



**Modernização da
fiscalização: as lições
internacionais para o Brasil**

27

**Modernização da
fiscalização: as lições
internacionais para o Brasil**

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI

PRESIDENTE

Robson Braga de Andrade

1º VICE-PRESIDENTE

Paulo Antonio Skaf (licenciado)

2º VICE-PRESIDENTE

Antônio Carlos da Silva

3º VICE-PRESIDENTE

Flavio José Cavalcanti de Azevedo (licenciado)

VICE-PRESIDENTES

Paulo Gilberto Fernandes Tigre

Alcantaro Corrêa

José de Freitas Mascarenhas

Eduardo Eugenio Gouvêa Vieira

Rodrigo Costa da Rocha Loures

Roberto Proença de Macêdo

Jorge Wicks Côrte Real (licenciado)

José Conrado Azevedo Santos

Mauro Mendes Ferreira (licenciado)

Lucas Izoton Vieira

Eduardo Prado de Oliveira

Alexandre Herculano Coelho de Souza Furlan

1º DIRETOR FINANCEIRO

Francisco de Assis Benevides Gadelha

2º DIRETOR FINANCEIRO

João Francisco Salomão

3º DIRETOR FINANCEIRO

Sérgio Marcolino Longen

1º DIRETOR SECRETÁRIO

Paulo Afonso Ferreira

2º DIRETOR SECRETÁRIO

José Carlos Lyra de Andrade

3º DIRETOR SECRETÁRIO

Antonio Rocha da Silva

DIRETORES

Olavo Machado Júnior

Denis Roberto Baú

Edílson Baldez das Neves

Jorge Parente Frota Júnior

Joaquim Gomes da Costa Filho

Eduardo Machado Silva

Telma Lucia de Azevedo Gurgel

Rivaldo Fernandes Neves

Glauco José Côrte

Carlos Mariani Bittencourt

Roberto Cavalcanti Ribeiro

Amaro Sales de Araújo

Sergio Rogerio de Castro (licenciado)

Julio Augusto Miranda Filho

CONSELHO FISCAL

TITULARES

João Oliveira de Albuquerque

José da Silva Nogueira Filho

Carlos Salustiano de Sousa Coelho

SUPLENTES

Célio Batista Alves

Haroldo Pinto Pereira

Francisco de Sales Alencar



Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA

Modernização da fiscalização: as lições internacionais para o Brasil

27

Mapa Estratégico

DA INDÚSTRIA 2013-2022

UMA AGENDA PARA A COMPETITIVIDADE

BRASÍLIA, 2014



PROPOSTAS DA INDÚSTRIA
Eleições 2014

©2014. CNI – Confederação Nacional da Indústria.

Qualquer parte desta obra poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte.

CNI

Diretoria de Relações Institucionais – DRI

FICHA CATALOGRÁFICA

C748m

Confederação Nacional da Indústria.

Modernização da fiscalização: as lições internacionais para o Brasil. –
Brasília : CNI, 2014.

47 p. : il. – (Propostas da indústria eleições 2014 ; v. 27)

1. Fiscalização. I. Título. II. Série.

CDU: 351.759

CNI

Confederação Nacional da Indústria

Setor Bancário Norte

Quadra 1 – Bloco C

Edifício Roberto Simonsen

70040-903 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3317-9000

Fax: (61) 3317-9994

<http://www.cni.org.br>

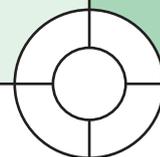
Serviço de Atendimento ao Cliente – SAC

Tels.: (61) 3317-9989 / 3317-9992

sac@cni.org.br

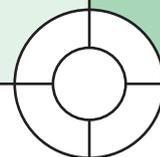
O **Mapa Estratégico da Indústria 2013-2022** apresenta diretrizes para aumentar a competitividade da indústria e o crescimento do Brasil. O Mapa apresenta dez fatores-chave para a competitividade e este documento é resultado de um projeto ligado ao fator-chave Segurança Jurídica e Burocracia





LISTA DE FIGURAS E QUADROS

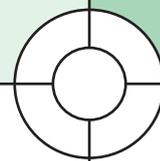
FIGURA 1	Lógica de reforma de fiscalização	20
FIGURA 2	Um exemplo de matriz de riscos: uma abordagem comum para avaliação de risco no Reino Unido.....	23
FIGURA 3	Painel de competência britânico: panorama esquemático	25
QUADRO 1	Esquema de “Autoridade Primária” do Reino Unido.....	28
QUADRO 2	Panorama geral das soluções de Tecnologia da Informação para as fiscalizações.....	33



SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO	11
1 QUALIDADE REGULATÓRIA E FISCALIZAÇÃO	15
2 BOAS PRÁTICAS INTERNACIONAIS DE FISCALIZAÇÃO	19
2.1 Adaptar a frequência das fiscalizações baseada nos riscos, com foco nas inspeções voltadas para situações de alto risco.....	20
2.2 Fortalecer a competência e profissionalismo dos fiscais e das instituições reguladoras.....	24
2.3 Promover a conformidade visando atingir resultados positivos – ao invés de maximizar infrações e sanções.....	25
2.4 Fornecer orientação e apoio para empresas sobre como interpretar e implementar os requisitos.....	26
2.5 Limitar a utilização do licenciamento e simplificar os procedimentos e fiscalizações relacionados ao licenciamento	29
2.6 Dar transparência e foco aos mandatos de fiscalização para garantir que eles alcancem os resultados e direcionem os riscos, ao invés da abordagem genérica de “aplicar todas as normas”	30
2.7 Transformar a gestão de desempenho e governança dos serviços de fiscalização e construir sistemas de informação para apoiar as reformas.....	31

