Análise de Impacto Regulatório: um olhar mais atento para a proporcionalidade e os testes de limiar para AIR

Os países da OCDE seguem diferentes metodologias para determinar o nível de exame e análise das propostas de regulação. Embora haja diferentes abordagens para a definição de testes de limiar, a OCDE identificou princípios-chave que os países devem seguir ao elaborar regras de proporcionalidade:

1. A definição da abrangência da AIR deve começar em um estágio inicial quando os formuladores de políticas estão avaliando o problema - mesmo antes de considerar a necessidade de intervenção - e identificando alternativas regulatórias e não regulatórias. Esse processo deve começar preferencialmente ainda na fase de planejamento legislativo.
2. Um órgão de supervisão deve avaliar se o regulador caracterizou corretamente o problema, incluindo sua dimensão, quando o regulador ainda tiver a flexibilidade de formular uma regulação ou política. Quanto mais cedo os formuladores de políticas entenderem a dimensão do problema, melhor o governo poderá direcionar recursos para encontrar soluções.
3. Durante o estágio inicial da AIR, os formuladores de políticas devem começar apresentando uma fundamentação econômica e dados para determinar a extensão do problema. Isso não significa ter de realizar uma análise aprofundada em um estágio inicial (por exemplo, uma

análise custo-benefício completa). Os formuladores de políticas devem analisar de maneira geral um problema antes de realizar uma análise aprofundada.

4. O tempo e os recursos dedicados para a elaboração da regulação e sua análise devem estar relacionados ao tamanho dos impactos, ao tamanho e à estrutura da economia, aos impactos per capita, à flexibilidade da política e aos recursos relativos do governo.
5. Se um país optar por utilizar limiares quantificados para a AIR, eles devem ser inclusivos e basear os limiares no tamanho dos impactos na sociedade, em vez de se concentrar em qualquer setor específico ou grupo de interessados. Também pode haver o risco de utilizar um valor de limiar único que identifique os impactos em toda a sociedade. Um grupo de interessados pode ser afetado de forma desproporcional, mas o impacto total ficar abaixo do limiar. Dessa forma, os países podem querer considerar um limiar que também inclua um limiar per capita ou limiar dos interessados.
6. Os atos normativos devem ser isentos da realização do processo de AIR somente em casos realmente imprevisíveis de urgência, quando um atraso significativo pode objetivamente colocar em risco o bem-estar dos cidadãos. Os órgãos de supervisão devem ser bastante críticos em relação aos ministérios que utilizam excessivamente tais isenções. Os ministérios também deveriam ser obrigados a realizar uma avaliação *ex post* para garantir que a regulação foi eficaz após um determinado período.
7. Atos normativos com opções de políticas ou flexibilidade limitadas (por exemplo, transposição de diretivas da UE ou leis supranacionais) podem ter um processo menos rigoroso. Quando existem menos opções ou instrumentos de políticas disponíveis, os formuladores de políticas têm menos flexibilidade para melhorar uma política nesse estágio, mesmo que os impactos sejam bastante significativos. Apesar disso, os governos devem estar cientes de que as diretivas da UE ou outros instrumentos supranacionais ainda podem ter um grau de flexibilidade em sua implementação.
8. O tempo e os recursos para a elaboração e análise da regulação também devem ser dimensionados de acordo com as capacidades do governo. É importante que os governos desenvolvam continuamente o conhecimento dos formuladores de políticas em AIR e participação social para que a análise se torne mais eficaz. Os governos devem desenvolver capacidades nos ministérios antes que possam exigir níveis significativos de análise.

Fonte: (OECD, 2020[6])

O Brasil tem abordado esse assunto com flexibilidade. Embora o Decreto de AIR não especifique diferentes tipos de AIR, as diretrizes de 2018 trazem a AIR Nível I e a AIR Nível II.[5] Não há um limiar específico para a realização de uma AIR Nível II, conforme indicado pelas diretrizes: *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* (Casa Civil, 2018[3]). A principal diferença é que a AIR Nível II deve realizar uma análise quantitativa completa e considerar as práticas internacionais e critérios baseados em risco. Com a publicação do Decreto nº 10.411/2020, preferiu-se uma AIR com um único nível em vez dos dois níveis descritos nas Diretrizes de 2018.

Capacitação

A partir de 2021, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) renovou sua oferta de cursos para diferentes ministérios com o objetivo de garantir que os funcionários públicos estivessem preparados quando a AIR passasse a ser obrigatória. A ENAP é vinculada ao Ministério da Economia e trabalha no desenvolvimento das capacidades técnicas para a realização das AIRs em coordenação com a Secretaria Executiva do Ministério. Os ministérios podem solicitar treinamento específico para seus funcionários após avaliar quais são suas necessidades específicas. Por exemplo, o Ministério da Infraestrutura definiu um roteiro visando ter 50% da sua equipe com um entendimento básico e 25% com um entendimento intermediário da AIR até 2020, aumentando a meta para um entendimento básico de 75%, intermediário de 50% e avançado de 25% em 2021.

A ENAP também oferece assessoria a equipes específicas que realizam a AIR, caso os funcionários públicos solicitem apoio. O Serviço de Assessoria em AIR da ENAP ajuda os ministérios e as entidades a lidar com os desafios que eles enfrentam. O programa oferece treinamento por meio do uso de métodos para ajudar na adoção da AIR. Prevendo o fato de que a plena implementação da obrigatoriedade de elaboração da AIR aumentará a demanda por treinamento e assessoria específica, a ENAP certificará assessores externos capazes de apoiar os funcionários públicos na realização da análise de custo-benefício.

Tabela 4.1. Cursos oferecidos em AIR pela ENAP

Curso	Link de acesso
Curso Aplicado em Análise de Impacto Regulatório (AIR)	https://suap.enap.gov.br/portaldoaluno/curso/1086/
Análise de Impacto Regulatório - Conceitos Básicos	https://suap.enap.gov.br/portaldoaluno/curso/907/
Análise de Impacto Regulatório: definição de problemas	https://suap.enap.gov.br/portaldoaluno/curso/401/
Métodos de Análise de Impacto Regulatório	https://suap.enap.gov.br/portaldoaluno/curso/1004/
Análise de Impacto Regulatório: Conceitos Fundamentais	https://www.escolavirtual.gov.br/curso/357
Análise Ex Ante de Políticas Públicas	https://www.escolavirtual.gov.br/curso/142
Análise Ex Ante de políticas públicas: uma abordagem prática	https://suap.enap.gov.br/portaldoaluno/curso/911/
Mapeamento de Atores e Rastreamento de Agendas para a Análise Ex Ante de Políticas Públicas	https://suap.enap.gov.br/portaldoaluno/curso/847/
Avaliação Ex Post para Políticas Públicas: avaliação executiva	https://suap.enap.gov.br/portaldoaluno/curso/916/
Avaliação de Impacto de Programas e Políticas Sociais	https://www.escolavirtual.gov.br/curso/98
Indicadores e Monitoramento de Políticas Públicas	https://suap.enap.gov.br/portaldoaluno/curso/1196/ e https://www.escolavirtual.gov.br/curso/98

Fonte: informações fornecidas pelas autoridades brasileiras.

Participação social para análise *ex ante* da regulação

O Brasil introduziu disposições e recomendações relativas à consulta pública em diferentes dispositivos legais e diretrizes técnicas. A Lei de Agências Reguladoras instrui explicitamente as agências reguladoras[6] a submeter as propostas de regulação a consultas públicas. A AIR e outros documentos técnicos elaborados para apoiar a proposta de regulação também devem estar disponíveis, embora não estejam sujeitos à consulta. Enquanto isso, a Lei de Liberdade Econômica não instrui os ministérios do governo central a realizarem consultas públicas. O Decreto sobre a AIR estipula que cada ministério pode optar por realizar a consulta pública para cada AIR (Decreto nº 10.411/2020, Art. 8). Embora não seja sistemático, o Brasil tem adotado cada vez mais práticas de participação social no processo de edição ou alteração de atos normativos.

O Decreto sobre a AIR contempla arranjos importantes para consulta pública. Por exemplo, ele instrui que as consultas públicas *garantirão prazo para manifestação pública proporcional à complexidade do tema.*[7] Isso está de acordo com os Princípios de Melhores Práticas da OCDE sobre AIR de considerar a proporcionalidade do risco na elaboração de uma AIR (OECD, 2020[2]). Diante de uma regulação complexa com possíveis efeitos significativos, um prazo mais longo de consulta garantirá que todos os interessados tenham tempo suficiente para analisar a proposta e fazer comentários relevantes. Uma prática comum, entretanto, é estabelecer um prazo mínimo para a consulta e permitir que as agências aumentem esse prazo conforme necessário. O Quadro 4.5 apresenta uma lista das principais características que as consultas públicas devem ter na Austrália, onde as atividades de participação social fazem parte do processo de AIR.

Quadro 4.5. Participação social como parte fundamental do ciclo regulatório

O caso da Austrália

Na Austrália, os ministérios e reguladores são obrigados a contar com a participação de atores relevantes como parte do processo de elaboração de normas. A participação social está no cerne da Declaração de Impacto Regulatório (RIS). O Escritório de Regulação de Melhores Práticas fornece orientações sobre o processo de participação social e o avalia como parte da Avaliação Final da RIS. De acordo com o governo australiano, as consultas devem ser planejadas e devem ter as seguintes características:

- Contínua: deve fazer parte de todo o ciclo de política regulatória
- Base ampla: as consultas devem levar em conta a diversidade das partes interessadas afetadas pela proposta de regulação. Também devem considerar os impactos sobre outros departamentos do governo, agências e governos subnacionais.
- Acessível: os reguladores devem disponibilizar informações e ferramentas, permitindo que os interessados contribuam efetivamente para a consulta. Isso significa que as informações devem estar em linguagem simples, os documentos e materiais de apoio devem estar facilmente disponíveis e os canais de comunicação devem ser adequados.
- Descomplicada: os reguladores devem dar tempo suficiente para que os interessados forneçam suas opiniões e devem ser realistas sobre as solicitações feitas aos grupos consultados.
- Transparente: contar com a participação social desde o início e ser claro sobre os objetivos da consulta e a gestão dos comentários e contribuições.
- Consistente e flexível: os reguladores devem ajustar seu processo de consulta, dependendo da natureza da proposta de regulação.
- Sujeita a avaliação e revisão: as agências devem avaliar a eficácia de suas práticas de consulta e utilizar os resultados da avaliação como subsídios para melhorias.
- Sem precipitação: dar tempo suficiente para que os interessados forneçam suas opiniões. A duração da consulta deve estar de acordo com os possíveis impactos da proposta (geralmente, o período de consulta deve levar entre 30 e 60 dias).
- Um meio em vez de um fim: as consultas devem fundamentar a tomada de decisão.

Fonte: (OBPR, 2020[7])

A Lei das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848/2019) instrui as agências reguladoras abrangidas por ela a realizar consultas públicas sobre suas propostas de regulação (Art. 9). A minuta do ato normativo deve estar disponível ao público por pelo menos 45 dias (exceto em caso de urgência). As agências devem publicar os comentários recebidos em seu sítio eletrônico e sede em até 10 dias úteis após o término do prazo de consulta (Art. 9). Por fim, as agências reguladoras são obrigadas a analisar os comentários e disponibilizar suas respostas ao público.

Os ministérios também precisam publicar sua AIR em seu próprio sítio eletrônico após as consultas públicas, juntamente com uma análise das informações e comentários. Com relação aos comentários, o decreto estabelece que os órgãos não são obrigados a comentar ou considerar cada uma das informações, podendo agrupar ou eliminar aquelas que são repetitivas ou irrelevantes. Embora os ministérios tenham exigências menos rigorosas do que as agências reguladoras em termos de atividades de participação social, alguns ministérios adotaram essa prática e incluem as consultas públicas em suas atividades regulatórias. O Ministério da Agricultura e o Ministério da Infraestrutura são dois exemplos disso. No caso do Ministério da Agricultura, aproximadamente 20% das propostas de regulação passam por consultas públicas. Na mesma linha, o Ministério da Infraestrutura também publica cerca de 20% das suas propostas no sítio eletrônico Participa +Brasil.

Conforme mencionado no parágrafo anterior, todos os ministérios devem publicar as propostas de regulação e a AIR em seus próprios sítios eletrônicos,[8] de acordo com seus próprios controles de qualidade. Para que as consultas públicas pudessem ser encontradas com mais facilidade, o Brasil criou uma plataforma digital chamada Participa +Brasil, administrada pelo gabinete da Presidência da República. Essa plataforma centraliza as consultas públicas enviadas por ministérios e reguladores, devolvendo os comentários para o autor de uma proposta de regulação. A plataforma interativa permite realizar pesquisas detalhadas e buscar consultas por assunto ou autoridade, fornecendo as datas da consulta.

As diretrizes de 2018 sobre AIR abordam o tema da participação social e apresentam um conjunto de recomendações para melhorar sua eficiência e experiência. O Quadro 4.6 resume as recomendações das diretrizes. A ideia geral é que todos os cidadãos devem poder acessar facilmente as consultas públicas. Isso abrange linguagem, disponibilidade, publicidade e prazos. De acordo com as diretrizes, as consultas devem evitar feriados públicos ou outras datas que possam impedir a participação dos interessados. Elas também consideram o fato de que as consultas não devem ser um fardo para os participantes. Muitas vezes, as consultas dizem respeito a solicitações de informação que melhorarão o processo de tomada de decisão dos reguladores. Nesse sentido, as solicitações de informação devem ser eficientes, evitar ser repetitivas e ter um objetivo claro que melhore o desenho da regulação.

Quadro 4.6. Recomendações do Brasil para consulta pública

- Definir claramente o objetivo da consulta.
- Definir o grupo alvo da consulta.
- 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.
- Utilizar linguagem adequada ao público-alvo da consulta.
- Utilizar meios de comunicação ou publicidade adequados.

- Garantir prazo adequado ao processo de consulta, de acordo com a complexidade do tema em análise.
- Realizar a consulta em um período favorável.
- Garantir o sigilo das informações sensíveis.

Observação: esta é uma versão resumida das recomendações para consulta pública.
Fonte: Casa Civil (2018[3]), Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de análise de impacto regulatório, https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09-2018.pdf/view (acessado em 3 de fevereiro de 2022).

Além disso, para colocar a AIR em prática, cada ministério deve incluir considerações sobre a consulta pública no processo de proposição de atos normativos. Conforme descrito no fluxo de trabalho implementado pelo Ministério da Infraestrutura, há uma descrição das etapas a serem seguidas durante a realização de uma consulta pública. O mesmo documento enfatiza que a consulta deve ser realizada de acordo com o manual de participação social do ministério.

Referências

Casa Civil (2020), *DECRETO Nº 10.411*, https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.411-de-30-de-junho-de-2020-264424798 (accessed on 2 March 2022). [4]

Casa Civil (2018), *Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de análise de impacto regulatório*, https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09-2018.pdf/view (accessed on 3 February 2022). [3]

OBPR (2020), *Best Practice Consultation*, http://www.consultation.business.gov.au (accessed on 9 May 2022). [7]

OECD (2021), *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en. [1]

OECD (2020), *A closer look at proportionality and threshold tests for RIA: Annex to the OECD Best Practice Principles on Regulatory Impact Assessment*, https://www.oecd.org/regreform/Proportionality-and-threshhold-tests-RIA.pdf (accessed on 25 April 2022). [6]

OECD (2020), *Regulatory Impact Assessment*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/7a9638cb-en. [2]

SEAE (2020), *Guia para elaboração de análise de impacto regulatório (AIR)*, https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2021/abril/arquivo/af_min_guia_tecnico_plano_plurianual_alta.pdf (accessed on 3 February 2022). [5]

Notas

[1] Esta lei abrange os seguintes reguladores: Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), Agência Nacional de Transporte Aquaviário (Antaq), Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT), Agência Nacional de Cinema (Ancine), Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e Agência Nacional de Mineração (ANM).

[2] Art 121. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9745.htm.

[3] Para ver o fluxo de trabalho completo, consulte a Resolução CEG Nº 5 de 2021, MINFRA.

[4] Isso, no entanto, trata-se de uma reforma recente do sistema australiano, que costumava incluir critérios específicos semelhantes aos do México. Após décadas de maturidade, depois que a AIR passou a ser realizada sistematicamente em todo o governo, a Austrália adotou critérios flexíveis.

[5] Isso, no entanto, não é tratado nas diretrizes de 2020.

[6] Aqueles regidos pela Lei das Agências Reguladoras nº 13.848.

[7] Art. 9.

[8] Art. 15, § 4.

5 Revisão do estoque regulatório no Brasil

Esta seção analisa o marco regulatório que envolve a revisão do estoque regulatório e a implementação de práticas no Brasil em nível federal. A revisão do estoque regulatório está dividida em dois eixos: a política de simplificação administrativa e a avaliação *ex post* dos atos normativos. Primeiro, o capítulo apresenta o marco regulatório associado à simplificação administrativa e à avaliação *ex post*. Em seguida, é apresentado um resumo das práticas no Brasil. Por fim, é apresentado um resumo de práticas internacionais relevantes e um trecho dos princípios da OCDE associados à revisão do estoque regulatório.

Marcos regulatórios que dão forma à revisão do estoque regulatório no Brasil

Nos últimos anos, o Brasil atualizou seu marco regulatório com a finalidade de atingir objetivos de simplificação administrativa, digitalização e revisão do estoque regulatório por meio da avaliação *ex post*. A seção apresentará um resumo do marco regulatório que sustenta a política nacional de simplificação. Para ver uma análise quantitativa das medidas tomadas pelo Brasil para resolver o problema da carga administrativa para empresas iniciantes e da simplificação e avaliação das atividades de regulação, consulte o capítulo 1.

Lei de Liberdade Econômica

A Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019), publicada em setembro de 2019, protege a atividade econômica no Brasil e define o papel do Estado como um agente regulador. Essa lei constitui a base da política regulatória no país, incluindo a estratégia de simplificação administrativa e a análise *ex ante* dos atos normativos. O art. 5º da lei institui a obrigação de realizar uma análise de impacto regulatório (AIR) para possíveis reformas e propostas de regulação elaboradas por ministérios e agências da administração pública federal. A Lei nº 13.874/2019 também indica que sua regulamentação descreverá a metodologia e as exigências para a implementação da AIR. Essa regulamentação veio por meio da publicação do Decreto nº 10.411 em junho de 2020, que regulamenta a implementação da AIR no Brasil. Além disso, o art. 13 estabelece que todas as entidades públicas implementarão uma avaliação de resultado regulatório (ARR) com vistas a proceder à verificação dos efeitos obtidos pelos atos normativos em vigor, levando em conta os objetivos originalmente definidos, assim como qualquer outro impacto observado nos mercados e na sociedade. A abrangência da ARR inclui todas as entidades da administração pública federal e órgãos autônomos com autoridade para elaborar atos normativos sujeitos à AIR.

A lei (art. 3) também estabelece os direitos de liberdade econômica e solicita que o governo federal classifique e publique atividades econômicas de baixo risco. Essa classificação deve ser utilizada quando os governos subnacionais não possuem regulamentação específica com a classificação de riscos associados às atividades econômicas. Além disso, a lei também estabelece que, caso o governo federal ainda não tenha publicado a classificação de risco, os governos subnacionais devem aplicar a resolução do Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim).

O art. 10 da Lei de Liberdade Econômica também altera a Lei nº 12.682 de julho de 2012, permitindo o armazenamento e o uso de meios eletrônicos para gerenciar documentos públicos e privados quando cidadãos ou empresas interagem com entidades públicas. De acordo com a reforma, os documentos eletrônicos terão os mesmos efeitos e validade legal que os documentos em papel. Consequentemente, a Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SDDG) deve estabelecer os documentos cuja reprodução conterá código de autenticação verificável.

A Lei de Liberdade Econômica também altera a Lei nº 8.934 de 1994. A lei estabelece que o Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração da SDDG manterá o cadastro nacional com as informações originárias do cadastro estadual de empresas. Além disso, a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim) informará os órgãos públicos sobre o registro dos atos constitutivos e de suas alterações e extinções.

A Rede Nacional para a Simplificação do Registro e Legalização de Empresas e Negócios

A Lei nº 11.598 de novembro de 2007 estabeleceu diretrizes e procedimentos para a simplificação e integração do processo de registro e legalização de empresários e de pessoas jurídicas. Além disso, criou a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e Legalização de Empresas e Negócios (Redesim). A

lei estabeleceu as normas de participação na rede, as responsabilidades e as diretrizes ou princípios gerais de funcionamento.

A Redesim é uma rede com o objetivo de propor ações para integrar o processo de registro e legalização de empresas e pessoas jurídicas. De acordo com a lei, o objetivo da Redesim é coordenar esforços entre os diferentes níveis de governo, evitando sobreposições e duplicidade de informações e documentos exigidos pelas entidades públicas. A lei que cria a Redesim indica que um comitê de gestão administrará a rede e o presidente será um representante do Ministério da Economia.

A Lei nº 11.598 ainda está em vigor, mas algumas alterações foram feitas desde sua publicação em 2007. A Lei nº 14.195 de agosto de 2021 alterou alguns elementos da lei que criou a Redesim. Ela se concentra na facilitação para abertura de empresas, na proteção de acionistas minoritários e na facilitação do comércio exterior. Por exemplo:

- Ela solicita um regulamento detalhando a composição, estrutura e funcionamento do comitê de gestão.
- Ela incorpora produtos artesanais alimentícios e obras de construção civil à rede.
- A lei indica que todas as entidades públicas envolvidas no processo de registro e legalização de empresas deverão manter à disposição (em papel ou em formato eletrônico) ficha cadastral com informações sobre as empresas e detalhes de seus processos de registro.
- A capacidade do comitê de instituir iniciativas de integração entre União, Distrito Federal, estados e municípios, que visem à facilitação do ambiente de negócios.
- O envolvimento do comitê na classificação de risco das atividades econômicas.

A fim de promover a eficiência no processo de licenciamento, em dezembro de 2019, o Brasil publicou o Decreto nº 10.178, que estabeleceu critérios e os procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional para a classificação do nível de risco de atividade econômica e para fixar o prazo para aprovação tácita do ato público de liberação. Esse decreto é complementar à Lei nº 11.598, na medida em que o art. 19 fornece um enquadramento quando uma entidade pública não tem uma classificação de risco. Em especial, essa lei indica que tal entidade pode utilizar a classificação de risco feita pelo comitê de gestão da Redesim.

Programa de Digitalização de Serviços Públicos

O Programa de Digitalização de Serviços Públicos (DSP) é uma iniciativa tomada pelo governo federal do Brasil para reduzir a carga administrativa por meio do uso de recursos digitais. Um dos pontos altos desse programa foi a publicação da Lei nº 12.682 em junho de 2012, que dispõe sobre a elaboração e o arquivamento de documentos em meios eletromagnéticos. Essa lei regulamenta a digitalização, o armazenamento eletrônico, assim como a reprodução de documentos públicos e privados. Um elemento importante da lei é que ela exige que entidades públicas e privadas que utilizam procedimentos de armazenamento de documentos em meio eletrônico adotem um sistema de indexação permitindo sua precisa localização e posterior conferência. Essa lei permite a interação digital entre instituições públicas, cidadãos e empresas, garantindo que a utilização de documentos eletrônicos públicos e privados seja absolutamente legal. Em especial, essa lei fornece os elementos básicos para que o Brasil desenvolva um ambiente digital.

Posteriormente, a Lei de Liberdade Econômica de 2019 atualizou alguns dos artigos mais relevantes da Lei nº 12.682/2012 para garantir que os documentos digitais fossem legais. Em especial, o art. 10 da Lei de Liberdade Econômica refere-se ao uso de documentos digitais nas comunicações com órgãos públicos. Uma medida importante é que os documentos digitais e sua reprodução têm a mesma validade que os documentos impressos, se os primeiros contiverem os mecanismos de verificação de autenticidade e integridade de acordo com a lei.

Gestão do estoque regulatório no Brasil

Estratégias para reduzir a carga administrativa no Brasil

Rede Nacional para a Simplificação do Registro e Legalização de Empresas e Negócios

A Redesim é a estratégia nacional brasileira de padronização de procedimentos para a abertura de empresas e o acompanhamento de sua constituição legal. Informações gerais e estatísticas sobre o desempenho do programa podem ser encontradas em seu site oficial (Government of Brazil, n.d.[1]) (ver Quadro 5.1 com um resumo das estatísticas fornecidas pelo programa). A Redesim é uma das iniciativas mais importantes do governo brasileiro para melhorar a regulação e simplificar a abertura de empresas, na medida em que envolve tanto o governo federal quanto os governos subnacionais. Na prática, a Redesim coordena as instituições federais e subnacionais com o objetivo de simplificar todas as formalidades envolvidas na abertura de uma empresa, identificando e promovendo um caminho eficiente.

Quadro 5.1. Realizações da Redesim em nível nacional

Tempo médio para abrir uma empresa no Brasil

A Redesim publica em seu site oficial o tempo médio para constituir empresas e pessoas jurídicas no Brasil e em seus estados. Além disso, o site publica o número de solicitações para abertura de empresas. Desde 2019, essas informações têm sido fornecidas mensalmente pela entidade federal. A Tabela 5.1 fornece as estatísticas para o mês dezembro de 2021. Como pode ser observado, Sergipe é o estado com o menor tempo de 23 horas, seguido pelo Espírito Santo com 1 dia e 2 horas. Por outro lado, os estados com o pior desempenho são Bahia com 4 dias e 22 horas e Amapá com 3 dias e 6 horas.

Tabela 5.1. Tempo médio para abrir uma empresa nos estados brasileiros, dezembro de 2021

Unidade federativa	Tempo médio em dias e horas	Número de solicitações
Brasil	2 dias, 4 horas	50.248
Acre	2 dias, 17 horas	130
Alagoas	1 dia, 23 horas	506
Amazonas	1 dia, 14 horas	594
Amapá	3 dias, 6 horas	159
Bahia	4 dias, 22 horas	1.447
Ceará	2 dias, 18 horas	1.683
Distrito Federal	1 dia, 13 horas	1.625
Espírito Santo	1 dia, 2 horas	1.138
Goiás	1 dia, 7 horas	1.769
Maranhão	1 dia, 8 horas	657
Minas Gerais	2 dias, 10 horas	4.867
Mato Grosso do Sul	1 dia, 21 horas	706
Mato Grosso	1 dia, 17 horas	1.153
Pará	1 dia, 14 horas	329
Paraíba	1 dia, 19 horas	464
Pernambuco	2 dias, 10 horas	1.039
Piauí	1 dia, 22 horas	387
Paraná	1 dia, 9 horas	4.084
Rio de Janeiro	2 dias, 9 horas	2.002

Rio Grande do Norte	1 dia, 9 horas	538
Rondônia	1 dia, 10 horas	475
Roraima	1 dia, 23 horas	125
Rio Grande do Sul	2 dias, 20 horas	3.667
Santa Catarina	2 dias, 7 horas	2.221
Sergipe	0 dias, 23 horas	283
São Paulo	2 dias, 6 horas	17.884
Tocantins	1 dia, 22 horas	316

Como observado na Tabela 5.2, em dezembro de 2021, o tempo médio para abrir uma empresa no Brasil era de 2 dias e 4 horas. Esse resultado é o efeito do trabalho realizado pelo Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração ao longo dos anos. A Tabela 5.2 mostra um retrato do progresso feito pelo Brasil para reduzir o tempo necessário para a abertura de uma empresa. Desde janeiro de 2019, o Brasil reduziu em 3 dias e 9 horas o tempo necessário para registrar uma empresa.

Tabela 5.2. Progresso na redução do tempo para a abertura de uma empresa

Ano/Mês	Tempo médio em dias e horas
2019/janeiro	5 dias, 13 horas
2019/dezembro	4 dias, 13 horas
2020/dezembro	2 dias, 15 horas
2021/dezembro	2 dias, 4 horas

Observação: consulte o capítulo 1, subseção sobre a carga administrativa para empresas iniciantes, para ver uma análise do impacto da Redesim no indicador de Regulação do Mercado de Produtos da OCDE.
Fonte: Governo do Brasil (n.d.[1]), Redesim, https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/redesim (acesso em 26 de janeiro de 2022).

Nesse contexto, a coordenação das autoridades nacionais e subnacionais é o ponto de partida, já que a Redesim é uma rede de instituições locais e federais. O envolvimento de instituições nacionais é obrigatório e, como já mencionado, é regido pela lei que cria a Redesim (Lei nº 11.598/2007). Por outro lado, a participação dos governos subnacionais e instituições locais é voluntária, mas a formalização é feita por meio de um acordo (a participação de entidades locais depende de suas atribuições estarem de acordo com os objetivos da Redesim) (Government of Brazil, n.d.[2]).

Depois que um governo subnacional ingressa na rede, a Redesim incentiva as instituições participantes a publicar uma ficha cadastral, de forma gratuita, com todas as informações, diretrizes e instrumentos relacionados ao processo de registro e legalização de uma empresa. Para que o processo de licenciamento e registro seja claro e seguro, a ficha deve estar disponível tanto em papel quanto em formato digital.

Por outro lado, ao padronizar e simplificar o processo de abertura de empresas, o comitê de gestão da Redesim incentiva a classificação de atividades de baixo risco. Além disso, a lei facilita as atividades de baixo risco. De acordo com a lei, para grau de risco considerado médio, as licenças serão emitidas automaticamente, sem análise humana. Do mesmo modo, os requisitos de segurança sanitária, controle ambiental e prevenção contra incêndios deverão ser simplificados, racionalizados e uniformizados pelos órgãos e entidades que componham a Redesim, no âmbito das respectivas competências. A lei que cria a Redesim também indica que qualquer vistoria relevante necessária para emitir licenças e autorizações pode ser realizada após o início da operação do estabelecimento. A única exceção a essa disposição é quando a lei federal exige a prévia anuência da administração tributária para atividades específicas.

O Ministério da Economia é a entidade responsável pela Redesim, em especial, o Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração da Secretaria de Governo Digital (SGD). O Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração é o órgão de defesa e supervisão da Redesim. Entretanto, os poderes do departamento para promover e incentivar governos subnacionais a aderir ao programa podem ser limitados.