3	VISÃO GERAL DOS ATUAIS DESAFIOS DE FISCALIZAÇÃO NO BRASIL.....	37
3.1	Repensar a fiscalização durante a criação das normas	37
3.2	Aumentar a transparência na aplicação das normas	38
3.3	Reduzir os custos de cumprimento das normas	39
3.4	Coordenar um sistema regulatório multinível e melhorar a orientação das entidades reguladas.....	40
3.5	Melhorar o regime de fiscalizações no Brasil.....	41
	REFERÊNCIAS	43
	LISTA DAS PROPOSTAS DA INDÚSTRIA PARA AS ELEIÇÕES 2014	45



SUMÁRIO EXECUTIVO

O bom funcionamento da economia depende de um regime eficaz de fiscalização.

Caso o ato de fiscalizar se torne um fardo e a regulação deixe de atender aos seus objetivos nas mais diversas políticas públicas, o dinamismo da atividade econômica é prejudicado.

Qualidade regulatória impulsiona a atividade econômica e promove o empreendedorismo. Países que utilizam modelos regulatórios proporcionais, claros e transparentes têm melhor desempenho econômico, ao assegurar confiabilidade aos compromissos de longo prazo, fator-chave para que as empresas invistam e cresçam.

Melhorar as práticas de fiscalização deve ser, portanto, uma prioridade governamental.

O principal desafio dos governos nessa área é desenvolver e aplicar estratégias na hora de fiscalizar para atingir melhores resultados, com altos níveis de conformidade voluntária – que ocorre quando as pessoas cumprem as regras por sua própria vontade, sem a necessidade de fiscalização ou punição – e custos e encargos reduzidos.

Fiscalizações em excesso não significam melhores resultados regulatórios. Elas podem gerar efeitos negativos quando não estiverem acompanhadas de procedimentos claros e transparentes. A conformidade com as normas deve ter um bom custo-benefício, caso contrário, há o risco de inibir o empreendedorismo e a atividade econômica.

A subjetividade da ação dos fiscais e as diferenças de interpretações na forma como as normas são aplicadas devem ser reduzidas ao mínimo. Os grandes desafios de fiscalização estão relacionados à falta de transparência na forma como as regulações são implementadas. As normas devem trazer segurança jurídica e previsibilidade, indicando claramente o que é esperado das entidades reguladas. A informação é crucial neste processo.

Experiências internacionais mostram que reformas nos procedimentos de fiscalização devem ser abrangentes e sistêmicas. Não se trata apenas de melhorar as normas na fase de elaboração para promover maior cumprimento voluntário das regras, mas também mudar o modo como os reguladores supervisionam e fiscalizam. Nesse caso, o principal foco deve ser a avaliação de riscos. A inclusão de novas técnicas de avaliação de risco e também a busca de soluções em tecnologia da informação e comunicação (TIC) podem contribuir para a melhor utilização dos recursos dedicados às fiscalizações, sejam eles os próprios fiscais ou os recursos logísticos e jurídicos.

Apesar das melhorias nesse campo, o cumprimento voluntário das normas permanece baixo em alguns setores e as práticas de fiscalização tendem a ser complexas e onerosas. Há que se superar a atual combinação de práticas de fiscalização ultrapassadas com uma estrutura federativa que acarreta diferentes níveis de normas, em geral, descoordenadas e repetitivas.

O país ainda convive com uma cultura de ação punitiva, o que também contribui para o aumento das fiscalizações, sem resultar em melhores serviços para a população. Tais procedimentos muitas vezes são conduzidos por fiscais mal treinados que aplicam as normas de forma discricionária.

Regulações e procedimentos administrativos racionais e boas práticas de fiscalização podem ajudar a reduzir o chamado Custo Brasil, aumentando a competitividade do país. Regulações em excesso e práticas abusivas de fiscalização são desvantagens competitivas e são levadas em conta na hora de as empresas decidirem investir ou expandir seus negócios no país.

O custo para cumprir as normas também faz parte dessa equação, que precisa ser solucionada em prol da competitividade e da produtividade do país. Representa uma barreira adicional para o setor privado, que se soma a outros gargalos estruturais e burocráticos.

Recomendações

1 Levar em conta os impactos da fiscalização durante a criação das normas

As regras devem ser criadas levando em consideração os impactos sobre a fiscalização e as estratégias de vigilância e controle que tenham bom custo-benefício.

2 Aumentar a transparência na aplicação das normas

Os requisitos para cumpri-las precisam ser claros e previsíveis. As empresas devem participar ativamente no processo regulatório, garantindo que a fiscalização seja corretamente discutida e que seu objetivo seja buscar a melhor opção para que as normas sejam cumpridas.

3 Reduzir custos para o cumprimento das normas

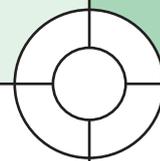
Os reguladores brasileiros devem garantir que não instituirão custos desnecessários para que as normas possam ser cumpridas. Medidas de simplificação devem ser integradas para agilizar procedimentos e eliminar barreiras administrativas que desestimulam o empreendedorismo e os investimentos.

4 Coordenar um sistema regulatório entre União, estados e municípios e melhorar a orientação das entidades reguladas

As três esferas de governo devem atuar de forma coordenada nas atividades regulatórias de fiscalização para evitar duplicidades e sobreposições. Devem ainda estar alinhadas com as abordagens estratégicas para garantir modelos regulatórios consistentes, a fim de estimular a atividade econômica e a inovação. Os reguladores precisam se profissionalizar e orientar as entidades reguladas quanto ao entendimento normativo.

5 Melhorar o regime de fiscalizações no Brasil para que elas deixem de ser complexas e onerosas

A justificativa para fiscalizar deve ser baseada em informações e evidências. Avaliações de risco também precisam ser integradas de forma sistemática ao regime de fiscalização para o melhor aproveitamento na utilização dos recursos.



1 QUALIDADE REGULATÓRIA E FISCALIZAÇÃO

Qualidade regulatória é uma obrigação nos esforços atuais para impulsionar a atividade econômica e promover o empreendedorismo. Os países empenhados em ter modelos regulatórios proporcionais, claros e transparentes são mais propícios a um melhor desempenho econômico, já que definiram as bases para sistemas jurídicos mais previsíveis – um fator-chave para as empresas investirem e crescerem. Esta é a porta para a competitividade e para o aumento da produtividade ao longo do tempo, conforme mostrado em diferentes comparações internacionais¹.

¹ Ver, por exemplo, os Indicadores de Regulamentos do Mercado de Produto da OCDE que revisam os elementos de um ambiente de mercado de produtos competitivos que permite que novas empresas desafiem os titulares, que as empresas eficientes cresçam e as ineficientes existam. Dois principais ingredientes de políticas são necessários para um ambiente de concorrência que favoreça o crescimento. Primeiro, a regulação do mercado de um produto deve ser definido de forma que não impeça a concorrência e, em segundo lugar, uma estrutura antitruste eficaz precisa ser adequada para garantir a igualdade de concorrência entre as empresas. Os indicadores de governança do Banco Mundial relatam os indicadores de governança individual e agregados para 215 economias ao longo do período de 1996–2012, para seis aspectos da governança: voz e responsabilidade, estabilidade política e ausência de violência, eficácia governamental, qualidade regulatória, Estado de direito e controle de corrupção. Esses indicadores agregados combinam os pontos de vista de um grande número de empresas, cidadãos e especialistas entrevistados em países industrializados e em desenvolvimento.

A qualidade da regulação está correlacionada positivamente com um sistema de fiscalização adequado e proporcional. Quando a fiscalização torna-se um fardo excessivo para a atividade econômica, a regulação deixa de atender aos objetivos pretendidos e distorções nas suas principais funções põem em dúvida sua eficácia. Uma aplicação rígida ou ineficiente aumenta os encargos administrativos desnecessariamente, diminuindo os benefícios que a regulação pode trazer. A longo prazo, isso reduz a eficácia da intervenção do governo e desgasta a confiança nas instituições governamentais.

Fiscalização e conformidade são dois elementos fundamentais para fechar o ciclo do processo regulatório. Se qualidade é um item exigido na fase de elaboração das normas regulatórias, a qualidade permanecerá sendo um requisito importante para a fiscalização e conformidade. Os mesmos princípios, tais como transparência, eficácia, eficiência, responsabilidade e previsibilidade, devem ser praticados na fase de fiscalização e cumprimento das normas. Eles devem garantir que as entidades reguladas sejam tratadas de forma igualitária e que a subjetividade na aplicação das normas seja reduzida ao mínimo.

Melhorar as práticas fiscalizatórias deve ser, portanto, uma prioridade para as ações de governo. O custo de manter um sistema que não aumenta os níveis de conformidade voluntária ao mesmo tempo em que reproduz práticas ineficientes é inviável no longo prazo. Os governos devem garantir que as normas regulatórias protejam os cidadãos, as empresas e os consumidores, bem como reduzam e atenuem os riscos, mas sem paralisar a atividade econômica, dificultar a inovação e negligenciar os desafios competitivos.

Em termos de práticas fiscalizatórias, o principal desafio para os governos é “desenvolver e aplicar estratégias fiscalizatórias que alcancem os melhores resultados possíveis por meio do estabelecimento de elevados níveis de conformidade voluntária, ao mesmo tempo em que mantém os encargos nos menores patamares possíveis” (OECD, 2013). Isso pode ser alcançado por meio da combinação de esforços para promover uma conformidade plena com controles bem orientados e disponibilidade de sanções dissuasivas para infrações graves.

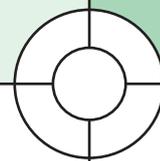
Isso significa que os governos devem se engajar pela melhoria das práticas e ferramentas de fiscalização e introduzir mudanças importantes na cultura administrativa. Assim, a reforma da fiscalização implica traçar estratégias que incluam incentivos adequados para os entes regulados, bem como a orientação adequada para os órgãos de fiscalização, garantindo que os custos e os esforços de monitoramento sejam mantidos em níveis razoáveis.