O estudo descobriu por merio de alguns governos subnacionais que as restrições financeiras podem acabar limitando sua participação na Redesim. Isso porque os governos subnacionais precisam arcar com os custos, já que não existem recursos federais disponíveis.

Além disso, a SEAE declarou que a Redesim não tem objetivos específicos para acompanhar o progresso do programa devido a desafios na implementação do projeto em nível subnacional. É fato que o federalismo aumenta os desafios para promover políticas públicas, uma vez que os governos subnacionais são autônomos.

Em resumo, a lei que cria a Redesim fornece diretrizes para facilitar o licenciamento, o registro, a alteração e a baixa de empresas por meio da elaboração de normas para simplificar o ambiente de negócios. Esses objetivos são oportunos e trouxeram ganhos significativos, mas é necessário integrar essa estratégia com uma política única de governo de melhoria da regulação, na qual a definição de objetivos específicos de curto, médio e longo prazo será fundamental.

Programa de digitalização de serviços públicos

A Digitalização de Serviços Públicos (DSP) é uma iniciativa do governo federal para desenvolver os serviços públicos usando meios digitais. A DSP é parte da Estratégia de Governo Digital 2020-2022 lançada pelo Decreto nº 10.332 de 2020. O programa está a cargo da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SDDG). A SDDG é uma unidade administrativa do Ministério da Economia que realiza os esforços para a digitalização dos serviços públicos. Além disso, a SDDG mensura a redução da carga administrativa decorrente da implementação de soluções digitais.

A iniciativa DSP reúne pontos de contato em agências do governo em um único site, permitindo aos cidadãos se comunicarem com todas as entidades públicas em nível federal por meio de um único ponto de acesso: https://www.gov.br (Government of Brazil, n.d.[2]). Em 2021, o governo brasileiro indicou que existiam 88 milhões de usuários registrados no site. Em comparação, em janeiro de 2019, existiam 1,7 milhões de usuários. Esse crescimento mostra o sucesso do programa DSP e os benefícios percebidos pelos cidadãos.

Atualmente, o governo brasileiro oferece 4.137 serviços públicos de 193 entidades da administração pública. Segundo a SEAE, em 2021, o programa DSP concluiu a digitalização de 2.670 desses serviços (64,5%) e a digitalização parcial de 640 (15,5%). Estes últimos ainda exigem que algumas etapas ou partes sejam feitas presencialmente, tais como a apresentação de documentos. Isso significa que 827 (20%) serviços públicos ainda não estão digitalizados (esses processos podem ser iniciados no sítio eletrônico para a verificação de informações e exigências, mas precisam ser feitos presencialmente nos órgãos públicos). O objetivo do governo é digitalizar completamente os serviços públicos em nível federal até 2022.

De acordo com a SEAE, a digitalização dos serviços públicos representa uma economia de R$ 2 000 milhões por ano por meio da eliminação de tarefas administrativas. Desse montante, R$ 1 500 milhões são economias para os cidadãos e R$ 500 milhões para o governo. Os benefícios para os cidadãos e para o governo são bem-vindos. Entretanto, a equipe do estudo não conseguiu identificar evidências do uso sistemático de medidas de simplificação antes da digitalização dos serviços públicos.

A simplificação na prestação de serviços públicos como parte de uma estratégia de digitalização pode levar a uma maior economia para os cidadãos e para as empresas. A eliminação das exigências de dados, a reengenharia do processo, a eliminação de etapas nos processos internos e externos, a aplicação do

princípio da proporcionalidade, o uso da linguagem do cidadão e uma análise da melhoria em grupos de serviços e formalidades a partir de uma abordagem de eventos da vida[1] (OECD, 2020[3]), são ações de simplificação administrativa que podem contribuir ainda mais para a redução do ônus para cidadãos e empresas, além da digitalização.

O fato de a equipe do estudo não ter encontrado nenhuma evidência da aplicação de medidas de simplificação antes da digitalização, não significa que algumas entidades não tenham feito algo nesse sentido. Entretanto, essa lacuna certamente mostra a necessidade de ter uma estratégia única de governo articulada de melhoria da regulação que reúna todas as iniciativas relevantes, com o objetivo de garantir a aplicação sistemática de critérios horizontais para buscar a qualidade regulatória.

Estratégia do caminho para os Top 50 países mais competitivos

Em 2019, o Presidente Jair Bolsonaro se comprometeu a trabalhar dentro de uma estratégia para aumentar significativamente a competitividade do Brasil. A estratégia engloba várias iniciativas para modernizar o ambiente de negócios e atrair investimento estrangeiro direto como meio de reconstruir a economia após a crise sanitária. Um dos fatores que motivaram essa estratégia foi o desempenho do Brasil no relatório *Doing Business* do Banco Mundial. Consequentemente, o Brasil começou a trabalhar em intervenções de políticas públicas, incluindo várias reformas de normas que foram identificadas como onerosas (ver Quadro 5.2). Essas iniciativas trouxeram benefícios para os cidadãos, incluindo economia de tempo e dinheiro na abertura e no funcionamento de empresas.

Quadro 5.2. Iniciativas para melhorar a competitividade no Brasil

O Brasil realizou várias iniciativas para melhorar o ambiente de negócios. A reformas concentraram-se na abertura e no funcionamento de empresas, visando reduzir a burocracia e eliminar barreiras aos negócios. Algumas das realizações alcançadas até agora incluem:

- Integrar os três níveis de governo para o cadastro tributário. Com essa medida, uma empresa pode começar a funcionar em um dia. Em comparação com a situação anterior, a empresa levava de 3 a 10 dias (dependendo dos governos subnacionais).
- Eliminar a análise de endereço das empresas. A análise era uma formalidade obrigatória para as empresas brasileiras, mas agora é uma medida temporária tomada pela empresa.
- Automatizar o procedimento de nomeação de empresas. Agora, a empresa pode verificar a viabilidade do nome pretendido consultando a Internet.
- Implementar uma classificação nacional de risco de grau médio para as empresas visando a melhoria do registro. Agora, estados e municípios sem uma classificação própria podem usar os critérios nacionais para conceder licenças automaticamente.
- Proporcionar segurança jurídica nos contratos estabelecendo prazos prescricionais. Anteriormente, prazos prescricionais complexos geravam incerteza e situações oportunistas.
- Acelerar as ligações de energia elétrica para projetos de baixa complexidade. Anteriormente, não havia prazo para as ligações de energia elétrica. Agora, existe uma medida provisória, na qual a regra da aprovação tácita pode ser aplicada após cinco dias.
- Acelerar as ligações de energia elétrica para novas empresas. No passado, empresas de médio porte esperavam cerca de 123 dias no Rio de Janeiro e 132 dias em São Paulo por uma ligação de energia elétrica. Agora, uma empresa deve estar ligada à rede de energia elétrica dentro de 45 a 60 dias.
- Reformas das licenças de importação. De acordo com o novo sistema, as exigências para importações foram reduzidas e, para alguns produtos, esse documento não é mais necessário.

- Fortalecer o balcão único de comércio exterior. Anteriormente, existiam entidades participantes no site, mas que realizavam as formalidades presencialmente. Agora, as interações estão digitalizadas.

Essas iniciativas são um subconjunto de 20 intervenções de políticas públicas importantes destinadas a melhorar a competitividade do Brasil e a seguir os padrões internacionais.

Fonte: Governo brasileiro. Caminho para os Top 50 países mais competitivos: a medida provisória do ambiente de negócios.

Decreto Presidencial nº 10.139

O Decreto nº 10.139 fornece orientações para a revisão e a consolidação de atos normativos inferiores a decreto editados por entidades da administração pública federal direta e autárquica. Para o atual estoque regulatório, os atos no âmbito desse decreto incluem portarias, resoluções, instruções normativas, ofícios, avisos, orientações normativas, diretrizes, recomendações, despachos de aprovação, entre outros. Para futuras regulações, os atos normativos serão classificados como portarias, resoluções ou instruções normativas. Esses "esforços para fazer um balanço da complexidade da atual regulação levaram a uma revisão de mais de 45.700 peças legislativas, das quais 22.500 foram revogadas até setembro de 2021".[2].

O Decreto nº 10.139 não se aplica a atos normativos cujo destinatário (pessoa natural ou jurídica) esteja nominalmente identificado ou a recomendações ou diretrizes cujo não atendimento não implique aos destinatários consequências jurídicas (efetivas ou potenciais).

Uso de ferramentas de simplificação administrativa

As entidades públicas no Brasil utilizam várias ferramentas de simplificação administrativa para tornar as formalidades administrativas menos onerosas. O Ministério da Economia é o principal promotor dessas ferramentas e várias instituições seguem práticas regulatórias com diferentes níveis de implementação. Entretanto, não há evidência de uma política integrada de simplificação administrativa que siga uma abordagem única. As ferramentas de simplificação incluem:

- Mensuração da carga administrativa
- Eliminação de normas e exigências obsoletas
- Uso de sites para *eventos da vida*.
- Digitalização das formalidades

Em março de 2018, o Brasil publicou o Decreto nº 9.319 contendo a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (Government of Brazil, 2008[4]). A estratégia, seus eixos temáticos e a estrutura de governança compõem o Sistema Nacional para a Transformação Digital (SinDigital). O objetivo da E-Digital é aproveitar as tecnologias digitais para promover o desenvolvimento econômico e social sustentável e inclusivo. Um de seus principais objetivos é a transformação digital, tornando o governo federal mais acessível à população e mais eficiente em prover serviços ao cidadão (ver Quadro 5.3Quadro 5.3). A estratégia de DSP apresentada acima está inclusa nesse objetivo.

Quadro 5.3. Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital)

O Sistema Nacional para a Transformação Digital (SinDigital) é composto pela Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital), seus eixos temáticos e sua estrutura de governança. O SinDigital é coordenado pela Casa Civil da Presidência da República e compreende os seguintes órgãos:

- O Comitê Interministerial para a Transformação Digital (CITDigital), composto por representantes do poder público federal.
- O Conselho Consultivo para a Transformação Digital, composto por especialistas e representantes da comunidade científica, da sociedade civil e do setor produtivo
- Demais órgãos, entidades e instâncias vinculados às políticas de transformação digital.

A E-Digital está estruturada nos seguintes eixos:

Eixos habilitadores:

- Infraestrutura e acesso às tecnologias de informação e comunicação: visa promover a expansão do acesso da população à internet e às tecnologias digitais.
- Pesquisa, desenvolvimento e inovação: tem como objetivo estimular o desenvolvimento de novas tecnologias, assim como a produção científica e tecnológica.
- Confiança no ambiente digital: visa garantir que o ambiente digital seja seguro, confiável, favorável aos serviços e ao consumo e respeite os direitos do cidadão
- Educação e capacitação profissional: visa transformar a sociedade para o mundo digital, as novas tecnologias e prepará-la para o trabalho do futuro.
- Dimensão internacional: visa fortalecer a liderança brasileira em fóruns globais relacionados a questões digitais, estimular a competitividade das empresas brasileiras no exterior e promover a integração regional na economia digital.

Eixos de transformação digital:

- Transformação digital da economia: visa a estimular a informatização, o dinamismo, a produtividade e a competitividade da economia brasileira.
- Transformação digital: tornar o governo federal mais acessível à população e mais eficiente em prover serviços aos cidadãos.

Fonte: Governo do Brasil (2008[4]), *Estratégia Brasileira para a Transformação Digital. E-Digital*, https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/ArquivosEstrategiaDigital/estrategiadigital.pdf (acesso em 31 de janeiro de 2022).

Em dezembro de 2020, o Brasil publicou o *Guia de Desregulamentação: "Cutting Red Tape"*, que é uma diretriz com conceitos, descrição de princípios e práticas políticas de simplificação e desregulamentação. O guia apresenta uma série de conceitos que abrangem barreiras para os negócios, além de insights sobre desregulamentação, incluindo a simplificação. Assim como a E-Digital, esse Guia é um documento de política pública que demonstra o interesse do governo brasileiro em simplificar as formalidades. Embora esse guia represente um avanço positivo, a equipe do estudo não conseguiu encontrar evidências de que outras iniciativas de simplificação tenham utilizado o documento para impulsionar seus resultados, como no caso da Redesim e da digitalização das formalidades.

O governo brasileiro promove outras ferramentas e práticas de simplificação que são relevantes na redução da carga administrativa para cidadãos e empresas. O sítio eletrônico www.gov.br reúne a maior parte do estoque de formalidades em nível federal, incluindo vários elementos da metodologia *evento da vida*, tais como o uso da linguagem do cidadão e a organização das formalidades em categorias convenientes.

A adoção de práticas de simplificação varia de uma entidade pública para outra. Entretanto, evidências isoladas sugerem que as agências reguladoras estão entre as instituições mais avançadas na adoção de tais práticas. Um exemplo disso é o trabalho da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). Em 2018, a ANVISA lançou o *Guia para a mensuração da carga administrativa da regulamentação em Vigilância Sanitária* (ANVISA, 2019[5]). Esse documento constitui uma diretriz para mensurar a carga administrativa da regulação. Esse guia apoiou um programa piloto para resolver o problema da carga administrativa, que levou a economias significativas para as empresas que vendem produtos sujeitos à Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 185 de outubro de 2006 (ver Quadro 5.4). O primeiro exercício de mensuração da carga administrativa levou a uma simplificação administrativa de R$ 750.000 por ano. A metodologia empregada pela ANVISA para mensurar a carga administrativa foi o Modelo de Custo Padrão.

Quadro 5.4. Mensuração da carga administrativa no Brasil

Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)

Em 2018, a ANVISA publicou o Exercício de mensuração da carga administrativa da RDC nº 185/2006: um estudo-piloto. A Diretoria de Estudos Econômicos e Inteligência Regulatória da ANVISA realizou o estudo e seu objetivo era mensurar a carga administrativa criada pela Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 185, de 13 de outubro de 2006. Essa norma regulamenta o envio de informações econômicas (como preços) à Anvisa pelas empresas detentoras de registro no país que comercializam determinados produtos para saúde, por exemplo, dispositivos utilizados em procedimentos cardiovasculares, análises clínicas, ortopedia, terapia renal substitutiva, entre outros.

A metodologia utilizada para mensurar a carga administrativa foi o Modelo de Custo Padrão (SCM), que exige a realização de entrevistas diretas com as empresas no âmbito do regulamento. As empresas escolhidas para entrevistas atendiam aos seguintes critérios:

- Cinco empresas participaram voluntariamente depois que uma carta foi enviada a diferentes associações empresariais.
- Uma empresa foi escolhida por conveniência devido ao grande número de relatórios enviados à ANVISA entre 2014 e 2017. Os relatórios elaborados por essa empresa representaram 14% do número total.
- Três empresas foram escolhidas aleatoriamente de acordo com seu porte, conforme a classificação publicada pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae).

Nesse exercício, a implementação do SCM se valeu das 11 atividades padrão necessárias para que uma empresa cumpra com as obrigações de informação. Além disso, uma análise adicional do estudo piloto explorou a relação dos resultados com o porte dos estabelecimentos (de acordo com o número de funcionários publicado pelo Sebrae em 2013). Por fim, o estudo realizou alguns testes estatísticos para verificar se os dados da amostra tinham uma distribuição normal (teste Shapiro-Wilk) e a presença de pontos fora da curva (teste Grubbs).

A amostra incluiu 13% das empresas do país de 2014 a 2017. De acordo com os testes, a amostra utilizou uma distribuição normal sem a presença de pontos fora da curva. Um resumo dos resultados é apresentado na Tabela 5.3. Segundo o relatório, a carga administrativa da RDC nº 185/2006 pode ter sido influenciada pela heterogeneidade da amostra que incluiu empresas muito diferentes em termos de porte, quantidade de produtos sujeitos à regulação e participação em mercados internacionais, embora os testes de Grubb não tenham sugerido a presença de pontos fora da curva.

Tabela 5.3. Carga administrativa estimada por exigência de relatório, ANVISA

Obrigação de informação	Valor total sem os extremos inferior e superior (BRL)	% do valor
Entendendo as normas	4 300	12.1
Dados da empresa	140	0.4
Informações básicas do produto	465	1.5
Descrição técnica detalhada do produto	976	3.2
Preço destinado a ser cobrado no mercado interno com discriminação da carga tributária e da margem de contribuição	2 176	6.3
Preços praticados em outros países	3 706	11.8
Relação dos produtos substitutos acompanhada de seus respectivos preços	2 698	9.0
Gastos anuais previstos com esforço de venda dirigido a profissionais de saúde	2 276	7.5
Gastos anuais previstos com publicidade e propaganda de produtos	2 024	6.9
Número potencial de pacientes, por ano, para os quais o produto se destina	2 206	7.6
Vida útil e número máximo de sessões	817	2.1
Número máximo de testes por kit	25	0.2
Registrar um documento na ANVISA e enviar por e-mail uma planilha contendo todas as informações solicitadas	872	3.7
(Aquisições feitas EXCLUSIVAMENTE para cumprir com o regulamento)	0	0.0
(Custos adicionais externos incorridos EXCLUSIVAMENTE para cumprir com o regulamento)	0	0,6
Subtotal	**22 685**	**72.9**
Custos operacionais (37%)	**8 393**	**27**
Total	**31 079**	**100**
Média	**6 215**	

Fonte: ANVISA (2020[6]), Monitoramento e Avaliação de Resultado Regulatório (M&ARR) Diretrizes para a implementação de M&ARR na Anvisa; ANVISA, https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/regulamentacao/monitoramento-e-avaliacao-de-resultado-regulatorio/diretrizes-para-implementacao-de-m-arr-na-anvisa-com-logo.pdf (acesso em 3 de fevereiro de 2022).

Em outra iniciativa, em 2017, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) lançou um projeto para reduzir a carga administrativa com foco em:

- Aumentar a eficiência regulatória, considerando possíveis riscos para os investidores.
- Aumentar o bem-estar econômico, impulsionado pela concorrência no mercado.

O projeto teve duas fases. A primeira, intitulada Projeto Piloto de Eliminação de Redundâncias, teve como foco verificar a possibilidade de mudanças regulatórias de menor complexidade a fim de resolver redundâncias e sobreposições. A CVM convidou 24 instituições a colaborar, incluindo associações de autorregulação setorial, a Bolsa de Valores B3, o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), a agência de classificação Moody's, o CFA, entre outras. Consequentemente, 16 instrumentos foram reformados e cinco foram revogados. Em dezembro de 2018, essa fase foi concluída.

A segunda fase, nomeada Carteira de Projetos e Priorização de Ações, aproveitou apontamentos recebidos na primeira fase e abordou elementos que não se enquadraram nos critérios de elegibilidade estabelecidos na primeira fase. Para 2019, o projeto elaborou uma agenda regulatória e abriu canais de comunicação digital com os participantes do mercado e o público a fim de receber sugestões destinadas a reduzir o custo da conformidade regulatória.

Outra conquista da CVM sobre simplificação administrativa foi a aplicação do Decreto Presidencial nº 10.139 publicado em novembro de 2019. O decreto determinou a obrigação de revisar e consolidar atos normativos inferiores a decreto. A CVM realizou uma importante revisão e consolidação de seus atos normativos, incluindo:

- Fusão de dispositivos repetitivos ou de valor normativo idêntico.
- Atualização de termos e de linguagem antiquados.
- Eliminação de ambiguidades
- Homogeneização terminológica de textos
- Supressão dos dispositivos desatualizados

Consequentemente, em 2020, a CVM revogou 210 instrumentos regulatórios, incluindo 60 instruções, 87 deliberações e 63 notas explicativas.

As iniciativas da ANVISA e da CVM estão na direção certa e poderiam ser adotadas de maneira mais sistemática pelo Brasil. Entretanto, é claro que essas atividades podem demandar muitos recursos ou ter dificuldade para ganhar escala. No curto prazo, o Brasil poderia aproveitar os conhecimentos e experiências de cidadãos, empresas e partes interessadas para identificar os regulamentos ou procedimentos que poderiam ser otimizados, simplificados ou eliminados. O Quadro 5.5 mostra a experiência da União Europeia, que trabalha ativamente junto com as partes interessadas para reduzir a carga administrativa.

Quadro 5.5. Redução da burocracia na União Europeia

Por mais de uma década, a Comissão Europeia tem tomado medidas para reduzir a burocracia e cortar custos regulatórios desnecessários. O programa para a adequação e a eficácia da regulamentação (REFIT) foi lançado em 2015 e se concentrou na redução da burocracia e na simplificação da legislação em vigor. A Comissão desenvolveu um painel de avaliação para monitorar o progresso das propostas de simplificação em 18 áreas de políticas públicas. Ao longo dos quatro anos do programa, ele resultou em economia de custos em áreas como energia e assuntos financeiros, setor digital e carga tributária para as PMEs.

A plataforma Rumo ao Futuro (F4F) baseia-se na experiência do Programa REFIT e, como seu predecessor, visa simplificar a legislação da UE e reduzir a carga administrativa. A plataforma publica anualmente um programa de trabalho com a relação de temas a serem abordados durante o ano subsequente. Para cada tema, a plataforma coleta evidências, opiniões e informações sobre como as leis da UE poderiam ser simplificadas sem prejudicar seu desempenho.

A plataforma é composta por dois grupos: o grupo governamental, que reúne representantes das autoridades nacionais, regionais e locais de todos os estados membros, e o grupo das partes interessadas. Este último inclui especialistas em melhoria da regulação, tanto do setor privado quanto da sociedade civil. Os cidadãos e representantes das empresas podem propor ideias para otimizar e melhorar os procedimentos, potencial de digitalização, sobreposições com outros regulamentos, entre outros.

Fonte: (European Commission, 2020[7]); (European Commission, 2022[8]).

Avaliação ex post *de atos normativos*

A Recomendação da OCDE de 2012 sobre Política Regulatória e Governança convida os países a "realizar revisões sistemáticas programadas do estoque regulatório em relação a objetivos de política claramente definidos, incluindo a análise de custos e benefícios, para garantir que os atos normativos permaneçam atualizados, consistentes, economicamente viáveis e com seus custos justificados, e atinjam os objetivos de política pretendidos". Além disso, os Princípios de Melhores Práticas da OCDE sobre Revisão do Estoque Regulatório (OECD, 2020[9]) se baseiam na Recomendação de 2012 (OECD, 2012[10]) e ajudam a elucidar aspectos importantes da avaliação *ex post* (ver Quadro 5.6).

Quadro 5.6. Princípios de Melhores Práticas da OCDE para Revisão do Estoque Regulatório

Os princípios gerais para avaliações *ex post* são os seguintes:

- Os marcos de política regulatória devem claramente incluir avaliações *ex post* como parte integrante e permanente do ciclo regulatório.
- Um sistema sólido para a avaliação *ex post* de atos normativos asseguraria uma abordagem abrangente do estoque regulatório ao longo do tempo, ao mesmo tempo em que "controlaria a qualidade" de importantes avaliações e monitoraria o funcionamento do sistema como um todo.
- As revisões devem incluir uma avaliação baseada em evidências dos resultados reais dos atos normativos em relação a seus fundamentos e objetivos, anotar quaisquer lições e fazer recomendações para abordar quaisquer deficiências de desempenho.

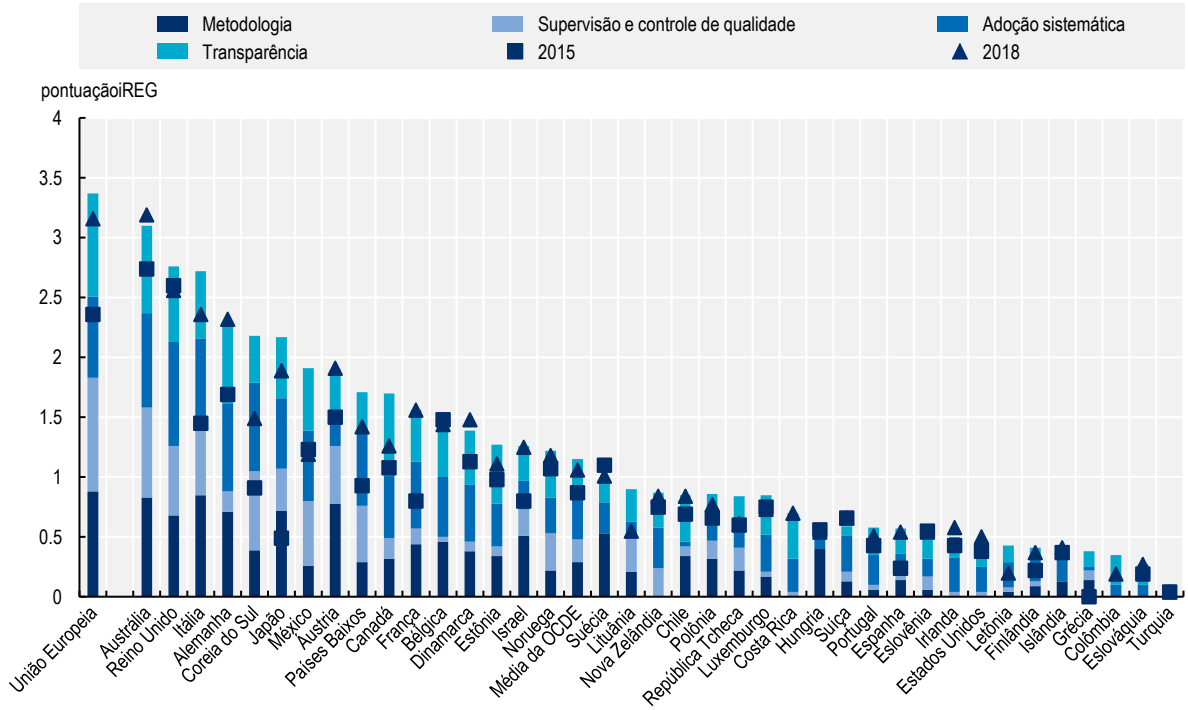
Os princípios específicos referem-se ao seguinte:

- Governança do sistema
- Abordagens amplas das revisões: revisões programadas; revisões ad hoc; e gestão contínua do estoque.
- Governança das revisões individuais.
- Perguntas importantes a serem respondidas nas revisões: adequação; eficácia; eficiência; e alternativas.
- Metodologias.
- Consulta pública
- Priorização e ordenação.
- Capacitação.
- Liderança comprometida.

Fonte: OCDE (2020[9]), *Reviewing the Stock of Regulation*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/1a8f33bc-en.

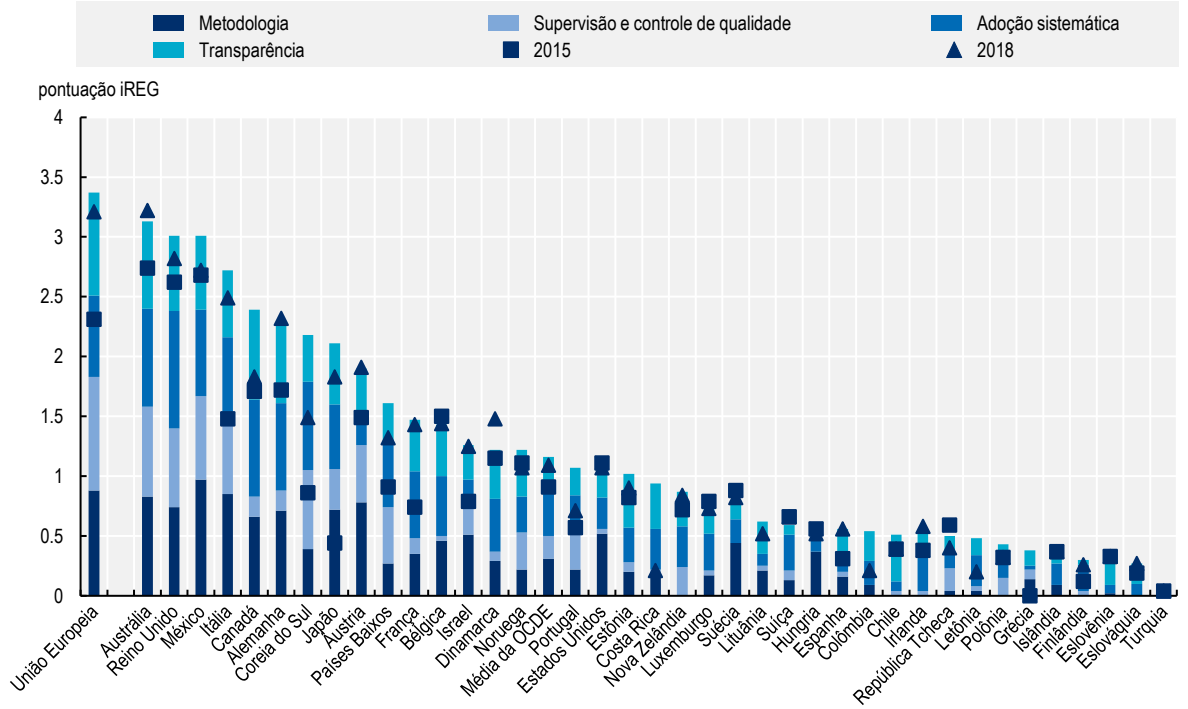
A implementação da avaliação *ex post* dos atos normativos difere de um país membro para outro na OCDE (ver Figura 5.1 e Figura 5.2). A exigência de revisão de leis e atos normativos foi formalizada por alguns membros da OCDE utilizando cláusulas de revisão ou de extinção (ambas são importantes para garantir que o fluxo de normas esteja sujeito a algum tipo de revisão e para determinar se elas continuam adequadas ao longo do tempo). Entretanto, apenas um quarto dos membros da OCDE possui exigências sistemáticas para realizar avaliações *ex post* e para vários países as avaliações *ex post* estão próximas de uma nova área de gestão regulatória (OECD, 2021[11]). Exemplos relevantes de como garantir a avaliação *ex post* de atos normativos são apresentados no Quadro 5.7.