A melhoria das práticas fiscalizatórias e de inspeção exige, na maioria das vezes, reformas sistêmicas. Muitos países se engajaram nessas reformas a fim de “dar suporte à conformidade

voluntária por meio de uma ampla abrangência de empresas, oferecendo intervenções orientadas, eficazes e sem custo administrativo desnecessário para as empresas” (HAMPTON, 2005). Isso requer a integração do uso das avaliações de risco para direcionar os recursos regulatórios no sentido de obter o máximo de impacto sobre os resultados. A avaliação de riscos obriga os reguladores a considerar adequadamente a natureza da empresa e todos os fatores externos que afetam os riscos que as empresas oferecem para os resultados regulatórios. Com base nessas informações, os reguladores podem direcionar seus recursos no sentido de obter um melhor resultado. Eles podem acabar com fiscalizações desnecessárias ou exigências de dados sobre empresas com menos riscos, identificar as empresas que necessitam de mais fiscalização e liberar recursos para melhorar os serviços de orientação às empresas.

As reformas fiscalizatórias também precisam revisar as sanções e o regime de penalidades, visto que na maioria dos casos eles não atingem objetivos além de executar ações meramente punitivas. Não se trata apenas de perseguir aqueles que não cumprem as normas, mas de garantir que aqueles que as infringem deixem de ter incentivos para continuar com uma atividade ilegal ou desonesta. Isso significa, também, que as sanções e penalidades devem ser proporcionais à infração e que as penalidades regulatórias considerem o valor econômico de uma infração.

As reformas fiscalizatórias também incluem a revisão das práticas do sistema judiciário. O direito à apelação é fundamental, mas os processos também devem ser justos e céleres. Assegurar que as capacidades técnicas adequadas estejam disponíveis nos tribunais é igualmente importante para solucionar casos e promover boas práticas fiscalizatórias.

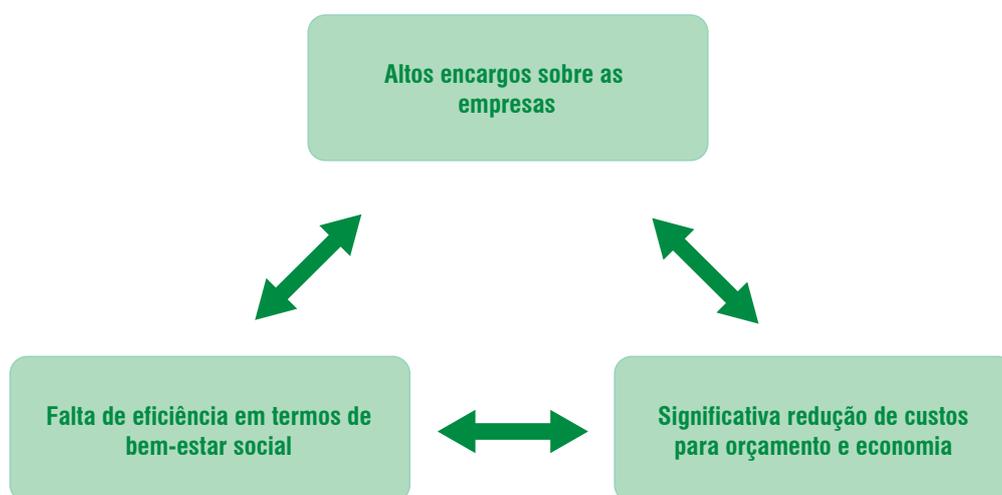


2 BOAS PRÁTICAS INTERNACIONAIS DE FISCALIZAÇÃO

Diversos países da OCDE se empenharam em melhorar as práticas de fiscalização a fim de tornar a implementação das normas mais eficientes, transparentes e eficazes. Economias emergentes e em desenvolvimento também compreenderam que reformas nos modelos de fiscalização são essenciais para impulsionar a atividade econômica. Nesta seção, alguns desses esforços serão apresentados para ilustrar boas práticas internacionais.

A lógica por trás dessas reformas é simples (ver Figura 1). Regulações que são projetadas e implementadas de forma inadequada tendem a impor altos encargos para as empresas e não atingem os objetivos pretendidos. Ou seja, não conseguem ser eficazes em termos de bem-estar social da sociedade. Isso tem custos significativos para o orçamento das empresas e para a economia como um todo. A continuidade dessa situação em médio e longo prazo impõe um impacto negativo ao desempenho econômico de qualquer país.

FIGURA 1 – LÓGICA DE REFORMA DE FISCALIZAÇÃO



Fonte: Elaboração própria

Assim, as seções a seguir apresentam boas práticas seguidas por países a fim de garantir que as atividades de fiscalização e conformidade voluntária sejam adequadamente elaboradas e postas em prática. A sessão aborda principalmente a atividade de inspeção, uma vez que tais práticas são ferramentas-chave para o sistema de fiscalização e retratam a dificuldade de se estabelecer relacionamentos fortes entre entidades reguladas e reguladoras.