Figura 5.1. Indicadores compostos: Avaliação *ex post* de leis primárias, 2021



Observação: os dados de 2014 baseiam-se nos 34 países que faziam parte da OCDE em 2014 e na União Europeia. Os dados de 2017 e 2021 incluem Colômbia, Costa Rica, Letônia e Lituânia. Quanto mais práticas regulatórias um país tiver implementado, conforme preconizado na Recomendação de 2012, maior será sua pontuação no iREG.
Fonte: Indicadores das Pesquisas sobre Política Regulatória e Governança de 2014, 2017 e 2021.

Figura 5.2. Indicadores compostos: Avaliação *ex post* de atos normativos infralegais, 2021



Observação: os dados de 2014 baseiam-se nos 34 países que faziam parte da OCDE em 2014 e na União Europeia. Os dados de 2017 e 2021 incluem Colômbia, Costa Rica, Letônia e Lituânia. Quanto mais práticas regulatórias um país tiver implementado, conforme preconizado na Recomendação de 2012, maior será sua pontuação no iREG.
Fonte: Indicadores das Pesquisas sobre Política Regulatória e Governança de 2014, 2017 e 2021.

Quadro 5.7. Abordagens escolhidas para garantir que as avaliações *ex post* sejam consideradas em estágios iniciais do ciclo de políticas regulatórias

Nova Zelândia

Na Nova Zelândia, a Lei de Serviços Públicos estipula cinco princípios do serviço público. Um deles é a "gestão", que explicitamente abrange a gestão de toda a legislação administrada dentro do serviço público. Essa responsabilidade de "gestão regulatória" enxerga a regulação (sistemas regulatórios) como um conjunto de ativos nacionais que exigem monitoramento, cuidado e manutenção para que possam ser efetivamente entregues ao longo do tempo.

A boa prática de gestão regulatória inclui:

- Monitorar o desempenho e o estado dos sistemas regulatórios e do ambiente regulatório, avaliar o sistema regulatório e avaliar se ele é adequado para o objetivo regulatório e informar sobre os sistemas regulatórios.
- Avaliar sistematicamente os riscos e efeitos dos atos normativos antes de quaisquer mudanças e permitir que os interessados contribuam para o desenho das normas.
- Fornecer informações e apoio às partes reguladas
- Fornecer treinamento à equipe de regulação.

Comissão Europeia

O princípio "avaliar primeiro" da Comissão Europeia é um aspecto importante do seu marco regulatório. O princípio "avaliar primeiro" exige que seja realizada uma revisão dos atos normativos antes que qualquer nova proposta seja feita em uma área afetada pela regulação prevista e que recomendações oportunas e relevantes sejam dadas aos reguladores para apoiar suas decisões. Além disso, a avaliação dos atos normativos ajuda o processo de tomada de decisão, contribuindo para o desenho de políticas futuras.

Fonte: OCDE (2021[11]), OECD Regulatory Policy Outlook 2021, https://www.oecd-ilibrary.org/sites/38b0fdb1-en/index.html?itemId=/content/publication/38b0fdb1-en.

Em 2020, cerca de 60% dos membros da OCDE forneceram orientações sobre a realização de avaliações *ex post* para as equipes que realizam a avaliação. Além disso, o relatório *Regulatory Policy Outlook 2021* ressalta a importância de contar com metodologias para garantir que os efeitos observados sobre os atos normativos possam ser avaliados em relação aos que foram originalmente planejados. Do mesmo modo, o documento destaca a relevância dos processos de coleta de dados para fins de monitoramento e avaliação. Em especial, a Austrália adotou revisões pós-implementação (RPI) como uma de suas ferramentas para avaliar a eficácia, validade e relevância dos atos normativos em vigor (Quadro 5.8). Essas revisões seguem uma abordagem semelhante a das análises *ex ante* do país, que utilizam perguntas norteadoras que fornecem uma estrutura para a análise do conteúdo da regulação.

Quadro 5.8. Prevenção da continuidade de normas obsoletas na Austrália

Revisões pós-implementação

As Revisões Pós-implementação (RPI) da Austrália visam avaliar a eficácia, validade e relevância de um ato normativo em vigor. Os resultados da avaliação devem fundamentar a tomada de decisão sobre manter, alterar ou eliminar uma disposição regulatória. É importante ressaltar que os reguladores precisam seguir uma abordagem holística para a elaboração de normas. Isso significa que as agências e instituições do governo devem considerar os dados e as informações de que precisarão para realizar a RPI, mesmo antes de implementar a norma. Consulte a Tabela 5.4 para obter uma relação das normas que estão sujeitas a uma RPI:

Tabela 5.4. Cronogramas de conclusão para revisões pós-implementação

Motivo da RPI	A RPI deve ser concluída dentro de
Impacto significativo ou generalizado sobre a economia australiana	5 anos após a implementação
RIS não elaborada para uma decisão final sobre uma mudança regulatória	2 anos após a implementação
RIS não avaliada pelo OBPR antes de uma decisão final	2 anos após a implementação
RIS avaliada pelo OBPR como insuficiente	2 anos após a implementação
Isenção do primeiro-ministro da necessidade de elaborar uma RIS	2 anos após a implementação

Fonte: (OBPR, 2020[12]).

Assim como no caso das Declarações de Impacto Regulatório, os reguladores devem responder a um conjunto de perguntas predefinidas quando submetem sua RPI ao OBPR. A abrangência e a extensão das respostas a cada um dos pontos abaixo dependem da regulação e de seus impactos. As perguntas que devem ser incluídas na RPI incluem:

1. Qual é o problema que a regulação pretendia resolver?
2. Por que era necessária uma ação do governo?
3. Que opções de políticas foram consideradas?
4. Quais foram os impactos da regulação?
5. Quais partes interessadas foram consultadas?
6. A regulação trouxe algum benefício líquido?
7. Como a regulação foi implementada e avaliada?

Fonte: (OBPR, 2020[12]).

No Brasil, em 2018, a Casa Civil da Presidência da República publicou o Guia prático de análise *ex post*. Esse documento seguiu as diretrizes estabelecidas no Decreto nº 9.203/2017, que dispôs sobre a política de governança da administração pública federal, em especial "monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas" (Casa Civil da Presidência da República, 2018[13]). O documento fornece instruções sobre:

- O papel da avaliação de políticas públicas no governo federal
- Influência das avaliações no orçamento
- Avaliações executiva e específicas
- Avaliações de desenho, implementação, governança, resultados e impacto

- Avaliação econômica ou retorno econômico e social
- Análise de eficiência

As diretrizes ofereceram um marco geral sobre avaliações de políticas públicas e, em 2020, o Brasil deu um passo adiante na avaliação *ex post* de atos normativos com a publicação do Decreto nº 10.411/2020. Esse decreto indica que todas as entidades públicas no âmbito do governo federal realizarão uma avaliação do resultado regulatório (ARR) para avaliar os objetivos originais dos atos normativos e outros efeitos observados.

Os instrumentos sujeitos a uma avaliação *ex post* incluem, entre outros, os atos normativos:

- Com ampla repercussão na economia.
- Com problemas decorrentes da aplicação do referido ato normativo.
- Com impacto significativo em organizações ou grupos específicos.
- Com cinco anos de vigência.

A implementação do Decreto nº 10.411/2020 terá início em 2022. O decreto indica que, durante o primeiro ano de cada mandato presidencial, todas as entidades públicas no âmbito do governo federal escolherão e publicarão em seus respectivos sites pelo menos um ato normativo que integrará a agenda de ARR. O ato normativo proposto na agenda deve ser de interesse para os agentes econômicos ou usuários dos serviços prestados pela entidade. Por fim, as instituições devem publicar a avaliação antes do final de cada mandato presidencial. Para o atual governo, a agenda deverá ser publicada até 14 de outubro de 2022 e a avaliação deverá ser realizada até 31 de dezembro de 2022.

Para apoiar a adoção da avaliação do resultado regulatório, em 2022, o Brasil publicou o Guia Orientativo para Elaboração de Avaliação de Resultado Regulatório - ARR. A elaboração do documento baseou-se nas contribuições das partes interessadas, uma vez que foi submetido à consulta pública durante 45 dias no portal Participa +Brasil. O guia fornece uma visão geral de elementos importantes, como monitoramento, planejamento e relatório da ARR. Além disso, o documento descreve de forma sucinta as ações necessárias que os ministérios e entidades podem implementar para ajudar a incorporar a ARR no processo de elaboração de normas (Ministério da Economia, 2022[14]).

A adoção das avaliações *ex post* de atos normativos ainda está em um estágio inicial no Brasil. Por esse motivo, a implementação em todas as entidades não está padronizada. Evidências isoladas sugerem que algumas entidades reguladoras estão entre as mais avançadas na implementação dessa prática. Por exemplo, no âmbito da ANVISA, a Portaria nº 162/2021 estabelece as regras para a aplicação da ARR, de acordo com as disposições do Decreto nº 10.411/2020. Além disso, ao final de 2020, a fim de estruturar e implementar o processo de Monitoramento e Avaliação de Resultado Regulatório (M&ARR), a ANVISA publicou as Diretrizes para a implementação de Monitoramento e Avaliação de Resultado Regulatório (M&ARR) (ANVISA, 2020[6]). Essas diretrizes fornecem um marco geral para a ARR dentro da ANVISA, Brasil e outros países. Além disso, o documento oferece conceitos e informações úteis para a implementação da ARR como parte do ciclo de políticas regulatórias. Com base nesse documento, a ANVISA elaborou uma série de materiais de apoio para a realização do M&ARR. Por exemplo, foram elaboradas 10 Notas de Orientação adaptadas como módulos para um curso virtual sobre M&ARR (ANVISA, 2020[6]).

Um segundo elemento na avaliação da regulação brasileira é a criação do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). O CMAP é um órgão colegiado composto pelo Ministério da Economia, pela Casa Civil da Presidência da República e pela Controladoria Geral da União (CGU). O CMAP está encarregado de escolher as políticas públicas submetidas à avaliação, de acordo com critérios específicos. A competência do CMAP inclui políticas públicas financiadas por gastos públicos e subsídios. O trabalho do CMAP é importante para as práticas de avaliação *ex post*, pois representa uma experiência importante para a avaliação de instrumentos de política pública mais amplos (tais como atos normativos).

Referências

ANVISA (2020), *Monitoramento e Avaliação de Resultado Regulatório (M&ARR) Diretrizes para a implementação de M&ARR na Anvisa*, ANVISA, https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/regulamentacao/monitoramento-e-avaliacao-de-resultado-regulatorio/diretrizes-para-implementacao-de-m-arr-na-anvisa-com-logo.pdf (accessed on 3 February 2022). [6]

ANVISA (2019), *Guia para a mensuração da carga administrativa da regulamentação em Vigilância Sanitária*, ANVISA, https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/regulamentacao/carga-administrativa/arquivos/guia-para-a-mensuracao-da-carga-administrativa-em-vigilancia-sanitaria.pdf (accessed on 1 February 2022). [5]

Casa Civil da Presidência da República (2018), *Avaliação de Políticas Públicas. Guia prático de análise ex post*, Casa Civil, Brasilia, https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guiaexpost.pdf/view (accessed on 3 February 2022). [13]

European Commission (2022), *Fit for Future Platform (F4F)*, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f_en (accessed on 29 April 2022). [8]

European Commission (2020), *REFIT – making EU law simpler, less costly and future proof*, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof_en (accessed on 29 April 2022). [7]

Government of Brazil (2008), *Estratégia Brasileira para a Transformação Digital. E-Digital*, https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/ArquivosEstrategiaDigital/estrategiadigital.pdf (accessed on 31 January 2022). [4]

Government of Brazil (n.d.), *Gov.br*, https://www.gov.br/ (accessed on 27 January 2022). [2]

Government of Brazil (n.d.), *Redesim*, https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/redesim (accessed on 26 January 2022). [1]

Ministério da Economia (2022), *Guia Orientativo para Elaboração de Avaliação de Resultado Regulatório-ARR*, https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/air/guias-e-documentos/GuiaARRverso5.pdf (accessed on 16 March 2022). [14]

OBPR (2020), *Post-implementation Reviews What is the purpose of a post-implementation review?*, https://obpr.pmc.gov.au/published-impact-analyses-and-reports (accessed on 24 May 2022). [12]

OECD (2021), *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en. [11]

OECD (2020), *One-Stop Shops for Citizens and Business*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/b0b0924e-en. [3]

OECD (2020), *Reviewing the Stock of Regulation*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/1a8f33bc-en. [9]

OECD (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264209022-en. [10]

Notas

[1] O *evento da vida* é um modelo de serviço integrado na prestação de serviços públicos. A prestação de serviços tende a ser baseada em um único evento da vida (por exemplo, “ter um filho”, “abrir uma empresa”, etc.), para que um único funcionário possa resolver todas as interações com o cidadão ou a empresa de forma holística. Dessa forma, os balcões únicos devem ter como objetivo garantir uma experiência completa através de vários canais de interação. Os balcões únicos de eventos da vida mais comuns são: criação, expansão e encerramento de empresas; informações de autorização e licenciamento de diferentes níveis de governo para uma área geográfica específica; nascimentos, mortes e casamentos; e compra de propriedade.

[2] https://www-gov-br.translate.goog/secretariageral/pt-br/moderniza-brasil/revisao-de-atos-normativos-inferiores-a-decreto?_x_tr_sl=pt&_x_tr_tl=en&_x_tr_hl=en&_x_tr_pto=wapp, último acesso em 16 de março de 2022.

6 Política regulatória em nível subnacional no Brasil

Este capítulo descreve os dispositivos em vigor no Brasil compatíveis com a busca e aplicação de coerência regulatória e de uma política de melhoria da regulação em nível subnacional. Ele começa destacando a competência de regulação de cada nível de governo. Em seguida, apresenta o contexto e as práticas de coerência regulatória nos três níveis de governo e a aplicação de uma política de melhoria da regulação e de ferramentas de gestão regulatória em nível regional. Por fim, o capítulo apresenta exemplos de práticas de melhoria da regulação em dois estados: Ceará e Minas Gerais.

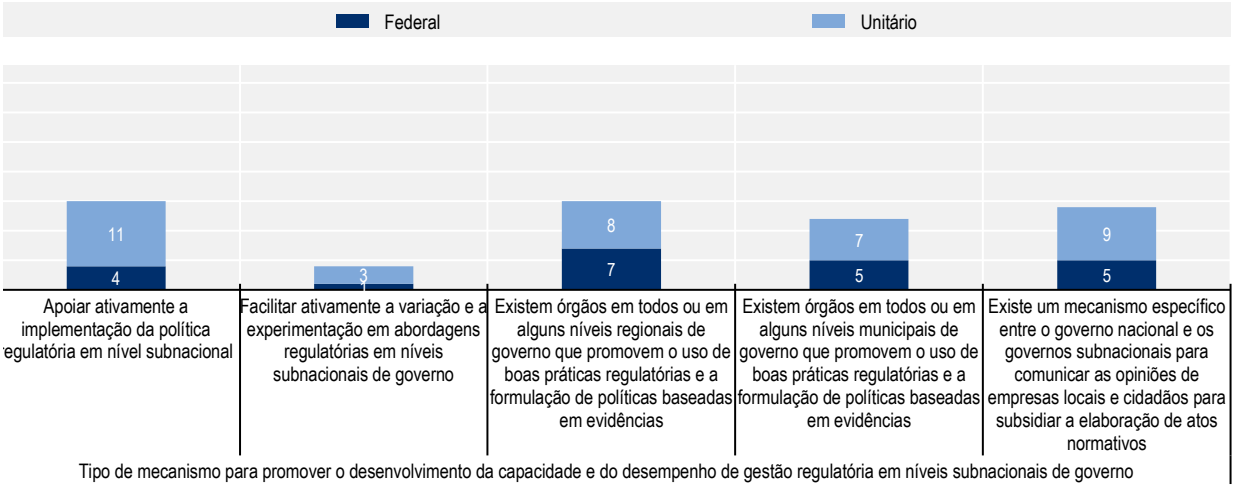
Argumentos para a promoção e implementação de políticas regulatórias em nível subnacional

A Recomendação do Conselho da OCDE sobre Política Regulatória e Governança de 2012 concentra-se na melhoria da regulação nos governos subnacionais por meio de dois aspectos fundamentais: coerência regulatória em todos os níveis de governo e o desenvolvimento de capacidades em estados e municípios. Uma forma de incentivar a coerência é identificar problemas regulatórios transversais, resultando em abordagens regulatórias semelhantes e evitando a duplicidade ou o conflito de normas. Além disso, a Recomendação convida os países a trabalharem no desenvolvimento de capacidades e desempenho da gestão regulatória em governos subnacionais (OECD, 2012[1]).

Os governos subnacionais têm um papel fundamental na consecução dos objetivos das políticas públicas por meio da regulação. Os estados e municípios podem ter a capacidade jurídica para editar e aplicar atos normativos dentro da sua própria esfera. Por outro lado, eles podem ter que implementar e aplicar normas editadas por níveis superiores de governo, por meio de atos normativos infralegais, como leis locais, manuais ou diretrizes, combinados com ações para garantir a aplicação e a conformidade das normas (OECD, 2021[2]).

Os Indicadores de Política Regulatória e Governança (iREG) da OCDE de 2021 ressaltam que alguns países têm feito progressos na melhoria da regulação em nível subnacional. Alguns países da OCDE criaram órgãos em níveis subnacionais de governo com a tarefa de supervisionar a política regulatória. Os indicadores também mostram que os governos promovem o uso de mecanismos para recolher opiniões das partes interessadas em nível local para ajudar a fortalecer a política regulatória em nível subnacional e federal. A Figura 6.1 mostra os mecanismos mais comuns de que os países da OCDE dispõem para incentivar o desenvolvimento de capacidades e desempenho de gestão em seus governos subnacionais.

Figura 6.1. Mecanismos para incentivar o desenvolvimento da capacidade e do desempenho de gestão em nível subnacional



Observação: os dados são baseados em 38 países membros da OCDE. Os países de tipo federativo são: Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Alemanha, México, Suíça e Estados Unidos da América. A UE não está incluída nos dados.
Fonte: Indicadores da Pesquisa sobre Política Regulatória e Governança de 2021.

A divisão dos poderes regulatórios no Brasil

Disposições constitucionais

O Brasil é uma República Federativa formada pela união indissolúvel da União, estados e municípios. A Constituição da República Federativa do Brasil (Arts. 21, 22, 23, 24 e 30) estabelece a competência e as limitações dos níveis federal, estadual e municipal de governo para editar normas, sejam elas legislativas e respectivas regulamentações (art. 22 e 23) e administrativas (art. 21, 23 e 30). Os estados e municípios poderão editar atos normativos sobre matérias de competência legislativa e administrativa. A competência comum dos governos federal, estadual e municipal diz respeito a questões coletivas, como a guarda da Constituição, saúde, meio ambiente e promoção da cultura, entre outras.

O art. 22 da Constituição relaciona as matérias sobre as quais somente o governo federal tem competência para legislar de forma privativa o que, em regra não permite a regulamentação legal por parte dos entes subnacionais. Nesse sentido, o parágrafo único do referido artigo estabelece a possibilidade de que leis complementares autorizem os estados a legislar sobre questões específicas relativas a essas matérias. Entre elas estão: direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; seguridade social; registros públicos; normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, estados, Distrito Federal e municípios; e propaganda comercial (Presidency of the Republic of Brazil, 1988[3]).[1]

O art. 23 estabelece as competências comuns aos três níveis de governo. A lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Algumas competências comuns são: saúde e assistência pública; proteger o meio ambiente e combater a poluição; promover a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização; e registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.

Os estados são responsáveis por matérias de interesse regional. Na Constituição não há qualquer disposição expressa definindo cada uma de suas competências, tornando-as *residuais*. O art. 24 da Constituição consolida a relação de matérias para as quais o governo federal e os estados têm competência legislativa concorrente. Nesses casos, cabe à União estabelecer regras gerais, enquanto os estados podem estabelecer normas específicas. Entretanto, a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos estados e, na ausência de lei federal sobre normas gerais, os estados exercerão a competência legislativa plena para atender a suas peculiaridades. Entre os temas sujeitos à competência dos estados estão os registros comerciais; leis tributárias, financeiras e econômicas; proteção do meio ambiente; segurança social, proteção da saúde e defesa; proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico. Sobre esses temas, a competência do governo federal deve limitar-se ao estabelecimento de normas gerais. A superveniências da lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Por fim, o art. 30 da Constituição estabelece que é dever dos municípios legislar sobre matérias de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. Os municípios são responsáveis por matérias de interesse local, como transporte coletivo, planejamento do uso e do parcelamento do solo, prestação de serviços de atendimento à saúde e promoção da proteção do patrimônio histórico-cultural local. Além disso, os municípios podem instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas.

A Lei da Liberdade Econômica e os governos subnacionais

A Lei de Liberdade Econômica aplica-se a estados e municípios somente quando a legislação ordinária federal delega o ato público de liberação da atividade econômica. Algumas disposições da Lei de Liberdade Econômica, como o Decreto Federal de Licenciamento (Decreto nº 10.178 de 18 de dezembro de 2019), aplicam-se a entidades subnacionais se os atos públicos de liberação da atividade econômica forem derivados ou delegados por legislação ordinária federal. Como os governos subnacionais no Brasil são autônomos, o decreto federal que regulamenta a AIR (Decreto nº 10.411/2020) não se aplica a eles. Cada governo subnacional precisa criar seu próprio marco regulatório para a implementação de ferramentas de melhoria da regulação (Executive Power of Brazil, 2020[4]).

Coerência regulatória nos três níveis de governo

A Recomendação do Conselho da OCDE sobre Política Regulatória e Governança de 2012 afirma que os governos, quando necessário, devem promover a coerência regulatória por meio do uso de mecanismos de coordenação entre os níveis supranacional, nacional e subnacional de governo. Além disso, os governos devem identificar questões regulatórias transversais em todos os níveis de governo para promover a coerência entre as abordagens regulatórias e evitar a duplicidade ou conflito de normas (OECD, 2012[1]).

Sobre esse assunto, os governos nacionais devem garantir a existência de mecanismos que assegurem a coerência regulatória para evitar lacunas, sobreposições ou conflitos, tanto no conteúdo dos instrumentos regulatórios quanto nas abordagens de controle em todos os níveis de governo. Os governos subnacionais fazem parte da máquina da administração pública. Como tal, eles devem ser capazes de seguir princípios e aplicar as ferramentas apropriadas para garantir que as normas que editam sejam de alta qualidade. Além disso, eles devem garantir a efetiva aplicação e implementação do marco regulatório.

Entretanto, isso só pode ser alcançado de forma efetiva se as diretrizes e os procedimentos editados pelos governos estaduais e municipais forem totalmente coerentes com a legislação federal. A elaboração e publicação de atos normativos infralegais seriam beneficiadas com a aplicação de ferramentas de gestão regulatória para promover a qualidade regulatória, como a AIR e a participação social. Isso só será possível se os governos subnacionais tiverem a capacidade de implementar e utilizar essas ferramentas. O mesmo raciocínio se aplica aos estados e municípios responsáveis pelo controle e pela fiscalização do marco regulatório (ver Quadro 6.1 para um exemplo de coordenação e colaboração eficazes entre as instituições para assegurar uma entrega regulatória efetiva).

Quadro 6.1. O regime de Autoridade Primária no Reino Unido: um mecanismo para impulsionar a entrega regulatória em nível subnacional

A Autoridade Primária é um regime legal no qual uma autoridade local assume a responsabilidade de fornecer assessoria e orientação às empresas sobre como elas podem atender às normas locais. Especificamente, a Autoridade Primária abrange a regulação relativa à saúde ambiental, às normas comerciais e à segurança contra incêndios. A autoridade que atua como Autoridade Primária é o principal ponto de contato com a empresa ou a associação empresarial que integra a parceria.

A Autoridade Primária é baseada em parcerias entre empresas e uma autoridade local escolhida. Entretanto, se uma Autoridade Primária não for capaz de abranger todas as áreas regulatórias exigidas pelas empresas, elas podem encontrar outro parceiro para atender às suas necessidades. Além disso, se as empresas fazem negócios tanto na Inglaterra quanto no País de Gales, elas podem ter uma Autoridade Primária em ambas as nações para áreas da legislação que são delegadas ao governo

galês. Os reguladores que atuam como Autoridades Primárias incluem conselhos regionais, distritais e unitários, autoridades de resgate e bombeiros.

Em nível nacional, o Escritório de Segurança de Produtos e Normas (OPSS) do Departamento de Negócios, Energia e Estratégia Industrial (BEIS) é responsável pela Autoridade Primária e gerencia o Registro da Autoridade Primária. Os reguladores nacionais podem ser uma fonte de conhecimento para as autoridades primárias, cabendo a elas apoiar os reguladores nacionais para melhor compreender e interagir com as empresas locais.

Os benefícios para as empresas incluem:

- Acesso à assessoria oficial e competente das Autoridades Primárias
- Reconhecimento de acordos de conformidade robustos
- Meios eficazes para atender às normas comerciais e sobre a adequação dos sistemas de controle comercial
- Confiança de que elas estão se protegendo e protegendo seus clientes.

Os benefícios para os reguladores incluem:

- Clareza sobre está a responsabilidade está alocada
- Apoiar o crescimento econômico local por meio de relações comerciais mais fortes
- Melhorar a coerência da regulação local e direcionar os recursos para as áreas de alto risco
- Desenvolver o conhecimento da equipe por meio de parcerias
- Proteger os serviços essenciais por meio da recuperação de custos, uma vez que as autoridades locais estão autorizadas a cobrar uma taxa de recuperação de custos pelos serviços prestados como Autoridades Primárias.

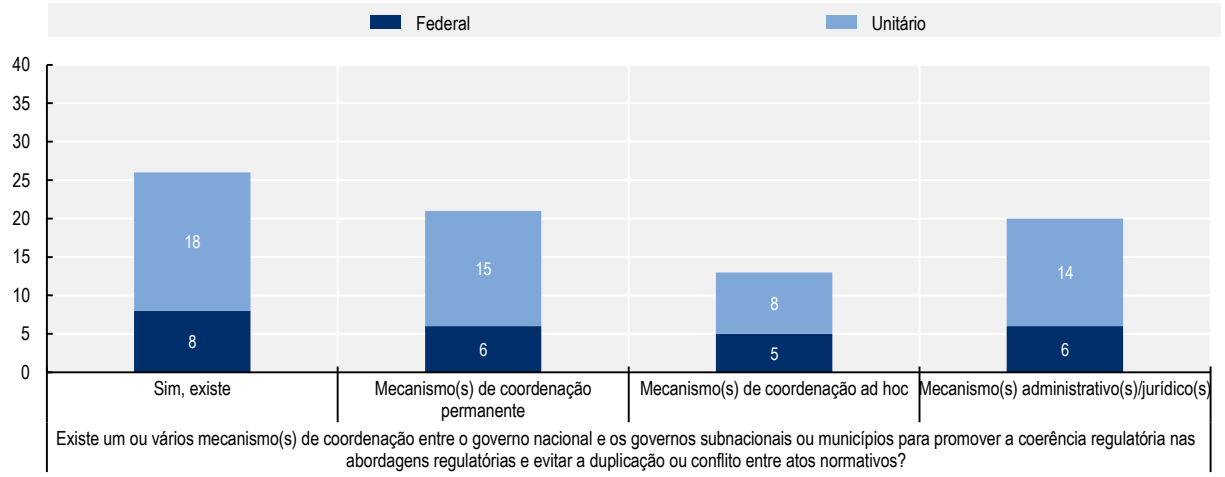
Os benefícios para os cidadãos incluem:

- Proteção efetiva, já que as empresas cumprem com a legislação de forma mais eficaz.
- Redução de riscos devido a uma melhor compreensão das empresas e foco em áreas de alto risco.

Fonte: (OECD, 2021[2]).

Os governos nacionais devem se concentrar em desenhar e adotar mecanismos de coordenação adequados para elaborar políticas e práticas regulatórias para todos os níveis de governo. Isso poderia ser feito utilizando medidas para alcançar a harmonização ou por meio de acordos de reconhecimento mútuo. Tais acordos ajudam a harmonizar a regulação nos governos regionais e reduzem a carga administrativa para cidadãos e empresas. A Figura 6.2 mostra os mecanismos mais comuns que os países da OCDE utilizam para promover a coerência regulatória em todos os níveis de governo. Os países da OCDE dispõem de muitas oportunidades para desenvolver ações com governos subnacionais que beneficiarão a eficácia geral do marco regulatório na consecução dos objetivos políticos.

Figura 6.2. Mecanismos para promover a coerência regulatória junto aos governos subnacionais



Observação: os dados são baseados em 38 países membros da OCDE. Os países de tipo federativo são: Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Alemanha, México, Suíça e Estados Unidos da América. A UE não está incluída nos dados.
Fonte: Indicadores da Pesquisa sobre Política Regulatória e Governança de 2021.

A situação do Brasil é semelhante a dos países da OCDE na implementação de mecanismos de interação com governos subnacionais. A Lei de Liberdade Econômica concentra-se na redução da carga administrativa e abrange os governos subnacionais se a regulação estiver impondo custos desnecessários. Entretanto, a lei não considera a criação ou a aplicação de estratégias para buscar a harmonização da regulação. A Redesim é um bom exemplo nacional de uma estratégia para buscar a harmonização na abertura de empresas. Conforme descrito no capítulo sobre a revisão do estoque regulatório, a Redesim é uma rede que visa integrar o processo de registro e legalização de empresas no âmbito dos três níveis de governo. As redes incentivam os esforços de coordenação entre os diferentes níveis de governo com o objetivo de evitar sobreposições e duplicidade de documentos e exigências de informação.

Governos subnacionais criam licenças e autorizações para que as empresas iniciem suas atividades e atuem. Normalmente, o processo para obter essas licenças e autorizações é oneroso, na medida em que as empresas são obrigadas a fornecer uma grande quantidade de documentos e comparecer a várias agências do governo. A tendência dos departamentos de trabalhar isoladamente resulta em cargas administrativas e ineficiências, já que as empresas precisam apresentar os mesmos documentos a diferentes departamentos do governo. Todos esses elementos podem resultar na decisão de não abrir uma empresa ou abrir em um local diferente. Nesse sentido, a Redesim se torna uma ferramenta apropriada para reduzir as exigências de obtenção de autorizações e licenças. Essa iniciativa desempenha um papel fundamental na coordenação e consistência vertical (entre diferentes níveis de governo) e horizontal (entre governos subnacionais) do governo.

Como forma de resolver o problema da carga administrativa decorrente do licenciamento, em 2019, o Brasil editou o Decreto sobre Licenciamento 4.0 (Decreto nº 10.178/2019). Essa norma procura definir os critérios e procedimentos para a classificação dos níveis de risco de acordo com a atividade econômica. O decreto aplica-se aos três níveis de governo, principalmente nos casos em que um estado ou município não possui uma legislação específica para definir o risco das atividades econômicas.

Um problema frequente nos países é a existência de atos normativos sobrepostos entre os níveis de governo. A coordenação entre os governos nacionais e subnacionais para assegurar que os atos normativos entre os diferentes níveis de governo não entrem em contradição ou estabeleçam níveis semelhantes de obrigações legais constitui um desafio. Portanto, é necessário que os governos nacionais

criem ferramentas para diagnosticar problemas regulatórios em todos os níveis de governo, identificando e reformando atos normativos sobrepostos. O Quadro 6.2 mostra o exemplo de como Yucatán, um estado do México, se coordena com o governo nacional para buscar a coerência regulatória.

Quadro 6.2. Coerência regulatória no Estado de Yucatán, México

A Lei Estadual para a Gestão Integrada de Resíduos

A Lei de Melhoria da Regulação do Estado de Yucatán promove, como princípio fundamental, a coerência e harmonização das disposições que integram o marco regulatório nos níveis municipal, estadual e nacional. A lei também estabelece como objetivo a realização da AIR para garantir que as propostas de regulação cumpram com diferentes objetivos, ao mesmo tempo em que garante a coerência regulatória.

Desde 2019, o Governo do Estado de Yucatán tem trabalhado com a OCDE na implementação de recomendações de melhoria da regulação. A partir das recomendações, Yucatán fez emendas em seu marco regulatório, especificamente em sete leis. Uma dessas reformas foi a Lei sobre Gestão Integrada de Resíduos do Estado de Yucatán.

O memorando explicativo da lei estabelece que o ato normativo está em conformidade com os decretos e acordos internacionais sobre questões ambientais, assim como com a Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos e as Normas Oficiais Mexicanas sobre questões ambientais.

Além disso, essa determinação legal se baseia nos poderes estabelecidos pela Lei Geral para a Prevenção e Gestão Integrada de Resíduos, que define claramente os poderes que as entidades subnacionais devem ter em termos de gestão de resíduos, para que os três níveis de governo não se contraponham no cumprimento e na supervisão da regulação ambiental.

Fonte: Congresso do Estado de Yucatán (2019[5]), Decreto 134-2019 que edita a Lei de Melhoria da Regulação do Estado de Yucatán, Diário Oficial do Estado de Yucatán, México.

Embora o Brasil tenha trabalhado para melhorar sua coerência e coordenação regulatória, esses esforços não têm sido realizados sistematicamente para alcançar a coerência regulatória. Evidências isoladas mostram que os governos subnacionais não estão formalmente envolvidos no processo de elaboração de novas normas nacionais. A falta de envolvimento dos governos subnacionais na criação normas nacionais gera problemas na implementação, pois em alguns casos eles não possuem os recursos financeiros ou humanos necessários para implementar essas normas.

Desenvolvimento da capacidade e do desempenho de gestão regulatória nos níveis subnacionais de governo

A Recomendação do Conselho da OCDE sobre Política Regulatória e Governança de 2012 afirma que os governos centrais devem promover o desenvolvimento da capacidade e do desempenho de gestão regulatória nos níveis subnacionais de governo. O governo nacional deve participar ativamente na geração das capacidades necessárias em nível subnacional para promover a adoção e implementação de ferramentas de política regulatória. Ao incorporar ferramentas de melhoria da regulação nos processos de elaboração de normas estaduais e municipais, os governos subnacionais podem elaborar atos normativos de alta qualidade e reduzir a carga administrativa para cidadãos e empresas. O México é um bom exemplo de como o governo federal pode interagir com governos subnacionais para implementar boas práticas regulatórias em estados e municípios. O país se valeu de projetos específicos de colaboração e do contexto local para adotar práticas e ferramentas em estados e municípios. O Quadro 6.3 fornece um breve resumo da experiência do México na implementação da política regulatória em nível subnacional.

Quadro 6.3. Implementação da política regulatória em nível subnacional

A experiência mexicana

O México tem seguido uma abordagem gradual na adoção de ferramentas de política regulatória em nível subnacional. A colaboração entre a federação e os governos locais começou há mais de 30 anos com a criação do Sistema de Abertura Rápida de Empresas (SARE). O SARE visava a melhorar os procedimentos locais de licenciamento e o seu lançamento levou a uma intensa colaboração entre o governo federal e os municípios. Tendo em vista o caráter federativo do México, o governo central se concentrou em promover e facilitar o acesso a políticas, ferramentas e instituições de melhoria da regulação. Após a criação do SARE, o órgão de supervisão regulatória do México (COFEMER) cooperou com os governos estaduais e municipais para mensurar a carga administrativa relacionada ao licenciamento local e outros procedimentos importantes. A estratégia mexicana de promoção e facilitação, em vez de imposição, abriu o caminho para a adoção de outras ferramentas de política regulatória pelos governos locais.

A emenda constitucional de 2017 incluiu uma obrigação de melhoria da regulação para todas as instituições nos três níveis de governo do país. Isso resultou na publicação da Lei Geral de Melhoria da Regulação que alterou o papel do órgão de supervisão regulatória em relação aos governos subnacionais. A nova lei exigia que estados e municípios harmonizassem suas legislações de melhoria da regulação com a lei federal e que criassem arranjos institucionais e políticos para uma melhor regulação. Em 2022, os 31 estados mexicanos e a Cidade do México tinham leis locais de melhoria da regulação em vigor, de acordo com a Lei Geral de Melhoria da Regulação.

Fonte: informações fornecidas por Cesar Hernandez, especialista internacional em melhoria da regulação do México.

Os governos devem apoiar a implementação de políticas e programas regulatórios em nível subnacional para reduzir os custos e as barreiras regulatórias em nível local ou regional, que limitam a concorrência e impedem o investimento, o crescimento das empresas e a criação de empregos. As capacidades de gestão regulatória e a avaliação do desempenho dos governos subnacionais contribuem para a implementação de ferramentas de política regulatória, na elaboração da regulação como a AIR e a participação social, o que leva a uma melhor qualidade da regulação e ajuda na redução da carga administrativa.

O fato de o Brasil ter um número tão grande de governos subnacionais, mais de 20 estados e mais de 5 000 municípios, leva inevitavelmente à falta de uniformidade no conhecimento e na adoção de ferramentas de política regulatória. As partes interessadas destacaram essa questão durante a elaboração deste relatório, o que exige uma abordagem sistemática para incentivar o uso de ferramentas de gestão regulatória em nível subnacional no Brasil.

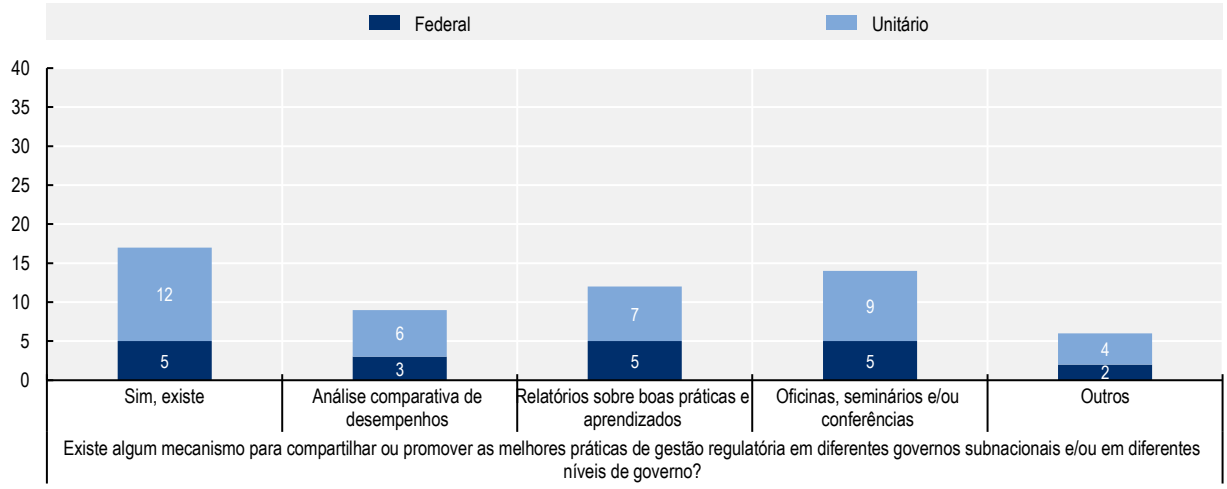
Uma das maneiras de promover o desenvolvimento da capacidade e do desempenho de gestão regulatória em níveis subnacionais de governo é promovendo as melhores práticas em todos esses governos e entre os níveis subnacional e federal. O compartilhamento de aprendizados, casos de sucesso e “o que fazer e o que não fazer” na elaboração, implementação e avaliação da política regulatória e suas ferramentas pode ser uma forma eficaz de promover sua adoção.

Os governos nacionais têm a tarefa de promover a troca de informações e mecanismos de transparência entre os níveis de governo, de forma a superar irregularidades nas informações e incentivar complementaridades entre as normas. É comum que haja diferença nos níveis de desenvolvimento dos governos estaduais e municipais. Alguns estados têm um sistema regulatório e uma experiência bastante desenvolvidos, enquanto outros carecem de prática e conhecimento. A criação de mecanismos de

transparência e compartilhamento de informações é crucial para nivelar o desenvolvimento das regiões e identificar boas práticas regulatórias. O uso de práticas de análise comparativa entre as jurisdições também ajuda no progresso das regiões menos desenvolvidas. Esses mecanismos abrem espaço para identificar regulações inovadoras. A Figura 6.3 mostra os mecanismos da OCDE para o compartilhamento de melhores práticas entre os governos subnacionais.

Entre os principais mecanismos utilizados pelos países da OCDE para compartilhar as melhores práticas entre governos subnacionais estão a análise comparativa de desempenhos, o uso de relatórios nacionais sobre boas práticas e aprendizados, assim como oficinas, seminários e conferências. Esses mecanismos, utilizados separadamente ou em conjunto, ajudam os governos nacionais a acompanhar as práticas que estão sendo implementadas nos estados e municípios. Isso facilita o papel da agência federal de melhoria da regulação como uma entidade que promove a divulgação de boas práticas e incentiva a manutenção de um padrão nos governos subnacionais. Ao incentivar a síntese e a divulgação de informações, o governo federal pode contar com o apoio e a participação ativa dos estados e municípios. Além disso, a troca de experiências entre pares e comunidades de profissionais pode contribuir muito para aumentar a conscientização sobre ferramentas como a AIR e a simplificação administrativa, entre outras.

Figura 6.3. Mecanismos para o compartilhamento de melhores práticas entre os governos subnacionais



Observação: os dados são baseados em 38 países membros da OCDE. Os países de tipo federativo são: Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Alemanha, México, Suíça e Estados Unidos da América. A UE não está incluída nos dados.
Fonte: Indicadores da Pesquisa sobre Política Regulatória e Governança de 2021.

O México oferece um bom exemplo de um mecanismo para o compartilhamento de boas práticas entre governos subnacionais. O Quadro 6.4 descreve o Sistema Nacional e o Observatório Nacional de Melhoria da Regulação do México, que compreende os três níveis de governo do país.

Quadro 6.4. O Sistema Nacional e o Observatório Nacional de Melhoria da Regulação do México

Em 2018, o México publicou a Lei Geral de Melhoria da Regulação que, entre outras coisas, visa harmonizar a regulação entre os três níveis de governo: federal, estadual e municipal. Para isso, a lei criou o Sistema Nacional de Melhoria da Regulação. A finalidade do sistema é coordenar as autoridades de todas as ordens de governo por meio da Estratégia Nacional de Melhoria da Regulação, além de normas, princípios, objetivos, planos, diretrizes, órgãos, instâncias, formalidades e a política nacional de melhoria da regulação. O Sistema Nacional de Melhoria da Regulação engloba:

- o Conselho Nacional de Melhoria da Regulação;
- a Estratégia Nacional de Melhoria da Regulação;
- a Comissão Nacional de Melhoria da Regulação (CONAMER);
- os Sistemas de Melhoria da Regulação em nível subnacional; e
- o Observatório Nacional de Melhoria da Regulação.

O Conselho Nacional de Melhoria da Regulação

O Conselho Nacional de Melhoria da Regulação é responsável pela coordenação da política nacional. Isso inclui a coordenação com a Unidade de Melhoria da Regulação de cada estado do país. Cada estado editou uma lei de melhoria da regulação para implementar a política de melhoria da regulação que a Estratégia Nacional obriga.

Esse Conselho Nacional se reúne pelo menos duas vezes por ano. A partir de suas sessões ordinárias, o Conselho Nacional concordou em criar grupos de trabalho especializados. Atualizado, o Conselho Nacional criou dois grupos: o grupo de simplificação administrativa da regulação dos postos de gasolina, GLP e gás natural e o grupo de reformas regulatórias em nível subnacional. O CONAMER possui um site específico para as informações relacionadas com as sessões e o funcionamento do Conselho Nacional de Melhoria da Regulação: https://conamer.gob.mx/cnmr/Home.

O Observatório Nacional de Melhoria da Regulação

O Observatório Nacional de Melhoria da Regulação é uma instância de participação cidadã encarregada de monitorar e avaliar o desempenho da política de melhoria da regulação em nível subnacional. Ele avalia três categorias: política, instituições e ferramentas. Até o momento, o Observatório Nacional de Melhoria da Regulação publicou dois relatórios disponíveis em http://onmr.org.mx/. O indicador Política analisa o marco regulatório que sustenta a política de reforma regulatória nos estados e municípios, como, por exemplo, as Leis Estaduais de Melhoria da Regulação. O indicador Instituições analisa a força e o funcionamento dos órgãos de estados e municípios na aplicação e na promoção da reforma regulatória, como é o caso dos Conselhos Estaduais de Melhoria da Regulação. O indicador Ferramentas analisa a implementação dos instrumentos de melhoria da regulação nos estados e municípios, como, por exemplo, os Sistemas de Abertura Rápida de Empresas. Atualmente, o Conselho Mexicano de Coordenação Empresarial e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) dirigem o Observatório Nacional.

Fonte: (OECD, 2021[2]), OECD Regulatory Policy Outlook 2021, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en.

Atualmente, a adoção e a implementação de ferramentas de melhoria da regulação nos governos subnacionais no Brasil são voluntárias. Além disso, há espaço para a adoção de mecanismos para o compartilhamento de práticas relevantes e a troca de aprendizados entre os níveis de governo. Por exemplo, o mapeamento e o compartilhamento de boas práticas identificadas em nível subnacional podem

ajudar a aproximar a agenda de melhoria da regulação de estados e municípios. Preencher a lacuna na adoção de ferramentas de melhoria da regulação pode beneficiar significativamente cidadãos e empresas. O Brasil ainda não criou um sistema para identificar e mapear as boas práticas de melhoria da regulação entre os governos subnacionais. Consequentemente, a capacidade do governo federal de atuar como agente de informação é um tanto limitada quando se trata de divulgar e promover as práticas relevantes que existem em todo o país. Esse tipo de mecanismo poderia permitir que estados e municípios se adiantassem para facilitar da adoção de ferramentas e políticas regulatórias.

Em 2021, a SEAE assumiu a liderança no desenvolvimento de uma ferramenta para promover a adoção de boas práticas regulatórias e medidas de simplificação administrativa pelos municípios brasileiros. O Índice de Concorrência dos Municípios oferece um esboço das práticas dos municípios, permitindo o desenho de estudos e programas destinados a melhorar o desempenho dos governos subnacionais e a preencher a lacuna entre os municípios na adoção de boas práticas. O índice é composto por três eixos: acesso ao mercado local, concorrência com agentes já estabelecidos e atuar sob um ordenamento íntegro e justo. A Tabela 6.1 relaciona os principais componentes do índice por eixo (SEAE, 2021[6]).

O indicador baseia-se nas constatações da fase piloto que incluiu 15 municípios e nas opiniões das partes interessadas que interagiram com a SEAE durante o processo de consulta pública. Essas duas atividades ajudaram a melhorar o questionário, que será gradualmente distribuído. Isso significa que os municípios com as maiores populações estarão na primeira etapa da coleta de dados. Na primeira fase, a SEAE espera incluir municípios com mais de 500.000 habitantes, representando aproximadamente 34% da população brasileira (SEAE, 2021[7]).

Tabela 6.1. Índice de Concorrência dos Municípios

Principais componentes

Eixo	Categorias
Acessando o mercado local	Empreendendo no município
	Competitividade do município
	Construindo no município
Competindo com agentes já estabelecidos	Qualidade da regulação urbanística
	Liberdade econômica
	Concorrência em serviços públicos
Atuando sob um ordenamento íntegro e justo	Segurança jurídica
	Compras públicas
	Tributação

Fonte: SEAE (2021[6]), *Índice de Concorrência dos Municípios, Guia de Preenchimento*, https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/reg/indice-de-concorrencia-dos-municipios-brasileiros-icm/sobre/20210920-manual-de-preenchimento-v05.pdf (acesso em 17 de março de 2022).

Experiências de política regulatória e uso de ferramentas de gestão regulatória em nível subnacional

Alguns estados e municípios do Brasil começaram a utilizar ferramentas de melhoria da regulação, sendo a mais comum a simplificação administrativa, por meio da eliminação do estoque regulatório e do uso de ferramentas de tecnologia da informação e comunicação (TIC). A adoção da AIR ainda está nos estágios iniciais. Entretanto, alguns governos subnacionais estão tomando medidas para incentivar o uso de evidências na tomada de decisão. Especificamente, a equipe do estudo se concentrou no uso de ferramentas de gestão regulatória pelos estados do Ceará e Minas Gerais.

Ceará

No Ceará, os poderes de política regulatória são atribuídos a várias instituições. A Casa Civil apoia a elaboração de normas e políticas estaduais e promove a colaboração e articulação com outras entidades subnacionais e federais. A Agência Reguladora do Ceará (ARCE) é uma instituição autárquica ligada à Procuradoria Geral do Estado. A ARCE regula os serviços públicos de energia elétrica, gás encanado, saneamento básico e transporte público urbano. Por fim, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, em colaboração com a Secretaria de Modernização, está encarregada das questões relacionadas com a melhoria do ambiente empresarial no estado.

O Ceará está nos estágios iniciais da adoção de ferramentas de melhoria da regulação. Embora o estado não tenha uma exigência formal de AIR, participação social ou simplificação administrativa, existe um sistema informal de consulta pública. Este último é acionado sempre que uma regulação tem um impacto direto sobre os usuários. Os convites para a participação são publicados no diário oficial e nas redes sociais, e todo o processo é aberto ao público. As partes interessadas podem enviar documentos, comentários, estudos ou solicitações.

Minas Gerais

Minas Gerais implementou várias iniciativas de gestão regulatória destinadas a melhorar o marco regulatório no estado. Enquanto a maioria dos esforços se concentra na redução da carga administrativa e de barreiras ao desenvolvimento empresarial, Minas Gerais está lançando as bases para o uso da AIR e da consulta pública para a elaboração de atos normativos.

Minas Livre Para Crescer

O Programa Minas Livre Para Crescer (MLPC) é uma iniciativa estadual para reduzir a burocracia e promover os negócios e a concorrência (Decreto nº 47.776/2019). Além disso, o programa se baseia nos dispositivos previstos na Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019) e regulamenta a lei em nível estadual (Decreto nº 48.036/2020). A edição do Decreto nº 48.036/2020 levou a uma série de medidas destinadas a não apenas copiar, mas ir além dos elementos adotados em nível federal. Em especial, Minas Gerais tem tomado medidas para (Minas Gerais, 2021[8]):

- **Utilizar critérios baseados em risco para classificar as atividades econômicas no estado**. Em 2021, Minas Gerais havia classificado mais de 700 atividades econômicas como atividades de baixo risco, o que facilita o processo de licenciamento e elimina a necessidade de fiscalizações prévias.
- **Adotar a regra da aprovação tácita.**
- **Utilizar a Análise de Impacto Regulatório.** A partir de janeiro de 2021, as entidades do Poder Executivo estadual são obrigadas a realizar uma AIR para a elaboração e alteração de atos normativos.
- **Reduzir a burocracia e simplificar processos administrativos**. O Programa MLPC incentiva cidadãos e empresas a sugerir formalidades, procedimentos e normas que consideram obsoletos ou que poderiam ser melhorados. Até 2021, o estado havia revogado 561 atos normativos.
- **Apoiar os municípios a alinharem suas normas aos dispositivos da Lei de Liberdade Econômica**. A relação entre o estado e os municípios é apoiada pela iniciativa Município Livre para Crescer e pelo Guia Municipal da Liberdade Econômica (Minas Gerais, 2021[9]). No momento em que este relatório estava sendo preparado, mais de 200 municípios (de 853) de Minas Gerais haviam editado um decreto para regulamentar a Lei de Liberdade Econômica do estado em nível municipal.

A Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais montou um painel de indicadores por meio do qual é possível acompanhar o progresso do programa.

Política Estadual de Simplificação e Governo Digital

Em 2018, o estado de Minas Gerais implementou a Política Estadual de Simplificação e Governo Digital (Decreto nº 47.441/2018). A iniciativa visava revisar a maneira como o estado presta serviços a cidadãos e empresas, e incentivava uma maior eficiência na maneira como o governo gerencia as formalidades e procedimentos. Para atingir esses objetivos, a política previa que os serviços tinham que ser orientados ao usuário e os procedimentos internos tinham que melhorar aumentando a troca de informações e dados em todas as áreas administrativas, principalmente por meio do uso de ferramentas TIC. A política é coordenada pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, que também fornece capacitação e orientação a outras entidades dos governos estaduais e municipais.

A Rede de Simplificação desempenha um papel fundamental na implementação dos elementos dessa política. A rede é composta por aproximadamente 300 funcionários de várias instituições e áreas administrativas do governo do estado. Cerca da metade dos membros da rede são Agentes de Simplificação, que são responsáveis pelos esforços de simplificação e melhoria em suas instituições. A outra metade dos membros são Editores de Conteúdo, que são encarregados de publicar as informações no site do governo. O sítio www.mg.gov.br oferece informações sobre os serviços que podem ser solicitados por cidadãos e empresas. As informações disponíveis nesse site são apresentadas em um formato padronizado com base nas especificações incluídas nas diretrizes definidas pela Secretaria de Planejamento, que são utilizadas pelos editores de conteúdo como referência.

Além disso, em 2021, Minas Gerais revisou o decreto que criou as bases da Política de Simplificação para incluir especificações sobre o uso de linguagem simples e clara para a elaboração de atos normativos e sobre a comunicação entre os cidadãos e o governo. A Secretaria de Planejamento publicou diretrizes para apoiar essa nova exigência (Minas Gerais, 2021[10]).

Como no caso do Programa Minas Livre Para Crescer, um painel de indicadores chamado Mapa de Transformação Digital de Serviços permite acompanhar o *progresso* na implementação de alguns aspectos da Política de Simplificação e Governo Digital. Essa ferramenta está disponível ao público no site do Programa Minas Atende (https://www.mg.gov.br/pagina/minas-atende).

Próximos passos para a Política de Simplificação e Governo Digital

A Secretaria de Planejamento identificou as seguintes ações como os próximos passos para promover a estratégia de simplificação administrativa em Minas Gerais:

- Eliminar a exigência de apresentar documentos emitidos pelo estado ao solicitar serviços públicos.
- Realizar oficinas e atividades de capacitação com os agentes de simplificação, os editores de conteúdo e outros funcionários sobre o uso de uma linguagem simples e clara.
- Utilizar as informações disponíveis no Mapa de Transformação Digital de Serviços para monitorar a eliminação de exigências desnecessárias e apoiar as instituições encarregadas dos serviços e formalidades.
- Continuar e fortalecer o Programa de Desenvolvimento dos Agentes de Simplificação..

Revisão do estoque regulatório

Além das medidas tomadas como parte dos programas mencionados acima, Minas Gerais aprovou uma legislação específica para eliminar atos normativos obsoletos. Em 2019, o Decreto Estadual nº 47.732/2019 revogou 137 decretos que eram inconsistentes com o marco regulatório em vigor ou que estavam desatualizados. Por outro lado, a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade abriu canais de comunicação para receber as opiniões das partes interessadas sobre as normas que regulam

o transporte de passageiros. O objetivo é receber informações sobre os atos normativos que devem ser revisados ou simplificados.

Planejamento regulatório

Embora a publicação de uma agenda regulatória não seja obrigatória para as entidades do governo estadual de Minas Gerais, algumas instituições estão tomando a iniciativa a esse respeito. Por exemplo, a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade (Seinfra-MG) publicou sua Agenda Regulatória para 2021-2022. Além dos temas que seriam regulamentados durante o período de dois anos, o documento ressaltou a importância de uma estrutura institucional adequada e a capacidade técnica dos funcionários públicos para alcançar melhores resultados em termos de segurança e qualidade das decisões (Seinfra-MG, 2021[11]).

Outro exemplo de planejamento regulatório no estado é o caso da Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (Arsae-MG). Em 2021, a agência definiu seis temas a serem abordados durante o ano e forneceu uma relação dos pontos que seriam analisados em cada tema. Por exemplo, em matéria de tarifas, um aspecto a discutir como parte do processo regulatório são as metodologias e a estimativa dos custos operacionais (ARSAE-MG, 2021[12]).

Referências

ARSAE-MG (2021), *Agenda Regulatória*, http://www.arsae.mg.gov.br/agenda-regulatoria/ (accessed on 9 March 2022). [12]

Congreso del Estado de Yucatán (2019), *Decreto 134/2019 por el que se emite la Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Yucatán*, Diario Oficial del Estado de Yucatán, http://www.yucatan.gob.mx (accessed on 20 February 2022). [5]

Executive Power of Brazil (2020), *Decree Nº 10.411*, https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.411-de-30-de-junho-de-2020-264424798 (accessed on 21 February 2022). [4]

Minas Gerais (2021), *Guia Municipal da Liberdade Econômica*, https://portalamm.org.br/wp-content/uploads/Guia-da-Liberdade-Econo%CC%82mica-com_decreto.pdf (accessed on 8 March 2022). [9]

Minas Gerais (2021), *Linguagem Simples na Gestão Pública*, https://www.planejamento.mg.gov.br/sites/default/files/documentos/gestao-governamental/guia_de_linguagem_simples.pdf (accessed on 9 March 2022). [10]

Minas Gerais (2021), *Minas Livre para Crescer*, http://www.desenvolvimento.mg.gov.br/application/projetos/projeto/1062 (accessed on 8 March 2022). [8]

OECD (2021), *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en. [2]

OECD (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264209022-en. [1]

Presidency of the Republic of Brazil (1988), *Constitution of the Federative Republic of Brazil*, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm (accessed on 20 February 2022). [3]

SEAE (2021), *Índice de Concorrência dos Municípios*, https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/reg/indice-de-concorrencia-dos-municipios-brasileiros-icm/sobre/documento-base-indice-de-concorrencia-dos-municipios.pdf (accessed on 17 March 2022). [7]

SEAE (2021), *Índice de Concorrência dos Municípios, Guía de Preenchimento*, https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/reg/indice-de-concorrencia-dos-municipios-brasileiros-icm/sobre/20210920-manual-de-preenchimento-v05.pdf (accessed on 17 March 2022). [6]

Seinfra-MG (2021), *Agenda Regulatória, Biênio 2021-2022*, http://www.infraestrutura.mg.gov.br/images/documentos/agenda-regulatoria/Cartilha_Agenda_Regulatria_Seinfra.pdf (accessed on 9 March 2022). [11]

Nota

[1] Outras matérias abordadas no art. 22 da Constituição: água, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais; política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores; portos e navegação; trânsito e transporte; jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; populações indígenas; organização do sistema nacional de emprego; sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais.

Parte III Estudos de caso sobre a reforma regulatória no Brasil

7 Estudo de caso sobre gás natural

Este capítulo descreve e analisa as reformas no mercado de gás natural no Brasil. Ele oferece uma visão geral das recentes alterações no marco regulatório do setor e analisa essas mudanças por meio da ótica da política regulatória e da concorrência. O capítulo inclui opções de políticas para aprimorar ainda mais o marco regulatório do setor e usufruir de todos os benefícios oferecidos pelas reformas.

O setor de gás natural no Brasil passou por importantes mudanças recentes, pensadas como parte do Novo Mercado de Gás, culminando na aprovação da Nova Lei do Gás (Lei nº 14.134/2021) em 2021. Esses avanços criaram as bases para uma reforma significativa do mercado. As mudanças, aprovadas em lei e complementadas pela edição de atos normativos, visam a promover um setor de gás mais aberto, competitivo, eficiente e flexível.