2.1 Adaptar a frequência das fiscalizações baseada nos riscos, com foco nas inspeções voltadas para situações de alto risco

Estudos e comparações internacionais têm demonstrado que inexistente relação simples e direta entre “mais inspeções” e “resultados melhores” (sejam eles de maior conformidade, maior receita fiscal, melhora na segurança etc.). Dependendo das circunstâncias, mais inspeções podem ser desnecessárias ou contraproducentes. Em particular, estudos sobre os determinantes da conformidade voluntária têm demonstrado que cidadãos e empresas reagem negativamente ao que eles entendem como “pressão excessiva” ou “procedimento injusto” – por exemplo, inspeções muito frequentes quando inexistente uma razão clara para

tanto, falta de transparência nos controles, excesso de subjetividade por parte dos fiscais, tratamento desrespeitoso. Essa reação negativa significa que a crescente pressão na aplicação regulatória pode, na verdade, reduzir os níveis de cumprimento voluntário das normas e piorar os resultados (veja, em especial, o trabalho de T. Tyler, A. Lind, E. Hoelzl, E. Kirchler, entre outros)².

Esses resultados experimentais foram posteriormente verificados por meio de comparações internacionais, mostrando que os países com níveis muito elevados de fiscalizações (a maioria das empresas inspecionadas todos os anos, várias vezes por ano) têm resultados ruins com frequência – independentemente de como estes são medidos. Por exemplo, muitos países da antiga União Soviética têm (ou tinham, antes das reformas) taxas de inspeção de cerca de 90% de todas as empresas a cada ano, alguns com 6 a 15 visitas por ano (por exemplo, Ucrânia, Tadjiquistão, Bielorrússia, Uzbequistão etc.). Taxas e frequências semelhantes foram encontradas nas principais cidades do Quênia, Mongólia etc.

Todos esses países têm (ou tiveram) resultados em termos de segurança, conformidade voluntária, ambiente, arrecadação estadual etc. piores se comparados a outros países com menos inspeções e/ou esses resultados não se agravaram (ou realmente melhoraram) quando as taxas de inspeção diminuíram. A Geórgia é um caso perfeito para ilustrar a questão. Lá, as taxas de fiscalização eram mais da metade do que passou a ser a partir da segunda metade da década de 2000, mas essa queda no número de inspeções não gerou piora no indicador de segurança ou em qualquer outro indicador. O mesmo foi visto no Uzbequistão em um contexto institucional muito diferente, mostrando a validade das descobertas.

Se olharmos para as comparações entre os países, a Ucrânia tem demonstrado continuamente piores resultados em segurança, meio ambiente e arrecadação do Estado em comparação com países vizinhos, como a Bulgária, Lituânia e Polônia – ainda que esses países tenham reduzido drasticamente as fiscalizações e os encargos fiscalizatórios e a Ucrânia não.

Dados do país confirmam essa questão. Em 2007, o Banco Mundial estudou receitas fiscais, como percentagem do PIB em todas as regiões da Ucrânia, e descobriu que as variações não foram de forma alguma conectadas às (muito importantes) variações por pressão das inspeções fiscais.

² Kirchler, Erich et. al. "Enforced versus voluntary tax compliance: The "slippery slope" framework" in: Journal of Economic Psychology, University of Vienna.

Portanto, inspeções excessivamente frequentes não geram resultados melhores, mas geralmente piores – sem contar os altos custos para o orçamento do Estado relacionados às inspeções e altos encargos para as empresas.

Contrariamente, o que pode ajudar a melhorar a eficácia da fiscalização regulatória e de inspeções é fundamentar o objetivo das fiscalizações na análise e avaliação de riscos. Na análise de riscos, a agência examina quais são os riscos que objetiva prevenir e mitigar, e quais são os principais fatores que tornam esse risco maior ou menor. Na avaliação de riscos, são examinados setores específicos, tipos de empresas e, ao final, cada estabelecimento para atribuir-lhes uma classificação de risco. O direcionamento de fiscalização e sua frequência é, então, feito com base nessa classificação de risco.

Aqui, a definição de risco deve ser entendida como a combinação de probabilidade (de um risco, um evento adverso) e magnitude (extensão do dano, gravidade). A natureza do risco depende da função regulatória a ser considerada: pode ser poluição ambiental, fraude fiscal ou aduaneira, intoxicação alimentar, condições perigosas de trabalho etc.

A lógica do direcionamento com base na análise de risco é a de que os produtos e os estabelecimentos de alto risco devem ser inspecionados mais regularmente e com maior profundidade. Níveis mais elevados de risco são conduzidos pelos fatores inerentes (tipo de atividade, processo, setor), histórico de conformidade e capacidade da empresa (“infratores em série” *versus* empresas comprovadas, confiáveis e compatíveis), fatores de localização específica, tamanho etc³. (ver Figura 2).

Em um sistema de direcionamento baseado no risco, a maioria dos estabelecimentos em uma determinada esfera regulatória (por exemplo, meio ambiente, tributos etc.) serão, por definição, classificados como de “baixo risco”. A questão central é direcionar o máximo possível os recursos de fiscalização. Uma pequena parte das empresas de alto risco será fiscalizada frequentemente (provavelmente, no mínimo uma vez por ano), um quarto ou um terço dos estabelecimentos serão classificados como de risco médio e fiscalizados aproximadamente a cada dois anos, enquanto aqueles de baixo risco (a maioria) serão visitados esporadicamente (e os de menor risco, possivelmente, nunca).

³ World Bank Group (2013) “Nuts and Bolts” note on Introducing a risk-based approach to regulate businesses. How to build a risk matrix to classify enterprises or activities, Washington.