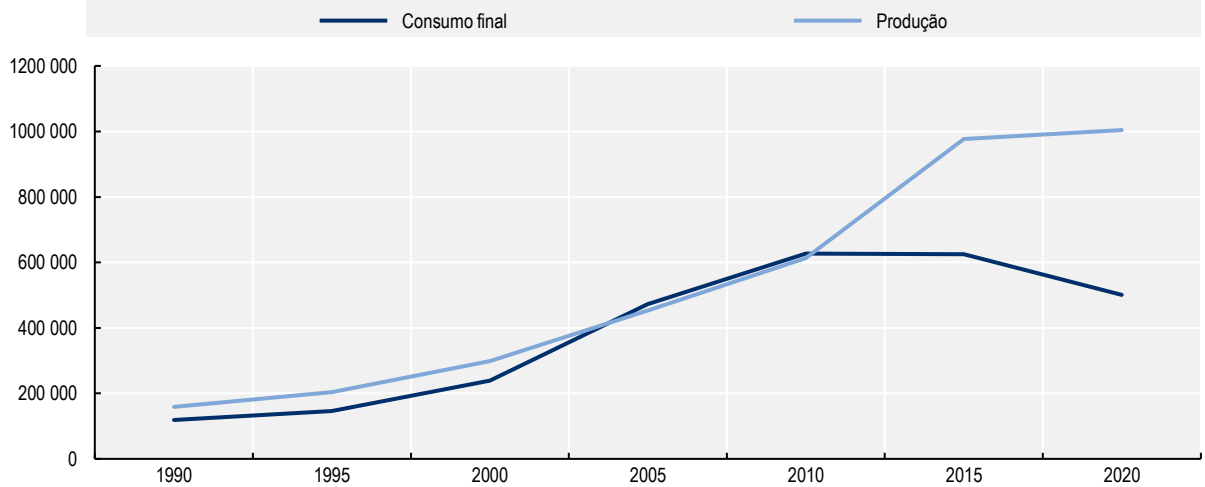
As seções a seguir analisam as mudanças no marco legal a partir de duas perspectivas: o processo de reforma visto por meio da ótica da política regulatória e da avaliação do marco regulatório no mercado e das recentes reformas, fazendo uso do indicador de Regulação do Mercado de Produtos (PMR) da OCDE. Este capítulo se divide em três partes, cada uma com um tema. A primeira seção descreve o contexto das recentes reformas no setor de gás natural (seção Marco regulatório e recentes reformas no setor de gás natural). A segunda seção discute o uso de ferramentas de gestão regulatória na elaboração das reformas, levando em conta elementos como a participação social e a tomada de decisões com base em evidências, e resume as opções de políticas para fortalecer a gestão e a entrega regulatória no setor (seção Uso de ferramentas de gestão regulatória no processo de reforma). A terceira seção avalia os efeitos da reforma sobre o indicador de PMR setorial da OCDE para o setor de gás, a fim de compreender até que ponto as recentes mudanças no marco regulatório criam um ambiente regulatório mais favorável à concorrência, sugerindo opções de políticas a partir de tal análise com base no indicador de PMR (seção A reforma do setor de gás natural no Brasil e seus efeitos na concorrência econômica).

Marco regulatório e recentes reformas no setor de gás natural

O marco legal do setor de gás natural no Brasil passou por uma série de ajustes desde 1997. Embora a produção e o consumo de gás natural no país tenham aumentado de forma consistente desde 1990 (Figura 7.1), as reformas anteriores não conseguiram criar um mercado de gás competitivo, limitando os benefícios para o país, seus cidadãos e para as empresas. A onda mais recente de reformas (Novo Mercado de Gás) visa a promover uma estrutura de mercado competitivo. A reforma proposta pelo Novo Mercado de Gás baseia-se em quatro princípios importantes: separação, acesso de terceiros, sistema de transporte em pontos de entrada e saída e transparência (IEA, 2021[1]).

Figura 7.1. Consumo final e produção bruta de gás natural no Brasil

Em terajoules



Observação: este gráfico apresenta o consumo final e a produção bruta de gás natural no Brasil. Os valores referentes ao consumo final não incluem as entregas para transformação e uso de gás natural pelas indústrias produtoras de energia. Uma quantidade significativa do gás produzido no país é utilizada para reinjeção e consumo em instalações de produção antes do consumo final, e o Brasil é um importador líquido de gás natural.
Fonte: (IEA, 2021[2]).

Visão geral do marco regulatório e institucional do gás natural

O marco regulatório que sustenta o setor de gás natural no Brasil evoluiu desde a adoção da Lei do Petróleo (Lei nº 9.478/1997), que pôs fim ao monopólio estatal sobre o petróleo e o gás e permitiu a participação de outros atores do mercado além da estatal Petrobras. Em 2009, o Brasil aprovou a Lei do Gás (Lei nº 11.909/2009), editada em decorrência do aumento bastante limitado no número de participantes no mercado de gás natural com o fim do monopólio da Petrobras. A Lei do Gás instituiu um regime de concessão para o transporte de gás natural e regulou o acesso ao sistema de transporte em gasoduto.

Em 2016, o Brasil lançou a iniciativa Gás para Crescer. A iniciativa visava reformar o marco legal do setor de gás natural para incentivar a concorrência por meio da separação das atividades de transporte, abertura do mercado de gás natural e negociação do acesso à infraestrutura essencial, dentre outras medidas. O processo de reforma foi caracterizado por uma forte participação de atores relevantes na elaboração de uma nova lei com base nas experiências internacionais, especialmente aquelas da União Europeia. Embora um projeto de lei tenha sido elaborado, apenas em 2021 um novo marco legal foi aprovado.

Em 2021, a Nova Lei do Gás (Lei nº 14.134/2021) entrou em vigor como parte do Novo Mercado de Gás, adotado em 2019. Entre os aspectos mais importantes dessa reforma está o Termo de Cessação de Conduta entre a Petrobras e a autoridade de defesa da concorrência no Brasil (o Conselho Administrativo de Defesa Econômica, Cade) para reduzir a participação da estatal no mercado por meio do desinvestimento de ativos nos segmentos de transporte e distribuição. O principal objetivo do Novo Mercado de Gás é promover a concorrência, seguindo quatro princípios básicos: separação, acesso não discriminatório de terceiros, sistema de transporte em pontos de entrada e saída e transparência. Promover a harmonização entre a regulação federal e estadual também é um elemento importante do Programa, já que o segmento de distribuição da indústria é regulado pelos estados.

O processo de avaliação do marco regulatório anterior, bem como a definição das novas normas e leis, exigiu um esforço coordenado envolvendo diversos atores do governo brasileiro. A subseção a seguir relaciona os principais atores e suas respectivas atribuições em relação ao setor de gás natural.

Atores importantes do setor de gás natural

Ministério de Minas e Energia (MME)

O Ministério de Minas e Energia foi criado em 1960 e é a instituição responsável pelo desenho da política nacional de gás natural. O Decreto nº 9.675/2019 estabelece as atribuições do ministério, que incluem a definição da política de exploração e produção de recursos energéticos, a criação de diretrizes de planejamento e a fixação de tarifas. Além disso, o MME, em colaboração com as agências reguladoras e outras instituições, é responsável por:

- Monitorar e avaliar as condições e a evolução do fornecimento de gás natural
- Sugerir medidas que minimizem o risco de escassez em situações excepcionais
- Coordenar e promover programas para atrair investimentos e negócios.

A Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis é a unidade administrativa dentro do MME que propõe as diretrizes para a realização de licitações para áreas destinadas à exploração e à produção de gás natural. Ela monitora o desempenho do setor e, em colaboração com a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), controla o uso racional das reservas de hidrocarbonetos.

Casa Civil (Presidência da República)

A Casa Civil ocupa um lugar central no governo federal e está diretamente ligada à Presidência da República. A Casa Civil coordena e integra as políticas e ações do governo e oferece apoio para o monitoramento e a avaliação das políticas e da gestão das entidades do governo federal. Especificamente, o Vice-Chefe de Análise e Monitoramento de Políticas Governamentais (SAG) é o encarregado de avaliar o mérito e a coerência dos programas e políticas do governo. Caso a SAG considere necessário, ela pode solicitar uma análise de impacto regulatório (AIR) para uma determinada proposta de regulação (lei ou decreto).

Ministério da Economia

O Ministério da Economia é responsável pela política econômica nacional, pelo planejamento estratégico nacional, pela administração financeira e contabilidade pública, pela redução da burocracia, pela seguridade social, pelas negociações econômicas e financeiras com os governos, organizações multilaterais e órgãos governamentais e pela elaboração de materiais e informações para a formulação de políticas públicas de longo prazo. O Ministério também é responsável pela defesa da concorrência no setor de gás natural.

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) foi instituída pela Lei nº 9.478/1997 e regulada pelo Decreto nº 2.455/1998. Suas principais responsabilidades dizem respeito à regulação, contratação e fiscalização das atividades econômicas relacionadas ao setor energético. A criação de uma agência reguladora para os setores de petróleo, gás natural e biocombustíveis é um dos resultados do fim do monopólio que a Petrobras costumava deter. A ANP regula a extração, o transporte, tratamento, processamento, armazenamento, a liquefação e a comercialização do gás natural no Brasil, entre outros.

Empresa de Pesquisa Energética (EPE)

O órgão realiza atividades de pesquisa e produz estudos que o Ministério de Minas e Energia utiliza para embasar o planejamento estratégico do setor energético, que inclui o setor de gás natural. A EPE foi criada com o objetivo de garantir que o governo tenha informações e análises adequadas para o desenvolvimento de infraestruturas, políticas e diretrizes para o setor energético do país.

Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade)

O Cade é a autoridade de defesa da concorrência no Brasil. É um órgão autônomo (vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública), com três objetivos gerais: analisar e tomar decisões quanto a fusões, aquisições e outras transações que possam afetar a concorrência econômica; investigar e, se necessário, punir abusos da lei de livre concorrência; e desempenhar atividades de defesa da concorrência.

Especificamente, a Petrobras assinou um Termo de Cessação de Conduta (TCC) com o Cade. Isso significa que a investigação por parte do Cade sobre possíveis práticas anticoncorrenciais pela Petrobras fica suspensa, contanto que a Petrobras atenda às disposições do TCC.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

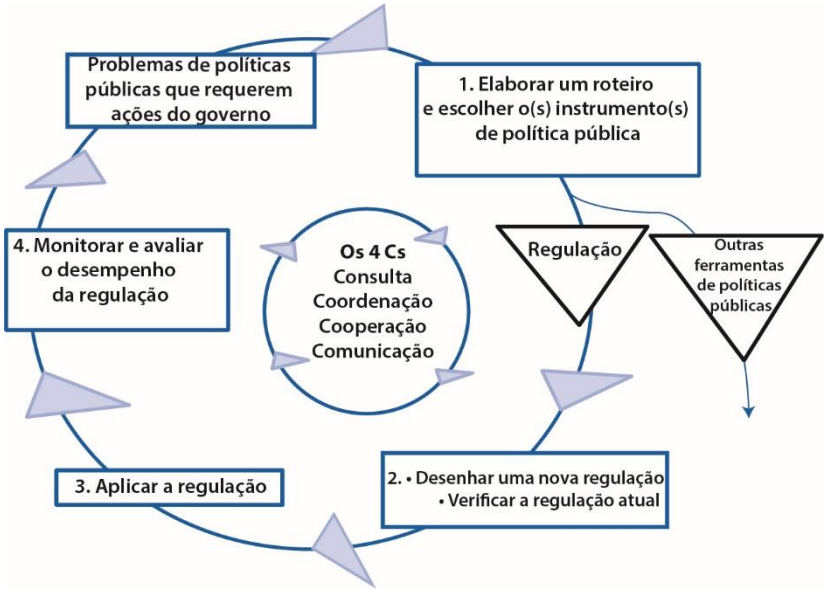
O BNDES é a principal entidade que fornece financiamento de longo prazo para projetos que contribuem para a expansão da indústria e da infraestrutura no Brasil. Para apoiar o desenvolvimento da indústria brasileira de gás natural, o BNDES realiza estudos de oportunidades para investimentos e propõe medidas para promover investimentos.

Uso de ferramentas de gestão regulatória no processo de reforma

A regulação é um dos instrumentos de que os governos dispõem para a consecução dos objetivos das políticas públicas. Um marco regulatório de qualidade pode ajudar os países a se aproximarem de seus objetivos nas áreas ambiental, social e econômica. Elaborar e manter um marco regulatório que leve em conta o interesse público não é necessariamente uma tarefa fácil. Na maioria das vezes, os atos normativos geram consequências imprevistas, afetam os cidadãos e as empresas e precisam acompanhar as constantes mudanças no mundo.

A OCDE propõe que os governos vejam o processo de elaboração de normas como um ciclo que engloba várias etapas, começando com a identificação do problema de política pública e terminando com a avaliação da alternativa regulatória após sua implementação (ver Figura 7.2). Isso ajuda os governos a elaborar normas que geram maiores benefícios do que custos e que permanecem relevantes à luz dos objetivos por trás das políticas.

Figura 7.2. Ciclo da política regulatória



Fonte: (OECD, 2011[3]).

A alteração do marco regulatório para o setor de gás natural no Brasil pode ser analisada pela ótica do ciclo de política regulatória. Como já existia um conjunto de atos normativos que regulavam o setor, a análise deve se iniciar, naturalmente, pela avaliação desse estoque de normas e regras. A OCDE recomenda que as avaliações *ex post* contemplem as três características a seguir (OECD, 2020[4]):

- Sejam parte integrante e permanente do ciclo regulatório
- Sejam abrangentes
- Incluam uma avaliação com base em evidências dos resultados reais da ação regulatória e contenham recomendações para resolver quaisquer deficiências.

As seções a seguir apresentam uma descrição do processo de avaliação das leis e decretos anteriores e a elaboração do novo marco regulatório para o setor de gás natural no Brasil. Tanto a avaliação da Nova Lei do Gás (e, até certa medida, da iniciativa Gás para Crescer) quanto a elaboração do programa Novo Mercado de Gás tiveram como base atividades que contaram com a participação social. Esses esforços também são analisados nas seções a seguir.

Avaliação do marco regulatório anterior

A aprovação da Nova Lei do Gás (Lei nº 14.134/2021) é o resultado de mais de quatro anos de trabalho concentrado na melhoria do marco regulatório para o gás natural no Brasil. A lei anterior para o setor, a Lei do Gás (2009), não aumentava o número de participantes no mercado. Na verdade, a Petrobras continuou a ser o ator dominante durante anos após a abertura do mercado e o fim oficial do monopólio estatal. A iniciativa Gás para Crescer foi adotada com o objetivo principal de revisar o marco regulatório para promover a participação de mais empresas no mercado. Já existia um consenso geral de que o marco anterior não havia conseguido promover a concorrência na cadeia de valor do gás natural. Dessa forma, não foi realizada no Brasil uma avaliação *ex post* para saber a razão pela qual a Lei do Gás havia deixado de cumprir alguns de seus objetivos.

Em 2016, o Conselho Nacional de Política Energética emitiu um conjunto de diretrizes estratégicas que definiam a base para a elaboração da iniciativa Gás para Crescer (Resolução nº 10/2016, CNPE). A elaboração da iniciativa incluiu a conformação de nove frentes de trabalho com o objetivo de estimular a participação e o diálogo entre representantes da administração pública e da indústria. Além disso, oito subcomitês realizaram uma análise aprofundada de temas importantes e contaram com a participação de diversos atores do setor para a criação de propostas de reforma (a Tabela 7.1 relaciona os subcomitês). Nesses grupos, foram avaliados artigos ou atos normativos específicos relacionados ao tema abordado por cada subcomitê. Isso foi feito tomando como base os objetivos das diretrizes estratégicas, bem como experiências internacionais. A abrangência das análises realizadas pelos subcomitês variou consideravelmente. - Embora, na maioria dos casos, a avaliação tenha sido abrangente, ela não incluiu uma análise minuciosa dos possíveis custos e benefícios do novo marco regulatório. Em alguns subcomitês, os benefícios e riscos esperados foram descritos de forma qualitativa. Além dos oito subcomitês, foi criado também um grupo de trabalho que analisou a necessidade de um fornecedor de última instância para o mercado brasileiro.

Tabela 7.1. Subcomitês do Comitê Técnico para o Desenvolvimento da Indústria do Gás Natural

Subcomitês
Escoamento, Processamento e GNL)
Transporte e estocagem)
Distribuição)
Comercialização)
Aperfeiçoamento das regras tributárias)
Gás Natural Matéria Prima)
Aproveitamento do Gás da União)
Integração Setores Elétrico e Gás Natural)

Fonte: (Ministério de Minas e Energia, 2021[5]).

Em vários dos subcomitês, os atores concordaram sobre possíveis soluções e sugeriram ajustes ao texto legal. As propostas apresentadas pelos subcomitês tornaram-se parte do Projeto de Lei (PL) nº 6.407/2013 (posteriormente alterado para PL nº 4.476/2020), que não foi aprovado pelo Congresso durante aquela legislatura. Para obter mais detalhes sobre as reformas propostas, consulte a Tabela 7.2.

Entretanto, as propostas que não precisavam passar pelo Congresso para aprovação ou que representavam ajustes na regulação do marco legal (ou seja, aquelas relacionadas ao modelo de entrada e saída, Decreto nº 9.616/2018) foram implementadas.

Tabela 7.2. Reformas propostas pela iniciativa Gás para Crescer

Segmento	Lei do Gás (2009)	Gás para Crescer
Gasodutos de transmissão	Capacidade contratada ponto a ponto em contratos de longo prazo	Formação de sistemas de transporte em pontos de entrada e saída
	Separação jurídica	Separação de propriedade (OU) para novos operadores de sistema de transporte (TSOs). Os existentes devem solicitar uma certificação independente (de acordo com a norma da ANP)
	Operação coordenada pela Petrobras	Operação coordenada por um Coordenador da Área de Mercado independente
	Leilões para novos gasodutos e expansões (concessões)	Regime de autorização para novos gasodutos e expansões
	Planejamento para dez anos publicado pelo MME com base em estudos da EPE	1. Planejamento indicativo da EPE 2. Planejamento de investimentos apresentado pelos TSOs e aprovado pela ANP após consulta pública
		Liberação de capacidade
		A ANP poderá iniciar um programa de liberação de gás após consulta com a autoridade de defesa da concorrência
Comercialização		Mercado aberto regulado pelo governo federal em conjunto com os estados
Distribuição	Mercado aberto (“consumidor livre”) regulado pelos estados	Mercado aberto regulado pelo governo federal em conjunto com os estados
Infraestrutura a montante e terminais de GNL	Sem acesso de terceiros (TPA)	Negociação de TPA não discriminatório, com base no código de boas práticas
Armazenamento	Concessão após o processo de leilão	Autorização (permissão)

Fonte: (Ministério de Minas e Energia, 2018[6]).

Participação social na revisão dos atos normativos existentes e definição das reformas

A participação de diversos *stakeholders* foi fundamental para a reforma da Lei do Gás no Brasil. A identificação dos aspectos que poderiam ser aprimorados com base no marco regulatório anterior contou com a contribuição de *stakeholders* da administração pública, da indústria, de especialistas internacionais, do meio acadêmico e da sociedade civil. Em outubro de 2016, e dentro do âmbito da iniciativa Gás para Crescer, o Ministério de Minas e Energia submeteu à consulta pública o projeto Diretrizes Estratégicas para o desenho do novo mercado de gás natural no Brasil. O documento ficou disponível para consulta pública durante um 30 dias. O Núcleo Operacional que liderava o programa forneceu informações técnicas e documentos complementares para embasar o projeto de proposta.[1]

Após o término do processo de consulta, as contribuições e opiniões dos mais de 50 participantes foram resumidas. O relatório da participação da consulta pública inclui uma análise dos comentários recebidos, bem como o parecer do Núcleo Operacional, descrevendo quais aspectos foram levados em consideração. Por fim, o documento contém a versão final dos textos legais, refletindo os comentários que foram considerados relevantes.

Em dezembro de 2016, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) aprovou as Diretrizes Estratégicas para o desenho do novo mercado de gás natural no Brasil (Resolução nº 10/2016, CNPE). Além das 19 diretrizes estratégicas que deveriam ser a base do mercado de gás no Brasil, a resolução determinou a criação do Comitê Técnico para o Desenvolvimento da Indústria de Gás Natural (CT-GN), responsável por propor as alterações específicas no marco regulatório do setor. O Comitê foi composto por representantes da Presidência, de ministérios relevantes, da agência reguladora, da Empresa de Pesquisa Energética, do Fórum Nacional dos Secretários Estaduais de Minas e Energia e da Associação

Brasileira de Agências de Regulação. O comitê e os subcomitês mencionados na Tabela 7.1 também foram incentivados a consultar representantes de outras associações e instituições públicas e privadas.

Novo marco regulatório para o setor de gás natural: elaboração

A segunda tentativa de reforma do setor de gás natural resultou no Novo Mercado de Gás (2019). Esse programa dá continuidade ao trabalho da iniciativa Gás para Crescer e define as diretrizes para as políticas energéticas, especialmente para o setor de gás natural (Resolução nº 16/2019 do Conselho Nacional de Política Energética). Tendo em vista as tentativas anteriores de alterar o marco legal do setor, os objetivos do Novo Mercado de Gás incluíam aumentar o consenso entre os atores para garantir maior aceitação das disposições e facilitar a adoção da nova lei.

Embora o processo de alteração da lei do gás tenha se baseado consideravelmente nas contribuições e no conhecimento de atores da esfera pública, privada e internacional, outros aspectos também desempenharam um papel importante. Em especial, a criação do Comitê de Promoção da Concorrência do Mercado de Gás Natural no Brasil e as medidas tomadas pelo órgão fiscalizador antitruste, o Cade. O Comitê de Promoção da Concorrência do Mercado de Gás Natural no Brasil (criado pela Resolução nº 4/2019, CNPE) foi responsável por propor ações destinadas a aumentar a concorrência no setor, promover a adoção de boas práticas regulatórias e fazer recomendações ao Conselho Nacional de Política Energética. Para isso, o comitê, por meio do Ministério de Minas e Energia, realizou uma análise da concentração de mercado, bem como uma análise multicritério, para fundamentar a tomada de decisão e prever os possíveis efeitos das reformas no mercado e na concorrência (Comitê de Promoção da Concorrência no Mercado de Gás Natural do Brasil, 2019[7]). Isso resultou na Resolução nº 16/2019 CNPE, que estabelece diretrizes e melhorias para as políticas energéticas destinadas a promover a livre concorrência no mercado de gás natural. Em paralelo, o Cade, que também integrava o comitê, tomou medidas para limitar o poder de mercado da Petrobras. A Petrobras assinou um acordo com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica para reduzir sua participação no mercado de gás natural.

Além disso, o Decreto nº 9.934/2019 criou o Comitê de Monitoramento da Abertura do Mercado de Gás Natural (CMGN). O CMGN agrupava representantes de várias agências e ministérios (ver Quadro 7.1 para mais detalhes) e criou três grupos de trabalho para aprofundar o entendimento de aspectos específicos da reforma, a saber, a integração entre o setor de gás natural e o setor elétrico, a integração entre o setor de gás natural e a indústria e aspectos fiscais e aduaneiros.

Quadro 7.1. Comitê de Monitoramento da Abertura do Mercado de Gás Natural

O comitê foi criado pelo Decreto nº 9.934/2019 com o objetivo de monitorar a implementação das medidas adotadas como parte do Novo Mercado de Gás. O comitê é composto por representantes da Casa Civil, do Ministério da Economia, da ANP, da Empresa de Pesquisa Energética, do Conselho Administrativo de Defesa Econômica e do Ministério de Minas e Energia, que também o coordena. A cada três meses, o comitê publica um relatório com os principais avanços no setor de gás natural, fornecendo, em especial, informações sobre os seguintes itens:

- Aumento da concorrência econômica
- Harmonização das normas estaduais e federais
- Redução de barreiras fiscais
- Integração do setor de gás natural com os setores industrial e elétrico.

A aprovação da nova lei para o setor de gás natural no Brasil foi apenas uma das medidas para cumprir todos os objetivos considerados no Novo Mercado de Gás. O fato é que diversas regulamentações, decretos e atos normativos precisam ser revisados, alterados ou editados para garantir que o marco legal seja coerente e eficiente. No momento em que este relatório foi elaborado, a Nova Lei do Gás (Lei nº 14.134/2021)[2] e sua regulamentação (Decreto nº 10.712/2021)[3] haviam sido aprovados (Quadro 7.2). Além disso, a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis publicou uma agenda regulatória para os anos seguintes, em que detalha os atos normativos a serem revisados ou aperfeiçoados. De acordo com a agenda, a ANP continuará a aprimorar o marco regulatório pelo menos até 2023.

Quadro 7.2. Novo marco regulatório para o setor de gás

No Brasil, tanto a federação quanto os governos estaduais participam da regulação de diferentes segmentos do setor de gás natural. O governo federal é responsável pelo transporte, armazenamento, acondicionamento, coleta, liquefação, regaseificação, tratamento e processamento do gás natural. A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) é a instituição federal encarregada de conceder autorizações para a realização das atividades mencionadas acima. Por outro lado, os governos estaduais regulam a distribuição do gás natural.

Nova Lei do Gás (Lei nº 14.134/2021)

A Nova Lei do Gás, aprovada em 8 de abril de 2021, trouxe mudanças importantes para o setor de gás natural, pois visa aumentar o número de participantes no mercado, melhorar a transparência, reduzir os preços do gás natural e promover a concorrência. Entre as reformas mais relevantes para o setor estão as seguintes:

- As atividades de transporte e armazenamento subterrâneo estarão sujeitas a um regime de autorização, em vez de um regime de concessão. Isso significa que aqueles que queiram realizar essas atividades deverão solicitar uma autorização da ANP e não precisarão mais passar pelo processo de licitação para a concessão.
- Separação do segmento de transporte.
- Negociação do acesso às instalações essenciais.
- Separação das atividades de distribuição.
- Promoção da coerência regulatória nos diversos níveis, estimulando a colaboração entre o Ministério de Minas e Energia, a ANP e os reguladores estaduais.

Decreto nº 10.712/2021

O Decreto nº 10.712/2021, publicado em 4 de junho de 2021, regula diversos dispositivos criados na Nova Lei do Gás. Essa legislação lança luz sobre temas importantes incluídos na Nova Lei do Gás e restringe certos aspectos técnicos, como a classificação dos gasodutos de transporte, além de esclarecer pontos conflitantes com os governos subnacionais. Especificamente, o Decreto define mecanismos para a articulação entre as esferas federal e subnacional. Entre esses mecanismos estão:

- A criação de redes de conhecimento, com a participação de reguladores federais e estaduais, bem como outras partes interessadas.
- A proposta da ANP de diretrizes para a regulação estadual. Sua adoção é voluntária.
- A criação do Pacto Nacional para o Desenvolvimento do Mercado de Gás Natural, ao qual os estados podem aderir voluntariamente.

Daqui para frente, um dos desafios mais relevantes para a consecução dos objetivos do Novo Mercado de Gás será a harmonização das normas entre os estados. As evidências coletadas pela equipe da OCDE mostram que a governança regulatória multinível do setor de gás natural é motivo de tensão entre os governos subnacionais, em especial os estados e o governo federal. Atualmente, a Federação possui mecanismos para incentivar a harmonização, criando uma rede de conhecimentos para a troca de boas práticas regulatórias e fornecendo diretrizes que os estados podem adotar de forma voluntária.

Áreas de melhoria e sugestões para a reforma

A Recomendação do Conselho da OCDE sobre Política Regulatória e Governança (OECD, 2012[8]) aconselha os governos sobre o uso eficaz da regulação para alcançar melhores resultados nas áreas social, ambiental e econômica. Ela também fornece aos governos uma orientação clara sobre os princípios, as ferramentas e institutos necessários para melhorar o desenho, a aplicação e a revisão do marco regulatório de acordo com os mais altos padrões. Algumas dessas ferramentas incluem a análise *ex ante* dos atos normativos, por meio da Análise de Impacto Regulatório (AIR), da avaliação *ex post* desses atos por meio da Análise de Resultado Regulatório e da participação social. O princípio por trás dessas ferramentas é garantir que os atos normativos sejam baseados em evidências.

As avaliações ex post permitem que os formuladores de políticas façam um balanço dos resultados e das realizações das leis e dos atos normativos existentes. Elas ajudam a definir em que medida os objetivos por trás da política foram cumpridos, e se a lei ou os atos normativos analisados geraram outros efeitos inesperados ou indesejáveis. O relatório *Reviewing the Stock of Regulation, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy* (OECD, 2020[4]) faz recomendações às autoridades do governo sobre quais métodos, medidas e práticas poderiam ser seguidos para a realização de uma avaliação *ex post* dos atos normativos.

A AIR é uma ferramenta de gestão regulatória que ajuda os formuladores de políticas a pensar de maneira crítica sobre os objetivos do projeto de ato normativo em termos de política antes de sua implementação. Ela oferece um método para identificar o problema de política pública a ser resolvido, definir diferentes alternativas para enfrentar esse desafio e, por meio de uma avaliação dos benefícios e custos previstos para cada alternativa, escolher a forma mais eficiente de intervenção por meio de políticas públicas. O relatório *Regulatory Impact Assessment, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy* (OECD, 2020[9]) contém orientações sobre como realizar a AIR utilizando boas práticas reconhecidas internacionalmente.

Um dos elementos fundamentais tanto da AIR quanto das avaliações *ex post* de atos normativos é a garantia de que as atividades de participação social sejam realizadas. A interação com diversos atores relevantes permite aos formuladores de políticas reunir evidências, contrastar pontos de vista e gerar adesão à reforma, o que contribui positivamente para a avaliação do ato normativo atual e daquele proposto. O relatório *OECD Best Practice Principles on Stakeholder Engagement in Regulatory Policy* (OECD, 2017[10]) visa fornecer aos formuladores de políticas e funcionários públicos dos países membros e parceiros da OCDE um instrumento prático para melhor elaborar suas estratégias de participação social.

No caso das duas últimas tentativas de reforma do marco regulatório do gás no Brasil (a iniciativa Gás para Crescer e o programa Novo Mercado de Gás), há elementos que nos permitem afirmar que essas tentativas foram congruentes com as boas práticas envolvendo avaliações *ex post*, AIR e participação social, embora em diferentes graus.

As práticas de participação social foram amplamente utilizadas em ambos os casos das reformas. A consulta com diversos atores ofereceu ao governo evidências que foram empregadas para avaliar o marco existente e analisar os méritos da reforma no setor de gás, bem como para criar consenso. Os processos também se revelaram transparentes e inclusivos.

No caso da avaliação *ex post*, antes da implementação da iniciativa Gás para Crescer, havia um certo consenso entre os atores relevantes de que a Lei do Gás não estava gerando os resultados previstos, havendo, portanto, a necessidade de reformar o marco regulatório. A iniciativa Gás para Crescer incluía diversas avaliações técnicas do marco existente.

Em relação à AIR, é notável que tenha havido esforços para avaliar os benefícios líquidos previstos das reformas, porém, esses esforços se limitaram a técnicas qualitativas. Um aspecto positivo a destacar, entretanto, é o uso de evidências para fundamentar a reforma, já que o processo se beneficiou da participação de diversos atores desde seus estágios iniciais, bem como da elaboração de subsídios e documentos técnicos. Ao considerar as medidas adicionais recomendadas mais adiante neste relatório como parte das reformas em curso no setor de gás, o Brasil deve procurar realizar uma análise quantitativa dos benefícios e custos previstos das mudanças regulatórias, na medida do possível.

Quando a Nova Lei do Gás (abril de 2021) e sua regulamentação, o Decreto nº 10.712/2021, foram publicados, nenhum processo formal de elaboração de uma AIR foi seguido. Embora o Ministério de Minas e Energia não tivesse obrigação legal de realizar a análise, esses documentos representam a base legal do Novo Mercado de Gás, e uma análise sob essa ótica teria sido benéfica. O Brasil poderia considerar seguir mais criteriosamente a metodologia de avaliação *ex post* e AIR para servir de base para as reformas que tenham um grande impacto econômico e social previsto, como no caso do setor de gás natural.

A reforma do setor de gás natural no Brasil e seus efeitos na concorrência econômica

Durante a última década, o Brasil procurou implementar uma reforma no setor energético, em consonância com as experiências da OCDE. A reforma dos setores energéticos dos países membros da OCDE consistiu principalmente na transição por parte desses países de monopólios estatais verticalmente integrados para uma indústria efetivamente competitiva. Essa transição requer tanto a redução do controle estatal sobre as empresas do setor quanto a adoção de um marco regulatório que permita a entrada de novas empresas mais eficientes no mercado e a escolha por parte dos consumidores das empresas que oferecem as melhores ofertas.

O indicador de PMR para o setor de gás natural identifica as barreiras legais à entrada e à expansão enfrentadas pelas empresas no setor. O indicador de PMR ajuda a identificar as áreas em que o Brasil tem um desempenho pior do que os países equivalentes da OCDE, bem como as medidas que o país poderia tomar para adequar seu marco regulatório às melhores práticas internacionais. Considerando que o Brasil está passando atualmente por um processo de reforma em sua indústria de gás semelhante àquele empreendido por outros países membros da OCDE, uma análise aprofundada dos indicadores de PMR para o setor de gás do Brasil pode ser valiosa.

O objetivo desse exercício de análise é compreender melhor o marco regulatório do setor de gás, avaliar a situação das reformas utilizando os indicadores de PMR da OCDE como referência e sugerir opções de políticas que poderiam ajudar ainda mais o Brasil a abrir seu setor de gás natural à concorrência.

O setor de gás natural e sua evolução ao redor do mundo

O setor de gás é uma indústria de rede

O setor de gás é uma indústria de rede, já que é necessária uma rede para conectar produtores e consumidores. Essa rede pode acarretar custos fixos de instalação extremamente elevados e economias de escala bastante significativas, fazendo com que seja mais eficiente que apenas uma empresa opere a rede em uma determinada área geográfica. Isso significa que alguns segmentos dessa indústria apresentam características de um monopólio natural.

Essas características, aliadas a questões relativas ao interesse público em garantir o amplo acesso dos consumidores à energia e à segurança do fornecimento, levaram, no passado, o setor de gás a se tornar um monopólio verticalmente integrado em todos os segmentos de propriedade do Estado.

A partir dos anos de 1990, o papel que o governo era capaz de desempenhar de forma proveitosa no setor comercial foi submetido a uma reavaliação minuciosa. Chegou-se ao consenso de que o alcance das empresas públicas era mais restrito do que se pensava anteriormente, mesmo nas indústrias de rede, como a de gás. Por um lado, acreditava-se que os incentivos gerenciais seriam beneficiados pela privatização, inclusive ao romper o elo entre gestores e políticos, reduzindo assim os custos com o fardo regulatório associado às atividades de *lobby* (OECD, 2000, p. 154[11]). Por outro lado, mostrou-se desejável facilitar a concorrência nos segmentos da indústria que pudessem sustentá-la, como uma ferramenta para controlar custos e promover investimentos e inovação, para o benefício final dos usuários e consumidores (OECD, 2001[12]).

Uma consequência dessa reavaliação é que os setores de gás em todo o mundo foram reformados nas últimas décadas, em sua maioria passando de um monopólio estatal verticalmente integrado para uma indústria competitiva, com exceção de alguns segmentos que ainda apresentam características de monopólios naturais. Alinhada a isso, a reforma regulatória na indústria de gás natural envolve a promoção da concorrência nos segmentos competitivos da indústria, o desenvolvimento de um regime robusto de acesso aos elementos de monopólio e a separação estrutural entre os segmentos competitivos e não competitivos (OECD, 2000[13]). Como veremos a seguir, todas essas dimensões são medidas pelo indicador de PMR.

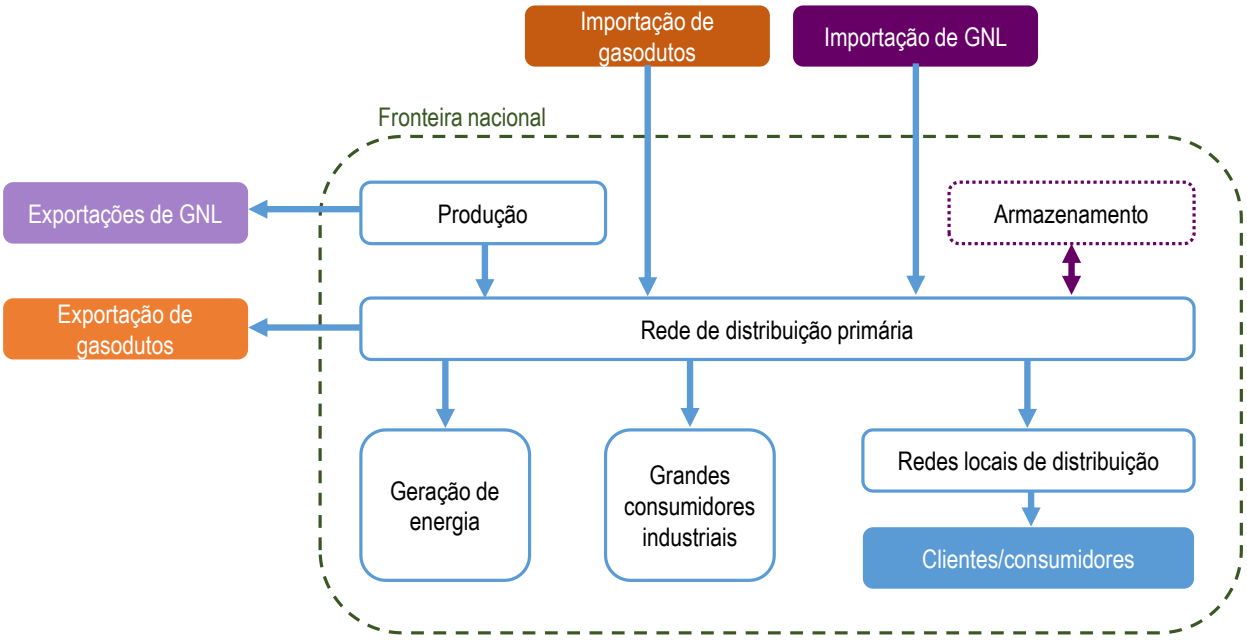
Evidências empíricas sobre os efeitos de tais reformas regulatórias nos serviços públicos e em outros setores sugerem que a liberalização tem sido, em geral, benéfica para a eficiência e o bem-estar do consumidor, levando a uma melhor eficiência produtiva, maior qualidade do serviço e preços mais baixos após a reforma (Gönenç, Maher and Nicoletti, 2001[14]). Entretanto, esses efeitos benéficos por vezes são prejudicados por falhas regulatórias no regime de acesso aos elementos monopolistas, devido à incapacidade em refrear o uso do poder de mercado pelas empresas consolidadas nos segmentos competitivos das indústrias e por dificuldades em resolver problemas técnicos complexos que surgem após a implementação da liberalização básica de entrada nesses segmentos (OECD, 2000, p. 155[11]).

Na prática, a liberalização do setor de gás é um processo difícil que muitas vezes leva anos. Conforme as restrições à entrada em segmentos competitivos são eliminadas, devem ser estabelecidas regras para tornar possível o acesso não discriminatório e eficiente aos segmentos não competitivos por uma diversidade de prestadores de serviços. A capacidade dos consumidores de migrarem para novas empresas deve ser estimulada, facilitando o processo e assegurando que informações transparentes sobre os preços do varejo e outros termos e condições contratuais estejam facilmente disponíveis. Quando a liberalização é acompanhada pela divisão dos monopólios verticalmente integrados em várias entidades independentes (a chamada “separação”), é necessário criar mercados do zero para repor transações que anteriormente ocorriam exclusivamente dentro de uma única empresa. Quando se tenta atingir objetivos de interesse público (não econômicos) dentro de um ambiente regulado não competitivo, é preciso encontrar maneiras de tornar esses objetivos coerentes com a concorrência. Quando empresas são privatizadas ou atividades são contratadas, a regulação por meio da propriedade pública deve ser substituída por uma regulação eficaz e independente (OECD, 2000, p. 156[11]).

Liberalização da indústria de gás natural

A indústria de gás é composta por vários segmentos, principalmente os de produção, armazenamento, transporte, distribuição e varejo. (OECD, 2000, pp. 7-9, 22-26[13]).

Figura 7.3. Ilustração do setor de gás



Fonte: AIE, 2014.

Este capítulo trata do gás natural e não considera o gás liquefeito de petróleo (GLP), uma vez que os indicadores de PMR se concentram apenas no primeiro.

- O gás natural é, em geral, transportado da boca de poço – ou, conforme o caso, do local de importação do gás por via marítima ou da instalação de armazenamento – até o ponto de consumo por meio de gasodutos de transmissão de alta pressão e de distribuição de baixa pressão.
  - Economias significativas de escala são geradas nos gasodutos de transmissão. Consequentemente, as oportunidades de concorrência entre os gasodutos de transmissão dependem da localização geográfica de produtores e consumidores, bem como do nível de demanda pelo gás, sendo geralmente limitadas. Assim, normalmente considera-se que a transmissão de gás tem características de um monopólio natural (sendo tratado como tal pelos indicadores de PMR[4]) (OECD, 2000, p. 8[13]).
  - A rede local de distribuição de gás (baixa pressão) para consumidores menores apresenta economias de escala e densidade. O âmbito da concorrência é estritamente limitado, por isso, considera-se que as redes de distribuição local têm características de monopólios naturais (sendo tratadas dessa forma pelos indicadores de PMR[5]) (OECD, 2000, p. 8[13]).
- O gás natural pode ser armazenado temporariamente, permitindo que o fluxo da rede de gasodutos seja mantido relativamente constante apesar das flutuações diárias e sazonais na demanda por gás. Há espaço para a concorrência nesse segmento, embora as oportunidades para uma concorrência eficaz de fato dependam do número de locais adequados para armazenar grandes quantidades de gás, o que varia de país para país. (OECD, 2000, p. 8[13]).
- Empresas que atuam no varejo prestam diversos serviços, como a negociação do fornecimento com produtores e dos serviços de transmissão com operadores de transporte e distribuição. Essas empresas também podem desenvolver novos produtos e serviços mediante contrato que atendam às demandas dos usuários a jusante e também podem oferecer um serviço de corretagem, adequando a oferta à demanda dos consumidores nos mercados de gás. As possibilidades de concorrência podem ser significativas (OECD, 2000, p. 8[13]).

Em suma, a promoção da concorrência na indústria de gás natural depende do desenvolvimento da concorrência nos mercados de produção, armazenamento e fornecimento no varejo do gás. Como os segmentos de transporte e distribuição são atividades com características de "monopólio natural", essas atividades precisam ser reguladas para promover a concorrência em outros segmentos, garantindo o acesso não discriminatório de terceiros com preços em função dos custos e oferecendo a eles incentivos à eficiência produtiva e de custos (OECD, 2000, p. 8[13]) (IEA, 2018, p. 7[15]).

Assim, a concorrência no setor de gás pode ser aumentada principalmente ao: a) permitir aos consumidores finais que escolham seu produtor de gás; e b) assegurar que as redes de transporte e distribuição estabelecidas não discriminem os produtores de gás ao fixar preços e outros termos e condições de acesso a seus gasodutos. (OECD, 2000, pp. 33-34[13]).

A separação vertical dos segmentos de mercado que tenham características de um monopólio natural (ou seja, transporte e distribuição de gás) daqueles segmentos de mercado em que a concorrência é possível (ou seja, produção, armazenamento e fornecimento no varejo) é essencial para a criação de um mercado de gás eficiente e competitivo. Um operador de transmissão integrado a montante, na produção de gás, ou a jusante, no varejo de gás, tem um forte incentivo para oferecer serviços de transporte com maior preço ou menor qualidade a produtores ou varejistas rivais e para resistir às pressões regulatórias que o forcem a oferecer acesso não discriminatório.

Vários modelos de separação são possíveis.

- **Separação total da propriedade**, envolvendo a separação total da propriedade das empresas relevantes.
- **Separação legal ou operacional** significa que as atividades do grupo de empresas filiadas como um todo ocorrerão e permanecerão separadas. Esse tipo de separação normalmente requer uma supervisão regulatória mais rigorosa do que a separação total da propriedade.
- Por fim, **separação contábil** significa que uma empresa verticalmente integrada deve manter contas separadas para atividades de mercado reguladas e competitivas. Essa é a forma menos rigorosa de separação.

Conforme descrito na sequência, a classificação no indicador de PMR atribui diferentes pontuações, dependendo dos níveis de separação entre as redes de transmissão/distribuição e as empresas ativas a montante e a jusante. Especificamente, quanto mais eficaz e transparente o modelo de separação adotado, melhor será a pontuação no indicador de PMR, refletindo os menores riscos impostos à concorrência nos mercados a montante e a jusante.

A separação de empresas verticalmente integradas é uma condição necessária para garantir o acesso efetivo e não discriminatório de terceiros (TPA) às redes de transmissão e distribuição de gás (IEA, 2018, p. 21[15]). (IEA, 2018, pp. 3,21[15]).

Conforme já observado, a transição de uma cadeia de fornecimento de gás de propriedade pública e verticalmente integrada para um mercado de gás natural competitivo é um processo complexo que contempla várias etapas (OECD, 2000, p. 156[11]).

Esse processo de reforma é o caminho que o Brasil está seguindo. Ao decidir quais serão as próximas medidas a serem tomadas, o Brasil poderá contar com o indicador de PMR, que é elaborado para medir em que ponto desse percurso um país se encontra, levando em consideração os principais elementos da reforma do setor de redes aqui discutidos.

Figura 7.4. Transição de um monopólio integrado para um mercado competitivo

Fonte: (IEA, 1998[16]).

PMR e o setor de gás

A liberalização do setor de gás natural envolve a promoção da concorrência nos segmentos competitivos da indústria. A entrada e os preços nos mercados de geração e varejo são liberalizados. O papel do Estado como proprietário de empresas que operam no setor é reduzido. Empresas que atuam tanto em segmentos competitivos quanto não competitivos da indústria são separadas. Normas são adotadas para promover a entrada e assegurar a concorrência em igualdade de condições e para garantir que os objetivos tradicionais de interesse público possam ser cumpridos dentro de um arcabouço regulatório cada vez mais competitivo (OECD, 2000, p. 151[11]).

Os indicadores de PMR refletem essas percepções. Conforme descrito em mais detalhes no capítulo 1, os indicadores de PMR baseiam-se em um banco de dados extenso, compilado pela OCDE com base nas respostas a um questionário enviado às autoridades nacionais sobre dispositivos regulatórios para toda a economia e específicos para cada setor. As informações incluídas no banco de dados são utilizadas para construir dois conjuntos de indicadores: um indicador para toda a economia, que fornece uma medida quantitativa geral da postura regulatória de um país, e um grupo de indicadores setoriais, que medem a qualidade da regulação em setores específicos de rede e de serviços. O presente capítulo se concentra no indicador de PMR para o setor de rede de gás natural.[6] Como acontece com todos os indicadores para os setores de rede, o indicador de PMR para o setor de gás mede como a entrada e a conduta no setor de gás são reguladas (com foco nas barreiras legais à entrada, na integração vertical e na regulação de preços do varejo), bem como o grau de propriedade pública.

Refletindo a descrição do setor de gás acima, o indicador de PMR avalia como os seguintes segmentos são regulados:

- Produção de gás: produção e posterior venda do gás.
- Armazenamento de gás: propriedade ou operação de instalações de armazenamento de gás quando essas não são integradas à produção.

- Transmissão de gás: transporte do gás em longas distâncias, das instalações de produção ou armazenamento até a(s) rede(s) de distribuição.
- Distribuição de gás: transporte do gás da rede de transmissão para as dependências dos consumidores.
- Importação de gás: importação de gás do exterior.
- Exportação de gás: exportação de gás para o exterior.
- Fornecimento de gás no varejo: venda de gás a consumidores finais.

Indicador de PMR para o setor de gás do Brasil

O Brasil está buscando promover um mercado competitivo, reduzindo a posição dominante da empresa estatal Petrobras e criando arranjos orientados ao mercado, analisados na seção A evolução do setor de gás no Brasil, na sequência deste documento.

O Brasil solicitou à OCDE que avaliasse tais esforços de reforma e identificasse opções de políticas para futuras reformas, à luz de seus resultados nos indicadores de PMR. As informações utilizadas para compor os indicadores de PMR referem-se às leis e atos normativos em vigor nos países pesquisados em um determinado período. Para a maioria dos países, incluindo o Brasil, a data do último exercício de análise dos indicadores de PMR foi 1º de janeiro de 2018.

Entretanto, a OCDE recalculou o indicador de PMR setorial do Brasil para o setor de gás natural utilizando informações sobre as leis e os atos normativos em vigor no setor até abril de 2021, incluindo a Nova Lei do Gás.

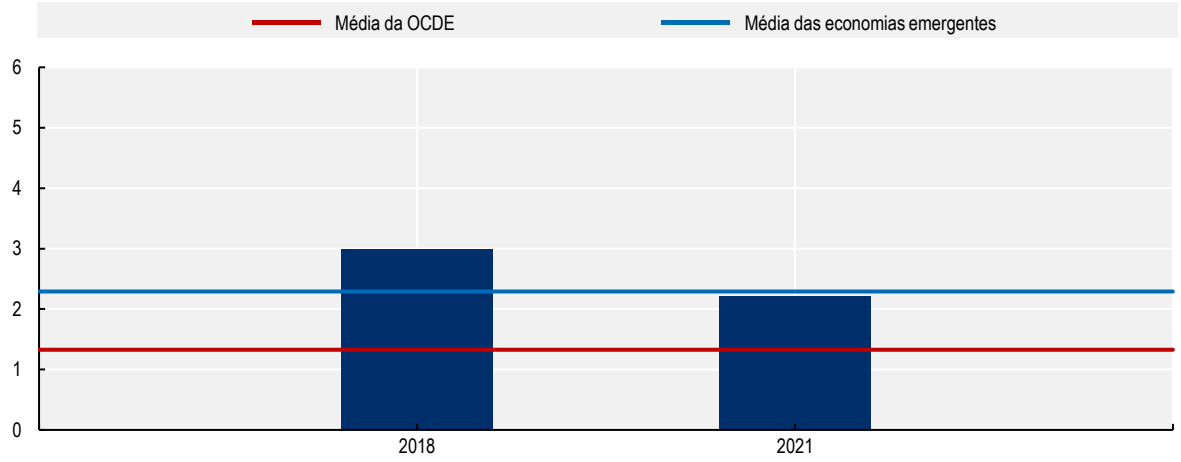
É importante ressaltar também que, no Brasil, a distribuição e o fornecimento de gás no varejo estão sob jurisdição estadual, ao contrário dos setores a montante, que são de competência do governo federal.[7] Quando elementos de um setor de rede são regulados no nível estadual e não pelo governo federal, os indicadores de PMR se referem à legislação em vigor em um único estado: no caso do Brasil, o estado de São Paulo.

Figura 7.5 mostra os resultados do indicador de PMR setorial de 2018 para o setor de gás e o valor revisado para 2021, que reflete o impacto de uma série de reformas realizadas no período.

A figura mostra que, com as reformas realizadas até o momento, o indicador de PMR setorial do Brasil para o setor de gás natural melhorou significativamente. A pontuação do Brasil ainda é mais alta do que a média da OCDE, mas a lacuna diminuiu. O país agora tem um desempenho melhor do que a média das economias emergentes do G20 em 2018. Entretanto, são necessárias mais reformas para que o indicador de PMR do Brasil se aproxime da média da OCDE, como veremos em mais detalhes a partir da seção A evolução do setor de gás no Brasil até a seção Regulação de preços do varejo abaixo.

Figura 7.5. Indicador de PMR setorial do Brasil para o setor de gás natural antes e depois das recentes reformas

Escala de 0 a 6, do marco regulatório mais favorável à concorrência ao menos favorável



Observação: a média da OCDE inclui todos os países membros da OCDE. Economias emergentes do G20 é a média de oito países: Argentina, China, Indonésia, México, Rússia, África do Sul, Turquia e o próprio Brasil. Para a maioria dos países, os indicadores se baseiam nas leis e nos atos normativos em vigor em 1º de janeiro de 2018. Entretanto, para Costa Rica, Estônia e os EUA, as informações se referem a 1º de janeiro de 2019, e para Indonésia e China, a 1º de janeiro de 2020, uma vez que esses cinco países forneceram os dados em uma data posterior.
Fonte: Banco de dados de PMR de 2018 da OCDE e dados fornecidos pelas autoridades brasileiras para a atualização de 2021.

A evolução do setor de gás no Brasil

Como observado acima, a abertura dos mercados de gás à concorrência é um processo longo e complexo que geralmente leva muitos anos. Embora este capítulo se concentre apenas nos indicadores de PMR de 2018 e 2021, os esforços do Brasil para promover um mercado competitivo começaram antes disso.

Marco regulatório

O mercado de gás natural no Brasil é historicamente controlado pela empresa petrolífera nacional Petrobras. Até 1995, a Petrobras desfrutava de um monopólio legal constitucionalmente consagrado para a exploração, produção e o transporte de hidrocarbonetos. O desenho do setor de gás no Brasil estava, portanto, alinhado à abordagem tradicional dos mercados de gás, caracterizada por uma estrutura verticalmente integrada de propriedade do Estado.

Refletindo a evolução descrita na seção O setor de gás natural e sua evolução ao redor do mundo, acima, quanto ao papel do Estado em setores de rede em todo o mundo nas últimas décadas, o Brasil vem se afastando há algum tempo de um monopólio estatal verticalmente integrado e promovendo o desenvolvimento de uma indústria efetivamente competitiva. Após uma reforma constitucional,[8] a Lei do Petróleo de 1997 – aplicável tanto ao petróleo quanto ao gás – procurou separar as atividades de transporte de outros segmentos de mercado.[9] A lei não impôs limitações à propriedade cruzada, e a Petrobras cumpriu as novas exigências legais criando subsidiárias próprias a fim de manter e operar os gasodutos de transporte[10] (IEA, 2018, p. 15[15]).- A ausência de avanços no mercado brasileiro de gás natural após a reforma de 1997 levou à adoção da Lei do Gás de 2009, que visava, entre outras coisas, criar um regime de concessão para o transporte do gás natural e estabelecer o acesso regulado ao sistema de transporte por gasodutos.[11] Apesar dessas reformas, a Petrobras manteve o monopólio efetivo de toda a cadeia de valor do gás (IEA, 2018, pp. 16, 18[15]).[12]

Outra tentativa de abertura do mercado de gás foi realizada por meio da iniciativa Gás para Crescer em 2016 (ver Tabela 7.2 para um resumo das mudanças propostas pela iniciativa). Conforme mencionado anteriormente, ao envolver estudos detalhados e a criação de diretrizes estratégicas pelo Conselho Nacional de Política Energética,[13]a iniciativa Gás para Crescer elaborou um marco geral para a integração do mercado do setor de gás no Brasil (IEA, 2018, pp. 23-25[15]). Embora algumas das medidas propostas tenham sido adotadas,[14] aquelas que exigiam ação do Congresso não foram adiante.[15]

Consequentemente, uma segunda tentativa de reforma foi lançada em 2019. Conforme apresentado na seção Novo marco regulatório para o setor de gás natural: elaboração, o programa Novo Mercado de Gás culminou na adoção, em abril de 2021, de uma Nova Lei do Gás, que incluía as reformas significativas descritas na Tabela 7.3.[16] Consulte também o Quadro 7.2 para mais informações.

Tabela 7.3. 7 Principais reformas da Nova Lei do Gás (2021)

	Antes da Nova Lei do Gás	Depois da Nova Lei do Gás
Transporte do gás	Regime de concessão, sujeito ao processo de licitação	Procedimento de autorização
Separação do transporte do gás	Separação da propriedade somente para novos gasodutos	Separação total da propriedade
Expansão do sistema de transporte de gás	Tomada de decisões centralizada pelo Ministério	Operadores de sistemas de transmissão responsáveis pelo planejamento, sujeitos a requisitos de não discriminação e à aprovação do órgão regulador
Armazenamento de gás	Regime de concessão, sujeito ao processo de licitação	Procedimento de autorização
Acesso às infraestruturas essenciais	Nenhuma obrigação de permitir o acesso de terceiros a gasodutos, instalações de tratamento, armazenamento e processamento de gás natural ou terminais de GNL	Negociação obrigatória de acesso não discriminatório a gasodutos, instalações de tratamento, armazenamento e processamento de gás natural ou terminais de GNL
Distribuição do gás	Nenhuma exigência de separação	As empresas de gás sujeitas à regulação federal devem realizar a separação das empresas de distribuição de gás sujeitas à regulação estadual
Concentração de mercado	Nenhum mecanismo em vigor	A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)[17] deve adotar mecanismos para incentivar a eficiência e a competitividade e reduzir a concentração no fornecimento de gás natural, incluindo a possibilidade de realizar programas de liberação de gás e de transferência compulsória de capacidade de transporte

Fonte: Governo brasileiro.

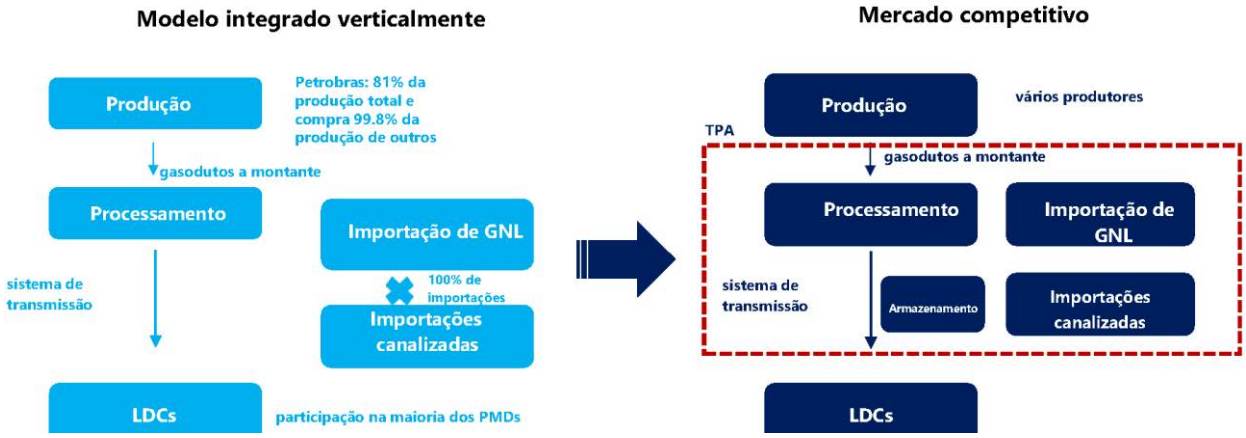
Em suma, a Nova Lei do Gás fornece o marco legal para a transição de uma estrutura verticalmente integrada para uma estrutura de mercado liberalizada e competitiva, com base em quatro princípios importantes:

- **Separação:** os operadores de redes de gás não podem ser controlados direta ou indiretamente por empresas envolvidas em outras atividades ao longo da cadeia de valor do gás, incluindo a exploração, produção, importação ou comercialização no varejo.
- **Acesso de terceiros:** os participantes do mercado devem ter acesso concedido de forma não discriminatória aos gasodutos de transporte sob um regime regulado e aos gasodutos de coleta, unidades de processamento e terminais de gás natural liquefeito (GNL) sob um regime negociado.

- **Sistema de transporte em pontos de entrada e saída:** os usuários da rede poderão reservar capacidades de entrada e saída de maneira independente, aumentando a flexibilidade do sistema de gás. Isso implica um rompimento com o sistema ponto a ponto, mais rígido, em que os usuários reservam a capacidade em pontos específicos ao longo da rota de transporte estabelecida em contrato.
- **Transparência:** os operadores de rede devem garantir aos participantes do mercado transparência operacional quanto à capacidade de transporte disponível e às tarifas relacionadas aos serviços de transporte (IEA, 2021[1]).

Essa reforma é um passo importante rumo a um mercado de gás competitivo no Brasil e contribuiu para a melhoria do indicador de PMR do Brasil para o setor de gás (conforme descrito abaixo).

Figura 7.6. Impacto do novo programa para o mercado de gás no setor de gás natural



Fonte: AIE, Gergely Molnar (2020), Towards a New Gas Market in Brazil: Insights from European experience.

Propriedade do Estado

Para serem efetivos, esses esforços regulatórios devem ser combinados a esforços para reduzir a presença e o papel da Petrobras no mercado brasileiro de gás a fim de promover a entrada de empresas privadas nos segmentos competitivos da cadeia de valor. E, de fato, o grupo empresarial da Petrobras tem sido objeto de reformas que levaram à privatização e à cisão de alguns de seus negócios, ativos e subsidiárias no setor de gás.