FIGURA 2 – UM EXEMPLO DE MATRIZ DE RISCOS: UMA ABORDAGEM COMUM PARA AVALIAÇÃO DE RISCO NO REINO UNIDO

		Muito Alta	Alta	Média	Baixa	Muito baixa
Nível de Risco	Alto	IM	SM	SM	A	A
	Superior médio	IM	IM	SM	SM	A
	Inferior médio	B	IM	IM	SM	SM
	Baixo	B	B	IM	IM	SM

Abreviações A = Alto, SM = Superior médio, IM = Inferior médio, B = Baixo

Fonte: Abordagem comum para a avaliação de riscos. United Kingdom Better Regulation Delivery Office.

Isso permite a concentração adequada de recursos e investigações mais profundas em objetos de alto risco e a utilização de métodos alternativos para promover a conformidade naqueles de menor risco (ver seções seguintes). Na realidade, a cobertura “universal” da fiscalização nunca é possível. Em jurisdições em que todas ou a maioria das empresas são consultadas, isso é feito de modo pouco profissional, superficial e não resulta em prevenção ou minimização efetiva dos riscos.

Métodos de direcionamento baseados nos riscos são usados por todas as grandes agências reguladoras de fiscalização na OCDE e nos países da União Europeia e são considerados uma prática padrão, principalmente na administração de receitas, segurança alimentícia, segurança do trabalho e segurança ambiental.

Há muitos exemplos de como introduzir esses métodos e quais critérios utilizar para a avaliação dos riscos. Esse tema é amplamente abordado pela literatura internacional. O melhor indicador do direcionamento com base no risco tem, por exemplo, permitido à agência de Saúde e Segurança do Reino Unido (*Health and Safety Executive*) e à Agência Ambiental da Inglaterra e País de Gales (*Environmental Agency*) reduzir o número total de visitas de fiscalização durante a década de 2000, ao mesmo tempo em que alcançou melhores resultados em termos de segurança e poluição.

2.2 Fortalecer a competência e profissionalismo dos fiscais e das instituições reguladoras

Inspeções e fiscalizações só conseguem ser eficazes se os fiscais e os demais funcionários forem competentes e hábeis, além de apresentarem consistentemente os mais elevados padrões profissionais de comportamento.

Se os fiscais têm conhecimento técnico insuficiente, eles serão incapazes de compreender e resolver corretamente as situações a serem enfrentadas – e isso significa que eles podem deixar passar riscos importantes e/ou impor sanções desnecessárias, enfraquecendo a credibilidade e a legitimidade das instituições de uma forma geral.

Mas a competência dos fiscais não está limitada à técnica. Há habilidades específicas do setor. Mais que isso. Também significa que os fiscais devem ter “qualificações abrangentes”, abarcando a avaliação e gestão de riscos, relacionamentos com as empresas, a capacidade de explicar e convencer, habilidades investigativas etc.

A formação inicial, na capacitação para o trabalho, bem como avaliações regulares são indispensáveis, assim como tratar a função de “fiscal” como um trabalho específico que exige um conjunto de habilidades específicas “abrangentes” e não simplesmente uma atribuição técnica. O melhor exemplo dessa abordagem é o “Quadro de Competência” que tem sido desenvolvido pelo Escritório de Melhores Práticas Regulatórias do Reino Unido (*Better Regulatory Delivery Office*) e pelos principais reguladores do país, e inclui uma ferramenta de avaliação das necessidades e um conjunto de módulos de formação e instrumentos necessários para o exercício da atividade.

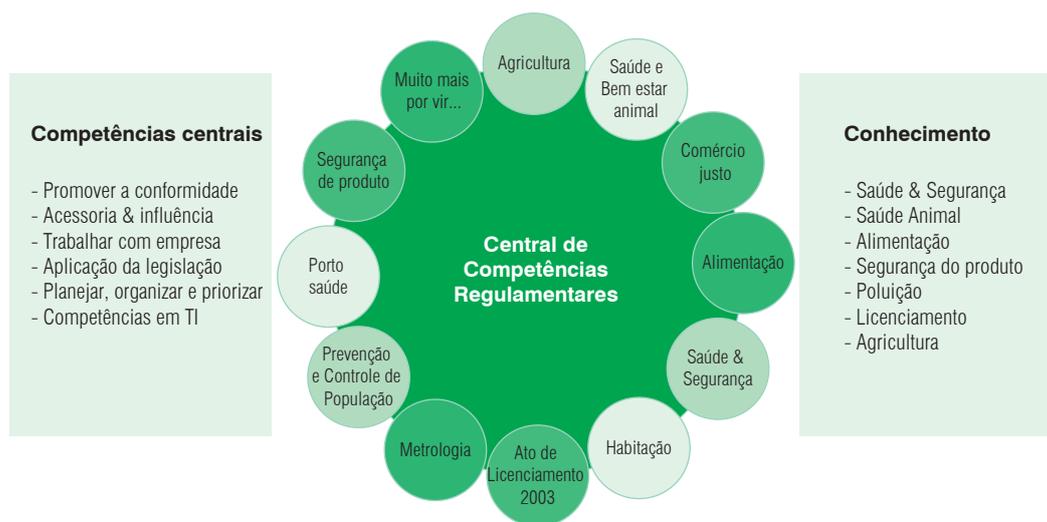
Profissionalismo não é apenas o resultado dos conhecimentos e habilidades que os indivíduos possuem, mas sim de cultura, práticas e incentivos institucionais. Para garantir o comportamento profissional em todos os níveis, a adoção de um código de conduta não é suficiente. A cultura institucional deve ser conduzida por uma combinação de elementos-chave:

- **Gestão de desempenho:** decisões importantes que afetam a carreira e a compensação de pessoal devem estar totalmente alinhadas com profissionalismo e com indicadores de desempenho, gerando incentivos negativos para condutas impróprias (ver as seções seguintes).
- **Gestão:** recrutamento apropriado (destacando qualificações profissionais, experiência gerencial e lealdades não políticas), feito de modo transparente, com objetivos claros, duração fixa dos mandatos (salvo em circunstâncias excepcionais), estrutura

de governança, evitando a excessiva discricionariiedade dos gerentes (ver próximas seções), é elemento essencial para consolidar uma cultura profissional.

- **Recrutamento e treinamento**, conforme descrito nos parágrafos anteriores.

FIGURA 3 – PAINEL DE COMPETÊNCIA BRITÂNICO: PANORAMA ESQUEMÁTICO



Fonte: United Kingdom Better Regulatory Office

2.3 Promover a conformidade visando atingir resultados positivos – ao invés de maximizar infrações e sanções

Como as metas, objetivos e indicadores são definidos e medidos por uma determinada instituição reguladora, todas as instituições de fiscalização têm grande influência sobre o modo de funcionamento, eficiência, eficácia e direcionamento do desenvolvimento e crescimento.

Um grande número de agências permanece com objetivos mal definidos e indicadores que funcionam de forma contrária à sua missão. Por exemplo, quando o desempenho é avaliado através da quantidade de fiscalizações, infrações identificadas e sanções impostas. Na verdade, quanto maior o número de infrações encontradas e quanto mais sanções impostas, mais

evidente fica que o trabalho da agência é ineficaz – assim como a conformidade voluntária é baixa. Porém, objetivar o contrário (como o mínimo de infrações possíveis) estimularia a agência a fazer vista grossa para os problemas – o que seria igualmente inadequado.

Assim, as agências reguladoras de fiscalização devem definir objetivos a fim de garantir resultados públicos positivos (segurança, saúde etc.) e a mitigação de riscos a esses resultados e indicadores de desempenho devem ser desenvolvidos em conformidade com esses objetivos.

Esses objetivos também devem incluir níveis de conformidade (estabelecimentos amplamente de acordo com a maior parte dos requisitos importantes), mas não só. Primeiro, porque a conformidade é o indicador que pode ser manipulado mais facilmente (uma agência pode apresentar mais ou menos conformidades dependendo do que quer mostrar...), mas também porque a conformidade nem sempre tem uma relação direta com a segurança (alguns requisitos são inúteis, outros são insuficientes...).

Também é importante para agências de fiscalização controlar os indicadores de resultado final: número de mortes e ferimentos relacionados ao trabalho, imposto de renda como porcentagem do PIB e imposto de renda real *versus* imposto de renda esperado, poluição ambiental (ar, terra, água), desmatamento etc. É claro que as agências exercem somente um impacto indireto sobre esses fatores através da influência que podem ter sobre as ações empresariais, uma vez que os fiscais não são os únicos a orientar as empresas. Assim, essa influência é indireta e muitas outras forças e fatores estão em jogo. Assim, perseguir melhorias ou resultados rápidos pode ser impossível e a avaliação dos resultados deve sempre considerar as externalidades e eventos de força maior. Mas, no entanto, essas melhorias nos resultados devem ser priorizadas e contra elas é que o desempenho deve ser avaliado.

O indicador de desempenho da Agência Ambiental da Inglaterra e País de Gales é um ótimo exemplo de uma ferramenta de gestão de desempenho que ilustra essa excelente prática fiscalizatória.

2.4 Fornecer orientação e apoio para empresas sobre como interpretar e implementar os requisitos

Regulações modernas são numerosas, abrangendo uma variedade de áreas e tópicos, muitas vezes bastante complexos e que mudam regularmente. Além disso, boas práticas no modelo regulatório sugerem que é importante deixar alguma flexibilidade na forma como

os regulamentos são formulados para evitar situações nas quais as regras são definidas de maneira muito restrita e falham ao serem aplicadas em situações concretas.

Para acomodar a inovação e permitir novas abordagens (adaptação às situações locais etc.), muitas regras são, cada vez mais, formuladas em termos de “desempenho padrão”. Ou seja, “devem garantir que uma dada questão é segura sob determinadas circunstâncias”. Finalmente, regras diferentes, de diferentes agentes reguladores, podem entrar em conflito, ou parecerem em conflito. Tudo isso deixa as empresas sem saber como entrar em conformidade com as normas.

Este problema é particularmente acentuado para micro, pequenas e médias empresas, que têm menos recursos para monitorar novas regras quando são lançadas, indagar sobre sua aplicabilidade, contratar consultores especializados e possuem muito menos pessoal especializado para lidar com tais questões do que as grandes empresas.