Isso começou nos anos de 1990, quando o Brasil passou por uma série de reformas do mercado que promoveram a privatização e afetaram a estrutura corporativa do grupo Petrobras. Mais recentemente, a Petrobras tentou reduzir seu endividamento e custo de capital por meio do desinvestimento em negócios não essenciais. Para encerrar as investigações sobre supostas condutas anticoncorrenciais, a Petrobras aceitou ainda alienar importantes participações no setor de gás, entre outros compromissos. Entre esses negócios alienados, encontram-se ativos em terra e em águas rasas no setor de petróleo e gás, ativos de produção de gás, refinarias, ativos de geração termelétrica e subsidiárias envolvidas no transporte e na distribuição do gás.[18] (OECD, 2020, p. 76[17]).

Em conjunto, os desinvestimentos realizados pela Petrobras e o estabelecimento de novos operadores que conseguiram adquirir partes dos sistemas de transporte e distribuição de gás no Brasil são contribuições valiosas para a separação do sistema (IEA, 2018, p. 5[15]), tendo implicações positivas na pontuação do Brasil no indicador de PMR para o setor de gás.

Apesar de todos esses esforços, a Petrobras continua sendo o principal ator em todo o setor de gás no país. Em fevereiro de 2018, 77% da produção de gás do Brasil provinha de campos operados pela Petrobras (IEA, 2018, p. 83[15]). Mesmo que praticamente 25% de todo o gás no Brasil seja produzido por outras empresas que não a Petrobras, essas ainda precisam vender seu gás à Petrobras, que é a única empresa a comercializar o gás no mercado atacadista brasileiro. Na realidade, cerca de 97% de todo o volume de gás no mercado atacadista foi negociado em 2021 com base em contratos de longo prazo com a Petrobras, embora vários produtores tenham começado a fornecer diretamente às LDCs em 2022 (ANP, 2022[18]).- A existência de contratos bilaterais de longo prazo da Petrobras com todos os distribuidores e grandes consumidores industriais indica que a Petrobras manteve uma influência dominante na fixação de preços do varejo em todo o país. Além disso, a Petrobras também detinha uma participação indireta em 19 das 27 empresas de distribuição local em 2021 por meio da Gaspetro, sua subsidiária de distribuição de gás natural (IEA, 2018, pp. 4-5[15]). Em 2022, a Petrobras e a Gaspetro concluíram a venda da Gasmar a outra empresa, reduzindo o número de empresas de distribuição locais nas quais a Petrobras tem participação de 19 para 18 (Petrobras, 2021[19]). Esse cenário pode mudar ainda mais no futuro, uma vez que a Petrobras concordou com a venda de sua participação em sua subsidiária de distribuição de gás natural, a Gaspetro, venda essa que estava sob análise pelo Cade no momento da elaboração deste relatório (Competition Policy International, 2022[20]).

Em suma, as reformas ao longo do tempo e, em especial, as reformas adotadas desde 2018, tem levado a uma melhoria do indicador de PMR do Brasil para o setor de gás. Entretanto, mesmo com essas iniciativas, o indicador de PMR ainda mostra que são necessárias mais reformas.

O restante deste capítulo analisa cada elemento que constitui do indicador de PMR para o setor de gás, destacando os pontos em que reformas ainda são necessárias, a saber:

1. o grau de propriedade pública;
2. o tipo e o conteúdo da regulação setorial, em especial:
    - Regulação de entrada no mercado, incluindo informações sobre acesso de terceiros;
    - Separação vertical dos mercados a montante e a jusante dos segmentos com características de monopólio natural, ou seja, as redes de transmissão e distribuição de gás;
    - A existência de um mercado atacadista liberalizado; e
    - A regulação de preços do varejo.

A análise da situação e do progresso dessas categorias fornece um insight do estado atual da reforma do setor de gás no Brasil, investiga como as reformas em curso influenciaram o indicador de PMR do Brasil para o setor de gás e identifica outras oportunidades para reformas a favor da concorrência.

Propriedade e controle público

O indicador de PMR analisa se as autoridades públicas são capazes de influenciar diretamente a concorrência no mercado em cada segmento do setor de gás por meio da propriedade e do controle operacional das empresas desse segmento.

Especificamente, para cada segmento do setor de gás (produção, importação, transporte, distribuição e fornecimento no varejo),[19] o questionário de PMR analisa se o Estado detém participações acionárias na empresa de maior porte e se controla ou tem direitos especiais de voto (por exemplo, *golden shares*) em pelo menos uma empresa no segmento de gás relevante. Além disso, o questionário investiga se há restrições à privatização de empresas públicas nos segmentos de mercado relevantes.

Quanto à porcentagem de ações detidas pelos governos federal ou estaduais na empresa de maior porte de cada segmento, isso é significativo em todos os segmentos relevantes, com exceção da transmissão e da distribuição do gás. As autoridades públicas detêm uma participação de 50,5% na Petrobras, que é a maior empresa de produção, importação e fornecimento de gás no varejo.

Nos últimos anos, a Petrobras fez desinvestimentos significativos no setor de transmissão. No setor de transmissão de gás, a maior operadora é a Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG). Até 2019, essa empresa, que possui cerca de 4.500 km de gasodutos de transmissão (cerca de 47% da rede de transmissão brasileira), fazia parte do grupo empresarial da Petrobras. Entretanto, em 2019, a Petrobras concluiu o desinvestimento de 90% do capital que detinha na TAG, antes de vender seu capital acionário em circulação em junho de 2020. Com isso, a TAG agora se tornou uma empresa totalmente privada.[20] Em 2021, a Petrobras também concluiu o desinvestimento dos 10% restantes que detinha de participação na Nova Transportadora do Sudeste S.A. (NTS), após concluir a venda de 90% de suas ações em 2017 (NTS, 2021[21]). A NTS opera mais de 2.000 km de gasodutos, localizados nos estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo (responsáveis por 50% do consumo de gás natural no Brasil). Ela se conecta ao gasoduto Brasil-Bolívia, à rede de transporte da TAG, às operações de regaseificação de GNL da Baía de Guanabara e às unidades de processamento do gás natural produzido na Bacia de Campos e no pré-sal da Bacia de Santos. (NTS, 2021[21]).

Com relação à distribuição de gás, a situação é mais variada, já que existem 27 empresas de distribuição em diferentes regiões do país. Entretanto, a maior distribuidora de gás é a Comgás, que é uma distribuidora privada que opera em São Paulo.

Além disso, os governos federais e estaduais ainda controlam pelo menos uma empresa em cada segmento relevante do setor de gás. Isso não acontece apenas nos segmentos em que a Petrobras é a empresa de maior porte, mas também nos segmentos de transmissão e distribuição do gás.

No segmento de transmissão, a Petrobras ainda detém uma participação de 51% na Transportadora Brasileira Bolívia-Brasil S.A. – TBG, que possui e opera o trecho brasileiro de 2.593 km do gasoduto Bolívia-Brasil. Entretanto, isso pode mudar em breve, já que a Petrobras está atualmente vendendo todo seu capital acionário nas empresas de transmissão, de acordo com os compromissos assumidos junto à autoridade de defesa da concorrência brasileira.

No que diz respeito à distribuição do gás, o envolvimento do Estado ainda é considerável. Apenas nove das 27 empresas de distribuição presentes no Brasil não têm o grupo empresarial da Petrobras como acionista. Dessas, apenas duas, ambas em São Paulo, são totalmente privadas. Das seis empresas restantes, a BNDESPAR, uma subsidiária do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, do governo federal, detém uma participação considerável em uma distribuidora de gás no Rio de Janeiro; duas outras distribuidoras são de propriedade integral de autoridades estaduais e locais; e os governos estaduais detêm a participação majoritária em uma distribuidora de gás,[21] além de participações minoritárias em duas distribuidoras de gás nas quais o restante do capital é de propriedade privada.

Por meio de sua participação na Gaspetro, a Petrobras[22] possui integralmente uma distribuidora, detém uma participação majoritária em outra e tem uma participação inferior a 50% (que pode, ainda assim, constituir a participação acionária majoritária) em outras 16 empresas de distribuição de gás, cuja propriedade é, em alguns casos, compartilhada com governos estaduais. É importante ressaltar que a Petrobras está atualmente em um processo de desinvestimento na Gaspetro, de acordo com os compromissos que assumiu junto à autoridade de defesa da concorrência no Brasil.[23] Isso diminuirá significativamente o nível de envolvimento do Estado nesse segmento de mercado.[24]

Tabela 7.4. Empresas distribuidoras de gás em que a Petrobras detém participação

	Investidores de propriedade federal	Participação acionária da Petrobras	Participação acionária estadual	Acionistas privados
Naturgy SP	-	-	-	99.99% - Naturgy Distribución Latinoamérica S.A 0.01% - Katia Brito Repsold
Comgás	-	-	-	99.14% - Compass Gás e Energia S.A. 0.86% - *Free float*
MTGás	-	-	Estado do Mato Grosso	-
Gasmig	-	-	99.60% - Cemig (50.97% de propriedade do Estado de Minas Gerais 0.40% - Município de Belo Horizonte)	-
ESGás		-	51% - Estado do Espírito Santo	49% - VibraEnergia (antiga BR Distribuidora)
Cigás	-	-	17% - Estado do Amazonas	83% - Manausgás S.A.
Gás do Pará	-	-	25.5% - Estado do Pará	74.5% - Termogás
CEG Naturgy	34.56% - BNDESPAR	-	-	54.16% - Naturgy Distribución Latinoamérica S.A. 8.84% - Fundo de Investimento em Ações Dinâmica Energia 2.26% - Pluspetrol Energy
Gasmar	-	-	25.5% - Estado do Maranhão	74.5% - Termogás
Gas Brasiliano	-	100% - Gaspetro		-
Potigás	-	83% - Gaspetro	17% - Estado do Rio Grande do Norte	-
MSGás	-	49% - Gaspetro	51% - Estado do Mato Grosso do Sul	-
Sulgás	-	49% - Gaspetro	--	51% - Compass Gás e Energia S.A.
Algás	-	41.5% - Gaspetro	17% - Estado de Alagoas	41.5% - Mitsui Gás e Energia do Brasil
Bahiagás	-	41.5% - Gaspetro	17% - Estado da Bahia	41.5% - Bahia Participações (Mitsui Group)
Cegás	-	41.5% - Gaspetro	17% - Estado do Ceará	41.5% - Mitsui Gás e Energia do Brasil
Copergás	-	41.5% - Gaspetro	17% - Estado de Pernambuco	41.5% - Mitsui Gás e Energia do Brasil
PBGás	-	41.5% - Gaspetro	17% - Estado da Paraíba	41.5% - Mitsui Gás e Energia do Brasil
SCGás	-	41% - Gaspetro	17% - Celesc (empresa do Estado de Santa Catarina)	41% - Mitsui Gás e Energia do Brasil 1% - Infragás
Sergás	-	41.5% - Gaspetro	17% - Estado de Sergipe	41.5% - Mitsui Gás e Energia do Brasil
Rongás	-	41.5% - Gaspetro	17% - Estado de Rondônia	41.5% - Outros
Gasap	-	37.25 % - Gaspetro	25.5% - Estado do Amapá	37.25 % - Termogás
Gaspisa	-	37.25% - Gaspetro	25.5% - Estado do Piauí	37.25% - Termogás
GoiasGás	-	30.5% - Gaspetro	17% - Estado de Goiás	42.2% - Termogás 10.3% - *Free float*
Compagás	-	24.5% - Gaspetro	51% - Copel (empresa do Estado do Paraná)	24.5% - Mitsui Gás e Energia do Brasil
CEBGás	-	32% - Gaspetro	17% - CEB – Companhia Energética de Brasília[25]	51% - Consórcio BrasiliaGás
CEG Rio (Naturgy)	-	37.4% - Gaspetro	-	59.6% - Grupo Gás Natural 3% - Pluspetrol Energy

Fonte: Ministério da Economia do Brasil.

O indicador de PMR também avalia se existem obstáculos para a venda de participações estatais em empresas de gás. Como em outras iniciativas de privatização, o desinvestimento de empresas de gás públicas ou de capital misto requer autorização legislativa quando essas empresas são detidas pelo governo federal. Além disso, caso a empresa em questão tenha sido criada por força de lei, é necessária uma nova lei para que o governo possa alienar sua participação nessa empresa (ver capítulo 1, seção 3.1.1 para mais informações sobre a propriedade pública no Brasil). A venda de subsidiárias, pelo contrário, não requer intervenção legislativa.

Por fim, os governos federal ou estaduais não detêm *golden shares* ou outros direitos especiais de voto em nenhuma empresa ativa no setor de gás.

Os principais atores da indústria de gás em todos os níveis do mercado costumavam ser integralmente estatais. O mercado passou por certa liberalização, mas o Estado ainda desempenha um papel importante em todos os segmentos do setor de gás. Embora isso faça com que o indicador de PMR setorial do Brasil seja elevado em relação à propriedade estatal (ver Figura 7.5), os esforços para liberalizar segmentos de mercado e, em especial, para que a Petrobras alienasse suas operações em determinados segmentos, contribuíram, e provavelmente continuarão a contribuir, para uma melhoria no desempenho do Brasil nesse indicador. Diante disso, o Brasil pode querer dar continuidade ao desinvestimento da participação diversificada da Petrobras no setor de gás.

Regulação de entrada no mercado

A mudança de um monopólio estatal verticalmente integrado para uma indústria efetivamente competitiva requer um marco regulatório que permita a entrada de novas empresas mais eficientes no mercado e que os consumidores migrem para aquelas empresas que oferecem melhores ofertas (ou seja, preços mais baixos, maior qualidade e serviços mais inovadores). O indicador de PMR avalia se os elementos mais importantes de um marco regulatório desse tipo estão em vigor.

As condições amplamente reconhecidas como necessárias para que ocorra uma entrada efetiva no mercado, e que são refletidas no questionário, incluem: a ausência de regras que restrinjam o número de empresas que poderiam entrar nos segmentos da cadeia de fornecimento de gás que não são monopólios naturais (ou seja, as redes de transmissão e distribuição); a existência de condições de acesso de terceiros às redes de transmissão e distribuição criadas por um regulador independente; a existência de um mercado atacadista de gás; a capacidade dos consumidores finais de mudar de fornecedor de gás; a falta de regulação de preços do varejo nos segmentos em que a concorrência é efetiva; e a obrigação por parte dos varejistas de fornecer informações claras a seus consumidores sobre seu consumo anual e sobre as tarifas cobradas no varejo em suas contas.

No Brasil, os segmentos de mercado que não são monopólios naturais foram abertos à concorrência, com a exclusão dos mercados de fornecimento no varejo, já que, na maioria dos estados, a elegibilidade para se tornar um “consumidor livre” (ou seja, um consumidor que pode mudar de fornecedor varejista) baseia-se no volume de consumo e, portanto, pequenos usuários comerciais e domésticos não conseguem escolher seus fornecedores. Por exemplo, nos estados do Rio de Janeiro e da Bahia, os consumidores livres são apenas aqueles com um consumo médio diário mínimo de mais de 10.000 m^3 por dia. No Amazonas, são aqueles com um consumo mínimo mensal superior a 300.000 m^3. Já em São Paulo, os contratos de concessão da empresa de distribuição local dão ao fornecedor o direito exclusivo de fornecer gás aos consumidores residenciais e comerciais.[26] Isso pode ser resultado de contratos de concessão exclusiva de longo prazo firmados com distribuidoras de gás, apesar de a lei prever de modo geral a possibilidade de consumidores do varejo escolherem seu fornecedor.[27] Entretanto, o que ocorre é que muitos consumidores não conseguem escolher seu fornecedor e as concessionárias acabam desfrutando de monopólios locais. Como os mercados de fornecimento no varejo são regulados em nível estadual, é necessário um esforço concertado para garantir que todos os reguladores estaduais tomem as medidas

necessárias para harmonizar a regulação relativa ao varejo entre os estados e permitir o desenvolvimento de uma concorrência efetiva para todos os consumidores de gás.

Por outro lado, não há restrições quanto ao número de empresas autorizadas a operar em outros segmentos do setor de gás, e os termos e as condições de acesso de terceiros às redes de transmissão e de distribuição de gás são regulados.

Além disso, o Brasil conta com um mercado atacadista de gás. Entretanto, é importante ressaltar que ainda existem obstáculos práticos à liquidez desse mercado e à entrada de terceiros (ver Quadro 7.3).

Embora o Brasil venha adotando reformas para promover a entrada no mercado, principalmente no que diz respeito ao acesso às redes de transmissão e distribuição de gás, ainda há alguns obstáculos no nível estadual para as empresas que desejam fornecer para certas categorias de consumidores finais. As restrições à entrada de fornecedores no varejo devem continuar a serem removidas para favorecer a concorrência no mercado varejista. A harmonização do comércio e da operação da infraestrutura de gás, inclusive entre estados, pode permitir que os comerciantes de gás no varejo forneçam gás em diferentes estados. Em última análise, todos os consumidores no varejo devem ser livres para escolher seu fornecedor, independentemente do volume de consumo.

Quadro 7.3. Criação de um mercado atacadista no Brasil: insights da AIE

O mercado atacadista de gás permite que os usuários da rede comercializem gás bilateralmente ou por meio de trocas. Embora o indicador de PMR considere a existência de um mercado atacadista de gás, mas não avalie suas características específicas, a condição dos mercados atacadistas de gás é importante. Um mercado atacadista que funcione bem pode trazer uma série de benefícios, inclusive ao promover a concorrência entre fornecedores, permitindo uma descoberta de preços transparente e aumentando a eficiência da alocação de recursos (IEA, 2020[22]).

Existe um mercado atacadista no Brasil, mas há espaço para tornar esse mercado mais líquido, transparente e competitivo. O Novo Mercado de Gás brasileiro dá passos importantes nessa direção, prevendo a criação de zonas de entrada e saída interligadas com “pontos virtuais de negociação”, permitindo o livre comércio entre as zonas e dentro delas (IEA, 2021[1]).

Em sua análise do mercado de gás natural no Brasil (*Towards a competitive natural gas market in Brazil: A review of the opening of the natural gas transmission system in Brazil* (IEA, 2018[15])) e no relatório subsequente (*Implementing Gas Market Reform in Brazil: Insights from European experience* (IEA, 2021[23])), a AIE apresenta outros insights sobre como criar um mercado atacadista que funcione melhor no Brasil. As principais sugestões incluem:

- A fixação de preços do gás com base nos *hubs* de negociação deve substituir a indexação do petróleo, atualmente a norma no Brasil, refletindo melhor a dinâmica de oferta e demanda do mercado.
- Devem ser adotados códigos de rede que criem regras comuns claras.
- A atividade comercial deve estar sujeita ao monitoramento e à supervisão do mercado, permitindo que as autoridades detectem comportamentos anticoncorrenciais e criem confiança entre os participantes.

Um fator fundamental para um mercado atacadista mais eficaz é o desenvolvimento de *hubs* de negociação que funcionem bem, ou seja, mercados onde os participantes possam negociar o gás natural. Os *hubs* de negociação podem ser físicos, em um ponto geográfico onde os participantes negociam volumes físicos, ou virtuais, em que os participantes possam negociar independentemente da localização dos volumes físicos no sistema. Um *hub* “líquido”, que ajuste a demanda às ofertas dos

participantes do mercado de forma eficiente. Inspirada no modelo do mercado europeu de gás, a AIE delineia as condições que poderiam garantir a criação de *hubs* líquidos no Brasil. Esses *hubs* incluem um sistema de transmissão capaz de atender às exigências da demanda, um marco regulatório que aumente a flexibilidade dos segmentos intermediários (incluindo a separação e a garantia do acesso de terceiros, entre outros fatores) e um desenho de *hubs* que permitam o desenvolvimento do comércio (incluindo acesso não discriminatório, licenciamento transparente e taxas de participação apropriadas) (IEA, 2021[23]).

Fonte: (IEA, 2018[15]) (IEA, 2020[22]), (IEA, 2021[1]), (IEA, 2021[23]).

Integração vertical

Conforme observado acima, a separação dos segmentos de transmissão e distribuição dos segmentos de exploração, produção e comércio varejista é fundamental para a criação e a operação de mercados de gás eficientes e competitivos que funcionem bem. Entretanto, o grau de separação pode variar bastante, o que pode afetar significativamente o funcionamento dos mercados de gás.

Em vista disso, o indicador de PMR para o setor de gás analisa se e como cada segmento é verticalmente separado dos sistemas de transmissão e distribuição de gás. Diferentes modelos de separação são avaliados pelo indicador de PMR levando em consideração o grau de separação real garantido, de acordo com a discussão apresentada na seção PMR e o setor de gás, acima.

Os recentes avanços no Brasil reforçaram a separação vertical no setor de gás. A Nova Lei do Gás, de 2021, exige tanto a separação total da propriedade entre o operador de transmissão de gás e todas as outras empresas ativas em outros segmentos do mercado de gás quanto a separação operacional entre as empresas de geração e importação e as empresas de distribuição de gás. A adoção dessas exigências melhorou os resultados do Brasil no indicador de PMR para o setor de gás.

Para usufruir de todos os benefícios dessas reformas, é crucial que essas condições sejam efetivamente implementadas nos próximos anos. No momento, elas ainda não foram totalmente implementados, e uma longa fase de transição está planejada. Em especial, a Nova Lei do Gás exige que novas empresas de transmissão sejam totalmente separadas daquelas que atuam em segmentos de mercado a montante e a jusante, enquanto as empresas de transmissão existentes precisam apenas contar com autonomia jurídica e operacional, o que pode ser demonstrado por meio de um certificado de independência e autonomia emitido pelo órgão regulador. Essas empresas precisam implementar a separação total da propriedade até 2039. Na prática, porém, o processo de separação está bastante avançado, com grande parte da rede de transmissão já tendo sido totalmente separada ou estando em processo de desinvestimento. Portanto, pode ser que esse processo seja concluído mais cedo.[28]

Regulação de preços do varejo

Em um mercado efetivamente competitivo, as empresas estabelecem seus próprios preços e os consumidores escolhem os fornecedores com a melhor oferta. Para uma concorrência efetiva no varejo, é fundamental que os consumidores possam escolher seus fornecedores, uma condição que, no momento, é limitada (conforme discutido na seção Regulação de entrada no mercado, acima).

Quando os consumidores não são livres para escolher seus fornecedores, a regulação de preços dos varejo é necessária para protegê-los. No Brasil, o mercado de fornecimento no varejo é regulado no nível estadual e as autoridades reguladoras estaduais determinam os preços do varejo para cada categoria de consumidores que não está apta a mudar de fornecedor. As metodologias usadas para definir esses preços variam de um estado para o outro. Alguns estados, como o Amazonas e a Bahia, utilizam uma abordagem de custo acrescido, que engloba os custos de aquisição do gás, enquanto outros estados, como Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo, utilizam uma metodologia de teto de preço.[29]

Conforme discutido acima na seção Regulação de entrada no mercado, nem todos os consumidores conseguem mudar de fornecedor. Portanto, a regulação de preços do varejo deve se adaptar às condições de mercado relevantes. Isso envolve manter uma regulação de preços do varejo que promova a entrada eficiente de pequenos usuários comerciais e domésticos de gás como uma medida provisória até que a concorrência no varejo se torne efetiva, momento em que a regulação de preços deve ser removida. As exigências de divulgação relativas ao consumo e às tarifas podem aumentar a transparência e facilitar essa mudança.

Mesmo nos locais onde os consumidores conseguem escolher seus fornecedores, a concorrência não pode se desenvolver a menos que os consumidores tenham informações suficientes para poder compreender as opções disponíveis e escolher a melhor dentre elas. Se os consumidores não tiverem essas informações, eles não usufruirão de sua capacidade de mudar de fornecedor e os fornecedores não terão incentivo para competir efetivamente, impedindo assim que a concorrência se desenvolva. Portanto, os consumidores devem receber informações suficientes por parte dos fornecedores de gás no varejo. Essas informações devem incluir, no mínimo, uma indicação clara de seu consumo anual, bem como as tarifas cobradas no varejo.

O estado de São Paulo, por exemplo, cujas leis e atos normativos são refletidos pelo indicador de PMR, exige que as contas enviadas a consumidores residenciais e consumidores comerciais de pequeno porte apresentem essas informações[30]. Isso tem um efeito positivo sobre o indicador de PMR para o setor de gás. Entretanto, o mesmo não acontece em todos os estados brasileiros: consumidores em todos os estados poderiam ser beneficiados por medidas de transparência semelhantes.

Áreas de melhoria e insights para a reforma das políticas públicas

O indicador de PMR oferece informações sobre medidas que o Brasil pode considerar como parte da reforma em curso de seu setor de gás. Nos últimos anos, o Brasil adotou medidas importantes na redução do nível de envolvimento público no setor, promovendo o acesso ao mercado e aumentando a concorrência em inúmeros segmentos da indústria de gás natural. Medidas adicionais que o Brasil poderia contemplar incluem:

- Alienar ainda mais as diversas participações da Petrobras no setor de gás, com base nos significativos esforços iniciais do Brasil para liberalizar o setor e conforme o acordo firmado pela Petrobras junto à autoridade de defesa da concorrência brasileira para a alienação de seus ativos em transporte e distribuição.
- Buscar a separação total da propriedade de empresas de distribuição e empresas de geração e importação de gás (as exigências atuais limitam-se à separação operacional).
- Continuar buscando a separação total da propriedade entre as empresas de transmissão de gás existentes e todas as outras empresas ativas no mercado de gás, processo esse que já está em curso.
- Implementar as sugestões apresentadas pela AIE em seus dois relatórios sobre o mercado de gás no Brasil (IEA, 2018[15]; IEA, 2021[23]) para promover a criação de um mercado atacadista de gás líquido e eficiente.
- Permitir que todos os consumidores em todos os estados, independentemente do volume de consumo, escolham seus fornecedores no varejo e, quando a concorrência se tornar efetiva, liberalizar as tarifas do varejo.
- Assegurar que todos os consumidores recebam em sua conta anual as informações necessárias para que entendam os termos e as condições a que estão sujeitos, o que pode implicar em maiores exigências comuns de transparência entre os estados.
- Harmonizar ainda mais os marcos regulatórios entre os estados,[31] a fim de facilitar o desenvolvimento de uma concorrência eficaz entre fronteiras.

Referências

ANP (2022), *Gás natural: medidas implementadas pela ANP para a abertura do mercado*, https://www.gov.br/anp/pt-br/canais_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/gas-natural-medidas-implementadas-pela-anp-para-a-abertura-do-mercado. [18]

Assembleia Legislativa Espírito Santo (2021), *Assembleia autoriza desestatização da ES Gás*, https://www.al.es.gov.br/Noticia/2021/12/42303/assembleia-autoriza-desestatizacao-da-es-gas.html. [25]

Comitê de Promoção da Concorrência no Mercado de Gás Natural do Brasil (2019), *Novo Mercado de Gás*, https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/novo-mercado-de-gas/documentos-relacionados-1/ApresentaoPowerPointNovoMercadodeGsCNPE.pdf (accessed on 7 December 2021). [7]

Competition Policy International (2022), *Brazil's Antitrust Watchdog CADE OKs Compass Purchase Of Gaspetro*, https://www.competitionpolicyinternational.com/brazils-antitrust-watchdog-cade-oks-compass-purchase-of-gaspetro/. [20]

Gönenç, R., M. Maher and G. Nicoletti (2001), *The Implementation and the Effects of Regulatory Reform: Past Experience and Current Issues - OECD Economic Studies No. 32,*. [14]

IEA (2021), *Implementing Gas Market Reform in Brazil: Insights from European Experience*, https://iea.blob.core.windows.net/assets/e552c7ce-d35d-4e09-8cf9-a7f2a38ff50b/ImplementingGasMarketReformsinBrazil-InsightsfromEuropeanexperience.pdf. [23]

IEA (2021), *Natural gas final consumption and production*, https://www.iea.org/data-and-statistics/data-browser?country=BRAZIL&fuel=Natural%20gas&indicator=NatGasCons (accessed on 20 December 2021). [2]

IEA (2021), *Novo Mercado de Gás – The Brazilian gas market enters a new era*, https://www.iea.org/commentaries/novo-mercado-de-gas-the-brazilian-gas-market-enters-a-new-era (accessed on 22 November 2021). [1]

IEA (2020), *Fast-tracking gas market reforms*, https://www.iea.org/commentaries/fast-tracking-gas-market-reforms. [22]

IEA (2018), *Towards a competitive natural gas market in Brazil*, IEA, https://www.iea.org/reports/towards-a-competitive-natural-gas-market-in-brazil (accessed on 20 October 2021). [15]

IEA (1998), *Natural Gas Pricing in Competitive Markets*. [16]

Ministério de Minas e Energia (2021), *Subcomitês do CT-GN*, https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/gas-para-crescer/subcomites-do-ct-gn (accessed on 24 January 2022). [5]

Ministério de Minas e Energia (2018), *Novo Desenho do Mercado de Gás Natural*, http://antigo.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/acoes-e-programas/programas/gas-para-crescer/propostas/novo-desenho-do-mercado-de-gas-natural (accessed on 20 December 2021). [6]

NTS (2021), *Our History*, https://www.ntsbrasil.com/en/. [21]

OECD (2020), *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: Regulatory Impact Assessment*. [9]

OECD (2020), *OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Brazil - OECD*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/brazil/soe-review-brazil.htm (accessed on 8 October 2021). [17]

OECD (2020), *Reviewing the Stock of Regulation*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/1a8f33bc-en. [4]

OECD (2017), *OECD Best Practice Principles on Stakeholder Engagement in Regulatory Policy*, Draft, https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/public-consultation-best-practice-principles-on-stakeholder-engagement.htm (accessed on 24 January 2022). [10]

OECD (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264209022-en. [8]

OECD (2011), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264116573-en. [3]

OECD (2001), *Recommendation of the Council concerning Structural Separation in Regulated Industries OECD/LEGAL/0310*, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0310 (accessed on 21 October 2021). [12]

OECD (2000), "IV. Regulatory reform in network industries: past experience and current issues", in *Economic Outlook 67*, https://doi.org/10.1787/data-00099-en (accessed on 20 October 2021). [11]

OECD (2000), *Promoting Competition in the Natural Gas Industry DAFFE/CLP(2000)18*, http://www.oecd.org/daf/clp (accessed on 20 October 2021). [13]

Petrobras (2021), *Petrobras sobre saída da Gaspetro na Gasmar*, https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/72e51c59-a2ce-6dac-23b0-93dddac53609. [19]

Reuters (2021), *EIG Global Energy Partners submits offer for Petrobras pipelines in Brazil, source says*, https://www.reuters.com/business/energy/eig-global-energy-partners-submits-offer-petrobras-pipelines-brazil-source-says-2021-08-25/. [24]

Notas

[1] *Núcleo Operacional* refere-se ao grupo responsável pelo desenvolvimento de uma proposta para o novo desenho do mercado de gás no Brasil. O grupo inclui o Ministério de Minas e Energia, a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis e a Empresa de Pesquisa Energética.

[2] Publicado em 9 de abril de 2021.

[3] O Decreto nº 10.712/2021 foi publicado no Diário Oficial da União em 4 de junho de 2021.

[4] Isso significa que o fato de esse segmento da indústria ser um monopólio legal não gera uma pontuação negativa no indicador de PMR, como aconteceria no caso de segmentos que poderiam ser abertos à concorrência.

[5] Ver nota de rodapé anterior.

[6] O indicador de PMR setorial examina apenas os mercados de gás natural e não inclui o gás liquefeito de petróleo (GLP).

[7]A Constituição brasileira estabelece que as empresas e a regulação da rede de distribuição local estão sob a jurisdição de cada estado (Constituição Federal do Brasil de 1988 - art. 25, § 2º), enquanto as atividades a montante e intermediárias estão sujeitas à regulação federal (artigo 177 da Constituição Federal do Brasil).-

[8] Esse monopólio foi estabelecido na Constituição Federal do Brasil. Uma emenda constitucional de 1995 foi, portanto, necessária para permitir a liberalização do setor.

[9] Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.

[10] Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG), que era proprietária dos gasodutos, e Transpetro, que os operava.

[11] Lei nº 11.909, de 4 de março de 2009.

[12] Isso pode ser explicado pelo desenho específico de certos componentes importantes necessários para a criação de um mercado competitivo previstos na Lei do Gás de 2009, mas que nunca foram totalmente implementados. Por exemplo, a Lei do Gás de 2009 estabeleceu o acesso regulado de terceiros à rede de transmissão, mas não a outras instalações (tais como gasodutos a montante, usinas de processamento e terminais de GNL). Isso praticamente impossibilitou o acesso de produtores independentes à infraestrutura de transporte de gás, levando-os a vender sua produção à Petrobras.

[13] Resolução CNPE nº 10, de 14 de dezembro de 2016.

[14] Por exemplo, aquelas relacionadas ao Decreto nº 9.616, de 17 de dezembro de 2018, relativo ao modelo de entrada e saída no sistema de transporte.

[15]Essas propostas foram consolidadas, em 2017, em um projeto de lei apresentado ao Congresso em substituição ao Projeto de Lei (PL) nº 6.407/2013, posteriormente renumerado como PL nº 4.476/2020 (https:// www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=593065).

[16]Lei nº 14.134, de 8 de abril de 2021 (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14134.htm). Além disso, o decreto que regula essa lei já foi implementado – ver Decreto nº 10.712, de 2 de junho de 2021.

[17] A ANP é o órgão regulador federal da indústria de petróleo, gás e biocombustíveis no Brasil.

[18] Principalmente, a Transportadora Associada de Gás (TAG) e a Nova Transportadora do Sudeste (NTS). Outros desinvestimentos estão planejados, mas ainda não foram concluídos: os processos de venda da participação da Petrobras na Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. (TBG) e na Transportadora Sulbrasileira de Gás (TSB) estão em curso, e a venda da Petrobras Gás (Gaspetro) ainda estava em análise pelo Cade no momento da elaboração deste documento (Reuters, 2021[24]; Competition Policy International, 2022[20]).

[19]No caso do Brasil, os mercados de armazenamento e exportação de gás não são considerados, tendo em vista seu tamanho reduzido.

[20] https://www.engie.com.br/en/press/press-releases/engie-and-cdpq-to-acquire-remaining-10-of-tag-in-brazil.

[21]Essa distribuidora de gás, a ESGAS, esteve totalmente sob o controle de uma subsidiária da Petrobras chamada BR Distribuidora até o final de 2018. A Petrobras concluiu a venda de todas as ações da BR Distribuidora nessa empresa em junho de 2021. Mais tarde, em dezembro de 2021, o estado do Espírito Santo aprovou uma nova lei que permite ao governo estadual alienar sua participação na empresa de distribuição (Assembleia Legislativa Espírito Santo, 2021[25]).

[22] A Petrobras detém 51% da Gaspetro. Os 49% restantes são detidos pela Mitsui Gás e Energia do Brasil Ltda.

[23] https://www.gov.br/cade/en/matters/news/cade-extends-deadlines-for-petrobras-asset-sale-in-oil-refining-and-natural-gas-markets.

[24] Se esse processo for concluído até o final de 2022, ele será refletido pelo indicador de PMR do Brasil no próximo ciclo, de 2023.

[25]O governo estadual detém uma participação de 80,2% nessa empresa. Ver http://www.ceb.com.br/index.php/institucional-ceb-separator/estrutura-societaria-ceb.

[26] Observe que, na medida em que o varejo de gás está sujeito à regulação estadual, os indicadores de PMR refletem apenas a situação no estado de São Paulo, pois esse é o estado brasileiro usado como base para os indicadores de PMR. O Ministério da Economia do Brasil e o Ministério de Minas e Energia forneceram mais informações sobre outros estados.

[27] Por exemplo, o art. 28 da Deliberação nº 1061/2020, de 6 de novembro de 2020, da Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo – ARSESP. Entretanto, essa mesma deliberação prevê (ver art. 1, § 2) que é necessário respeitar os termos do contrato de concessão para o fornecimento aos usuários nos segmentos residencial e comercial. Entendemos que alguns dos contratos de concessão relevantes vão até 2029, e que essa restrição permanecerá em vigor até lá.

[28] É importante ressaltar que, uma vez que os indicadores de PMR avaliam o marco regulatório *de jure*. Mesmo que a separação total fosse alcançada mais cedo, isso não afetaria a pontuação no indicador de PMR.

[29] De acordo com informações fornecidas pelo Ministério da Economia e pelo Ministério de Minas e Energia do Brasil.

[30] Art. 53 da Deliberação ARSESP nº 732.

[31]Levando em conta as responsabilidades e competências dos estados em relação à infraestrutura de gás, pode acabar sendo necessário um mecanismo para coordenar ou harmonizar os termos e as condições de acesso e segurança operacional da infraestrutura em nível federal e estadual. Ver OCDE/AIE (2018, pp. 6, 8[15]).

8 Estudo de caso sobre saneamento básico

Este capítulo apresenta uma visão geral da reforma do marco regulatório do setor de saneamento básico no Brasil. As alterações são avaliadas usando como referência ferramentas e práticas de gestão regulatória, tais como a avaliação *ex post* dos atos normativos, a análise *ex ante* dos efeitos regulatórios e atividades das partes interessadas. Além disso, o capítulo apresenta números importantes para contextualizar o desempenho do setor de saneamento público. O capítulo inclui opções de políticas a fim de aprimorar ainda mais o marco regulatório dos setores e usufruir de todos os benefícios das reformas.

Desempenho recente do setor

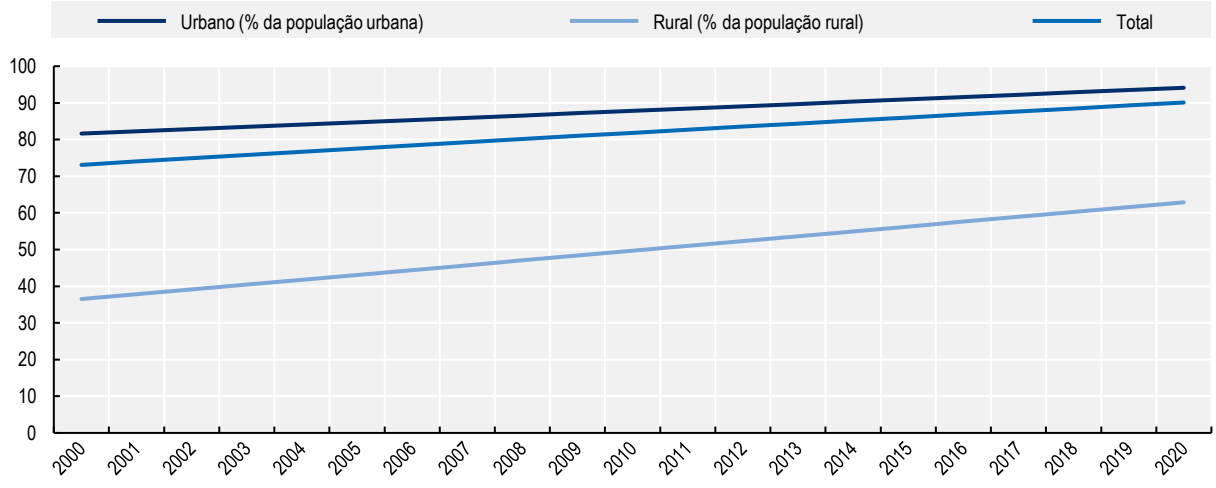
No Brasil, a Lei Geral de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007) especifica que o saneamento básico inclui quatro tipos de serviço:

- abastecimento de água potável;
- coleta e tratamento de esgoto;
- serviços de limpeza urbana e gestão de resíduos sólidos; e
- drenagem e gestão de águas pluviais nas cidades.

De acordo com o Programa Conjunto de Monitoramento (JMP) da OMS e do UNICEF para Abastecimento de Água, Saneamento e Higiene, 15 milhões de pessoas no Brasil não têm acesso à água tratada com segurança nas áreas urbanas, enquanto, nas áreas rurais, 25 milhões de pessoas só têm acesso a serviços básicos. Além disso, 2,3 milhões têm acesso a fontes não melhoradas de água potável e para higiene pessoal (UNICEF, SIWI and The World Bank, 2020[1]).

Em termos de saneamento, cerca de 100 milhões de pessoas no Brasil vivem sem serviços de saneamento administrados com segurança. Cerca de 21,6% dessa população utiliza uma instalação sanitária não melhorada e 2,3% não tem acesso a nenhum serviço de saneamento. O relatório do JMP também indica que os maiores déficits estão nas regiões Norte e Nordeste do país, particularmente entre aldeias indígenas, periferias urbanas e assentamentos informais (favelas) (UNICEF, SIWI and The World Bank, 2020[1]). Um desafio importante no Brasil diz respeito às áreas rurais, já que apenas 62,9% da população utiliza serviços de saneamento básico; enquanto, nas áreas urbanas, 94% da população utiliza esses serviços (ver Figura 8.1).

Figura 8.1. Pessoas que utilizam pelo menos os serviços de saneamento básico (% da população)



Fonte: (The World Bank, 2020[2]).

A infraestrutura de água e saneamento nas instalações de educação também representa uma questão urgente no Brasil, visto que menos de 10% das escolas de alguns estados do Norte do país têm acesso ao sistema de tratamento de esgoto. Além disso, apenas 19% das escolas públicas do estado do Amazonas têm acesso ao abastecimento de água (a média nacional é de 68%). Com relação às instalações de saúde, o JMP estima que 74.5% dessas instalações (excluindo hospitais) tinham acesso a serviços de saneamento limitados até 2017. Essa situação agrava a pobreza e cria desigualdades entre diferentes setores da população (UNICEF, SIWI and The World Bank, 2020[1]).

O Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), uma iniciativa vinculada ao Poder Executivo federal, estima que, até 2033, o Brasil precisaria de um gasto de capital de R$ 600 bilhões para universalizar os serviços de água e saneamento. Atualmente, o setor privado é responsável por 20% do investimento, mas detém 6% do mercado de saneamento, indicando que os investimentos feitos pelo setor privado são maiores do que os dos órgãos públicos. No entanto, as tarifas de consumo continuam a ser semelhantes tanto para investidores privados quanto públicos (Programa de Parcerias de Investimentos, 2020[3]). Além disso, o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), que abrange os objetivos de abastecimento de água e serviços de saneamento, drenagem urbana e resíduos sólidos, indica que o Brasil pretende expandir o acesso, alcançando uma cobertura de 99% para o abastecimento de água e 92% para serviços de esgotamento até o ano de 2033.

Um novo projeto de lei com foco no saneamento visa mudar a situação atual e ter efeitos positivos significativos em termos de saúde, educação, produtividade no trabalho e preservação do meio ambiente. Segundo o PPI, diversos projetos que contam com seu apoio levam em consideração elementos da nova lei de saneamento, bem como de iniciativas promovidas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Essas iniciativas são decorrentes da implementação de projetos de concessão ou PPPs relativos aos serviços de abastecimento de água e esgotamento em nível municipal (Programa de Parcerias de Investimentos, 2020[3]). Segundo Sampaio e Sampaio (2020[4]), a regulação relativa ao abastecimento de água e saneamento no Brasil deverá ser analisada considerando as disputas institucionais e a incerteza jurídica, já que um marco institucional complexo pode ter papel central para explicar o desempenho do país e a incapacidade do governo de garantir uma estrutura financeiramente autossustentável para o setor.

Marco regulatório e reformas recentes

O governo brasileiro, reconhecendo a situação dos serviços de saneamento, tentou realizar reformas para aumentar o acesso real a esses serviços e melhorar o padrão de vida da população, principalmente das pessoas que vivem com recursos mínimos. Uma primeira tentativa de reformar o marco regulatório do setor de saneamento foi realizada nos meses de julho e dezembro de 2018 com dois Projetos de Lei (nº 844/2018 e nº 868/2018). A reforma foi proposta por meio de uma medida provisória (MP). Entretanto, a proposta nunca foi posta em votação no Congresso Nacional. Por fim, em 2019, o Projeto de Lei nº 3.261/19, que reúne a maior parte dos aspectos mais importantes incluídos na tentativa de reforma anterior, foi votado e aprovado pelo Senado. Em seguida, o projeto preliminar foi entregue à Câmara dos Deputados, que realizou mais de 10 audiências públicas. Nesse meio tempo, o Poder Executivo elaborou o Projeto de Lei nº 4.162/2019, que foi atrelado às discussões do Projeto de Lei nº 3.261/19 na Câmara dos Deputados.

Em dezembro de 2019, a Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Lei nº 4.162/2019, enviando-o de volta ao Senado, que aprovou o texto final. Por fim, o projeto preliminar foi entregue para aprovação presidencial e o Presidente Jair Bolsonaro publicou a Lei nº 14.026/2020.

A nova lei visa proporcionar estabilidade e segurança jurídica no setor, bem como possibilitar investimentos privados nacionais e estrangeiros, a fim de enfrentar os desafios do setor, como a universalização dos serviços, a melhoria dos procedimentos de concessão e a padronização da regulação, uma vez que os serviços de saneamento são regulados localmente (ver Quadro 8.1). De acordo com o governo, a fragmentação de deveres e poderes levou a normas dispersas e desiguais, ineficiência operacional e riscos regulatórios. Os governos municipais no Brasil são caracterizados por altos níveis de fragmentação: existem mais de 5.500 municípios no país.

O governo brasileiro promovee essa nova lei, ressaltando que ela oferece uma estrutura para fortalecer a intervenção pública, que é municipal em primeira instância, mas que permite o envolvimento do estado quando houver: 1) interesses comuns; 2) leis estaduais complementares; ou 3) infraestruturas

compartilhadas. Além disso, ela cria a capacidade de promover a regionalização dos serviços para áreas metropolitanas, urbanas ou microrregiões. A regionalização dos serviços é um elemento importante da nova lei e uma estratégia concebida pelo Governo Federal para universalizar os serviços e evitar que possíveis prestadores de serviços se concentrem apenas nas áreas mais populosas ou naquelas com maior expectativa de receita.

Quadro 8.1. Elementos importantes da Lei nº 14.026/2020

A Lei nº 14.026/2020 implementou reformas com maior enfoque nos seguintes objetivos:

- Segurança jurídica, definindo a propriedade dos serviços e formalizando a subdelegação dos serviços de saneamento por meio de concessões ou PPPs.
- Meta de cobertura de 99% para o serviço de abastecimento de água e 90% para os serviços de esgotamento sanitário até 2033.
- Estabelecimento de uma regulação padrão para o setor de saneamento, conferindo à ANA a competência de criar normas nacionais.
- Participação do setor privado, proibindo contratos de exclusão entre os municípios e empresas estatais de saneamento básico.
- Eficiência na implementação de projetos de saneamento, priorizando o licenciamento ambiental.
- Cobertura universal, proibindo a distribuição dos lucros quando os fornecedores não cumprirem as metas e os cronogramas estabelecidos em contrato.

A Lei nº 14.026/2020 concede autonomia administrativa e financeira ao órgão regulador brasileiro, a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), a fim de criar normas que os reguladores descentralizados poderiam adotar. Atualmente, existem cerca de 80 reguladores locais que utilizam diferentes instrumentos regulatórios, com baixa capacidade de padronização. Além disso, a lei prevê a capacidade de os prestadores de serviços de se filiarem a uma agência reguladora em um estado diferente se o regulador local não seguir os padrões da ANA. Em abril de 2021, a ANA anunciou uma agenda regulatória com um cronograma com 23 normas regulatórias a serem publicadas até 2023. Essas normas incluem regulação tarifária, instrumentos contratuais, contabilidade regulatória, operação do sistema, requisitos de qualidade, entre outros.

O novo marco regulatório prevê a obrigação de criar documentos de planejamento municipais e estaduais, que estariam alinhados com o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) como meio de obter recursos federais. Ele também permite implementar sistemas de informação para serviços de saneamento básico vinculados ao Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), ao Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR) e ao Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH).

Após a publicação da lei, o governo brasileiro publicou quatro decretos que regulamentam aspectos da governança interministerial, o apoio federal aos estados e municípios e a metodologia para comprovar a capacidade financeira dos possíveis prestadores de serviços.

- **Decreto nº 10.430** Criação do Comitê Interministerial de Saneamento Básico (CISB). O decreto irá supervisionar a conformidade do governo federal na aplicação dos recursos.
- **Decreto nº 10.588** Regulação do suporte técnico e financeiro fornecido pelo governo federal aos estados e municípios, e procedimentos para alocação de recursos federais.

- **Decreto nº 10.710** Regulação da metodologia para comprovar a capacidade econômica e financeira dos prestadores de serviços de abastecimento de água ou fornecimento dos serviços de esgotamento.
- **Decreto nº 11.030** Regulação de meios e condições para a transição para o novo marco contratual e regulatório

Posteriormente à publicação desses instrumentos, a Secretaria Nacional de Saneamento (SNS) está elaborando um decreto para regulamentar a nova Lei nº 14.026/2020. Esse decreto deve substituir um instrumento anterior regulamentando a Lei de Saneamento. No momento, a SNS afirma estar consultando diferentes partes interessadas para coletar informações. O decreto deve abranger elementos da nova lei, como padrões de qualidade, manutenção do sistema, regulação tarifária, entre outros temas.

Com relação à agenda regulatória anunciada pela ANA, o Ministério da Economia ofereceu suporte técnico, incluindo dois projetos em parceria com partes interessadas internacionais e nacionais, em relação à regulação contratual e indenização de ativos em caso de rescisão contratual.

Uso de ferramentas de gestão regulatória no processo de reforma

A adoção de ferramentas de gestão regulatória, tais como consulta prévia, consulta pública, Análise de Impacto Regulatório (AIR), avaliações *ex post* e avaliação e simplificação do estoque regulatório, são elementos importantes das estratégias realizadas pelos países e instituições da OCDE para gerenciar a qualidade e o desempenho da regulação. Essas práticas visam melhorar a eficácia na consecução dos objetivos das reformas regulatórias. Tais práticas ganharam reconhecimento não apenas por parte das instituições responsáveis por supervisionar a qualidade dos projetos de regulação, mas por qualquer órgão regulador com poderes para apresentar políticas públicas por meio de instrumentos regulatórios. Esta seção apresenta um resumo das práticas relativas à política regulatória no setor de serviços de saneamento no Brasil.

Avaliação ex post

Os principais argumentos que apoiam a nova Lei de Saneamento são apontados em sua declaração de motivação, que apresenta uma breve análise da situação atual de acordo com estatísticas importantes do setor. O desempenho observado no setor de saneamento no Brasil sugeriu que uma mudança na política de saneamento era necessária. Há evidências de que vários debates, análises e discussões entre diferentes atores precederam a reforma na busca por uma nova política. Entretanto, não há evidências de um documento de avaliação *ex post* adequado analisando a antiga lei de saneamento, que deveria ter permitido concluir sobre a necessidade de uma reforma voltada para restrições específicas, ineficiências, barreiras ou problemas criados pela antiga lei. Por outro lado, a declaração de motivação da nova lei apresentou uma série de indicadores como prova do fraco desempenho da lei anterior, mas não incluiu uma análise indicando possíveis fontes de problemas, restrições, ineficiências ou distorções. Isso não quer dizer que tal análise não tenha sido realizada, apenas que não há evidências desse trabalho.

A necessidade de uma reforma era evidente, de acordo com o diagnóstico do setor. Entretanto, a falta de uma avaliação *ex post* formal da antiga lei pode criar o risco de uma interpretação equivocada da relação entre os instrumentos regulatórios e os efeitos observados (evidências). Além disso, uma avaliação *ex post* formal poderia ter oferecido mais eficácia ao desenho da política, uma vez que poderia ter identificado mais claramente elementos específicos a serem reformados.

Análise de impacto regulatório (AIR)

A análise de impacto regulatório de normas infralegais é uma prática recente no Brasil. Por esse motivo, a adoção de ferramentas de política regulatória, como a AIR, em nível subnacional, ainda não foi promovida e implementada como consequência de uma estratégia integrada do governo federal.

O governo do Brasil indica que a reforma sanitária de 2020 foi precedida por uma avaliação extensa da lei realizada pelo Ministério da Economia e pelo Ministério do Desenvolvimento Regional. Um resumo dessa avaliação é apresentado na declaração de motivação do projeto de lei. Em geral, o projeto reconhece que, embora a infraestrutura da rede de abastecimento de água atenda 92,9% da população, a cobertura do serviço de esgotamento está longe de ser ideal no Brasil. Em particular, 73% da população tem acesso à rede de coleta de esgoto ou possui fossa séptica. Entretanto, o tratamento do esgoto coletado não ultrapassa 44,9% e a qualidade do processo não é garantida, afetando os corpos d'água. Por fim, o documento indica que há um déficit nos serviços de abastecimento de água e saneamento que afeta 40,8 e 100,3 milhões de brasileiros, respectivamente. Estes indicadores são reveladores do caráter de urgência da intervenção pública. Entretanto, não há informações sobre se elementos específicos da lei, ou a falta de algumas outras disposições, ocasionaram ou contribuíram para esse desempenho ruim.

O documento também fornece um retrato da composição dos prestadores de serviços:

- 68.9% são empresas estatais de economia mista (compostas por capital público e privado)
- 17.4% são de propriedade da administração pública
- 9.3%, dos municípios
- 2.9% são empresas privadas
- 1.4% são empresas públicas
- 0.1% são organizações sociais

O projeto indica que a indústria privada opera em 6% dos municípios, mas injeta mais de 20% do total de investimentos no setor. Além disso, estimativas do governo sugerem que a universalização do acesso aos serviços de abastecimento de água e saneamento requer 22 bilhões de reais ao ano. Em um contexto de crise fiscal e investimentos públicos limitados, o governo federal reconhece que a única maneira de superar a situação atual é o estabelecimento de alianças com o setor privado, com o apoio de estados e municípios. Com essas informações, o documento conclui que o setor de saneamento requer atenção urgente e uma mudança em relação à intervenção pública.

A nova lei não foi analisada sob o âmbito de uma Análise de Impacto Regulatório (AIR), pois o projeto foi originado no Congresso Nacional. De acordo com o governo brasileiro, a qualidade da regulação foi assegurada pela extensa análise do projeto dentro do Congresso e por todas as audiências públicas realizadas. O Congresso afirma ter recebido e analisado todos os comentários de diferentes partes interessadas.

Por outro lado, parte da norma infralegal federal da nova lei já foi publicada fora do âmbito de uma Análise de Impacto Regulatório. Em especial, os Decretos nº 10.430/2020, nº 10.588/2020 e nº 10.710/2021 foram publicados sem uma avaliação formal de qualidade. No Brasil, os esforços para implementar um processo de AIR ainda estão em seus estágios iniciais, mas é fundamental elaborar e publicar instrumentos regulatórios infralegais para a Lei de Saneamento após um exame formal para avaliar seus possíveis benefícios líquidos e aumentar a probabilidade de alcançar os resultados esperados. O governo brasileiro afirma que o principal instrumento que rege a Lei de Saneamento está sendo planejado e que esse instrumento será avaliado por meio de uma AIR. Esse processo deve ser implementado para todos os atos normativos infralegais.

Outro desafio é a implementação de instrumentos de qualidade regulatória para supervisionar os projetos de regulação em nível subnacional. É fato que algumas agências nesse nível do governo implementaram algumas versões da AIR, mas se tratam de esforços dispersos. A revisão do projeto de regulação seguindo as práticas de AIR deve se tornar um padrão para o país.

Partes interessadas e Análise de Impacto Regulatório (AIR)

A ANA indica que uma série de audiências públicas dentro do Poder Legislativo precedeu a reforma. Isso faz parte do processo legislativo padrão seguido por ambas as casas e reconhece-se que todas as partes interessadas de diferentes segmentos da sociedade foram envolvidas, em um processo democrático, aberto e inclusivo.

O governo brasileiro relatou diversas reuniões e outras práticas de participação social com diferentes partes interessadas durante o processo de edição do ato normativo infralegal no setor de saneamento. Entretanto, não há evidências de práticas formais e sistemáticas de partes interessadas nos estágios iniciais de identificação de problemas e elaboração de alternativas à política, bem como do processo de consulta pública no âmbito de uma AIR.

Conclusão

Durante o processo de reforma e publicação do novo marco regulatório no setor de saneamento, o governo brasileiro seguiu práticas consistentes com a análise *ex ante* e avaliação *ex post* da regulação, contando com as partes interessadas.

O governo brasileiro liderou um amplo processo de consulta, no qual opiniões e evidências foram coletadas para enriquecer o processo de reforma da lei. Esse processo poderia ter sido reforçado por práticas de consulta prévia.

Em contrapartida, a equipe do estudo não conseguiu identificar investigações mais profundas sobre análises *ex ante* e avaliações *ex post*, como parte do processo de reforma da lei do setor de saneamento. O governo brasileiro realizou análises econômicas e jurídicas que o levaram à conclusão da necessidade da reforma e a apoiar os méritos da nova lei. Entretanto, essas análises não foram realizadas sob a ótica de ferramentas de qualidade regulatória, o que poderia ter permitido estabelecer uma ligação clara entre os objetivos das políticas públicas por meio de dispositivos regulatórios e o desempenho e os resultados passados ou previstos. Além disso, o ato normativo infralegal, tal como os decretos que regulamentam a nova lei, não seguiu as práticas de AIR.

Por fim, considerando as implicações e o envolvimento dos governos subnacionais no setor de saneamento, é aconselhável que eles também adotem práticas de melhoria da regulação ao revisar a atual regulação ou ao editar novos instrumentos legais.

A seção sobre política regulatória e governança deste estudo contém uma série de recomendações ao governo brasileiro para fortalecer a política, as instituições e as ferramentas de melhoria da regulação. A implementação dessas recomendações pode ajudar o Brasil a usufruir dos benefícios que as práticas e ferramentas de qualidade regulatória podem oferecer aos processos de reforma.

Referências

Programa de Parcerias de Investimentos (2020), *O PPI e o Novo Marco Regulatório do Saneamento*, https://portal.ppi.gov.br/o-ppi-e-o-novo-marco-regulatorio-do-saneamento (accessed on 24 May 2022). [3]

Sampaio, R. and P. Sampaio (2020), "The challenges of regulating water and sanitation tariffs under a three-level shared-authority federalism model: The case of Brazil", *Utilities Policy*, Vol. 64/101049, https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0957178720300448#! (accessed on 18 November 2021). [4]

The World Bank (2020), *The World Bank Data*, https://data.worldbank.org/indicator/SH.STA.BASS.ZS?end=2020&locations=BR&start=2000&view=chart (accessed on 17 November 2021). [2]

UNICEF, SIWI and The World Bank (2020), *The key role of Water, Sanitation and Hygiene Promotion in the response to Covid-19 in Brazil*, https://www.unicef.org/brazil/media/9746/file/policy-brief-wash-in-response-to-covid-19.pdf (accessed on 24 May 2022). [1]

Reforma Regulatória no Brasil

A remoção de barreiras desnecessárias à concorrência por meio de reformas direcionadas pode promover a produtividade e o crescimento econômico. Esta Revisão sobre a *Reforma Regulatória no Brasil* analisa setores que criam barreiras à concorrência, como regulações que criam obstáculos à entrada de empresas, inibem a entrada de empresas ou restringem atividades em setores profissionais e de rede. De forma complementar, a Revisão também identifica os esforços do governo para desenvolver políticas e ferramentas para melhorar a qualidade das regulações, como avaliação ex ante das regulações, participação social na elaboração de regras e simplificação administrativa. Regulações de alta qualidade podem estimular a produtividade incentivando a alocação eficiente de recursos e promovendo a inovação. Por sua vez, essas medidas podem reduzir os preços para os consumidores, estimular a criação de empregos e ajudar a melhorar os padrões de vida. A Revisão identifica áreas de reforma para alinhar as regulações e os arranjos institucionais do país com as melhores práticas internacionais. Demonstra como um marco regulatório proporcional, claro e eficiente pode gerar melhorias no desempenho econômico do Brasil e no bem-estar de seus cidadãos.

IMPRESSO ISBN 978-92-64-66072-4
PDF ISBN 978-92-64-55729-1

9 789264 660724