Ao mesmo tempo, empresas de maior porte também enfrentam dificuldades significantes. Como suas operações tendem a ser complexas e exigem grandes investimentos, estão sob risco de incerteza considerável devido ao vasto número de questões regulatórias a serem consideradas e, portanto, potencialmente dissuadidas de novos investimentos devido a incertezas sobre a interpretação e a fiscalização das normas. Nesse contexto, fornecer orientação ativa para as empresas é indispensável tanto pela perspectiva de melhoria da conformidade e dos resultados de bens públicos (segurança, saúde etc.) como de incentivar o crescimento e o investimento. Tal orientação é necessária tanto para situações “genéricas” como para casos específicos:

- **Para situações “genéricas”**, cartilhas ou conjuntos de ferramentas para as questões de entrega regulatória das instituições orientam passo a passo os leitores a configurar e operar empresas em uma dada esfera. Um dos melhores exemplos é o guia “*Safer Food, Better Business*”, do Reino Unido, que fornece todas as informações relevantes, etapas e itens para um restaurante, café ou outras empresas de catering alcançarem plena conformidade com a legislação da União Europeia em segurança alimentar (que é notoriamente complexa de se compreender e interpretar pelas PMEs). O conjunto de ferramentas existe nos 16 idiomas mais usados pelos chefes de cozinha do Reino Unido. Além desses kits de ferramentas, autoridades podem e devem fazer com que as respostas às perguntas padrão sejam facilmente acessíveis através da internet e telefone. A norma regulatória da Lituânia estabeleceu a obrigatoriedade de call centers especializados para todas as instituições de fiscalização. Esse é um excelente exemplo. Respostas fornecidas por esses call centers precisam ser padronizadas e as respostas recebidas pelos empresários são vinculativas à agência. Ou seja, não podem haver sanções emitidas por segui-las.

- **Para situações específicas**, em que as empresas precisam de respostas particulares a seus casos, várias ferramentas podem e devem ser usadas:
 - Em profunda análise e discussão de práticas empresariais, processos, normas internas e desenvolvimento das diretrizes a serem seguidas pelas empresas e pelos fiscais. Este é o sistema utilizado no mecanismo de “Autoridade Primária” do Reino Unido.
 - **Respostas específicas por telefone ou e-mail para perguntas detalhadas**, fornecendo todas as particularidades de um caso – que é tipicamente mais fácil para questões relacionadas à Receita e normas trabalhistas do que para questões de segurança técnica –, com a resposta tornando-se vinculada tanto para as empresas como para as autoridades. Isso é usado, por exemplo, na Lituânia e na França em questões tributárias (“*rescrit fiscal*”).

QUADRO 1 – ESQUEMA DE “AUTORIDADE PRIMÁRIA” DO REINO UNIDO

O esquema de “Autoridade Primária” do Reino Unido está baseado nos seguintes elementos:

Problema: como fornecer às grandes empresas com unidades/lojas/instalações em diversas regiões confiança de que as inspeções serão consistentes num sistema fiscalizatório descentralizado?

- Resposta = “Autoridade primária” – uma autoridade local realiza auditoria de procedimentos internos das empresas, discute/valida tais procedimentos, emite diretrizes de aplicação de práticas fiscalizatórias para todos os outros.
- Aplicabilidade: mesmo em um sistema centralizado, existem problemas de variabilidade entre os fiscais e de possíveis conflitos na interpretação das regras entre as instruções dos fiscais e gestão centralizada do negócio (orientações internas de uma empresa etc.).
 - Auditoria de procedimentos internos e validação em nível central provê confiança e é muito mais eficaz;
 - Transparência e estabilidade promovem investimento e crescimento: + eficácia é maior (melhor conformidade).

2.5 Limitar a utilização do licenciamento e simplificar os procedimentos e fiscalizações relacionados ao licenciamento

Há um entendimento geral na prática internacional de que as licenças (todas as ferramentas de aprovação *ex ante* sob qualquer nome) são instrumentos regulatórios onerosos, com impacto negativo na inovação, entrada no mercado e concorrência e por isso devem ser usados com moderação e somente em situações nas quais os benefícios claramente superam os custos.

Considerando que as condições, no momento da concessão de uma licença, não permitam prever se a empresa se manterá em conformidade, as aprovações *ex ante* são, na sua maioria, relevantes em situações em que: (a) um objeto (edifício, instalação etc.) precisa ser construído (e o custo de reforma ou de demolição, em caso de inconformidade, ultrapassaria vastamente os custos de licenciamento) e (b) as aptidões dos profissionais devem ser avaliadas e espera-se que essas aptidões se mantenham atualizadas com o passar do tempo. Tanto quanto possível, as licenças devem ser evitadas como instrumento para outros casos, ou seja, aquelas nas quais o que deve ser avaliado é a conformidade contínua de uma instituição.

Em relação às inspeções, os procedimentos de licenciamento devem ser os mais simplificados possíveis. Não deve haver situações nas quais muitas atividades exijam licenciamento, todas essas licenças exijam visitas físicas e a emissão de licenças sofram atrasos rotineiramente devido à falta de fiscais com tempo hábil para realizar as visitas – ou porque faltam recursos físicos para realizar as visitas (transporte e outros).

Algumas boas práticas podem ser usadas como inspiração:

- Limitar o uso de licenças às situações estritamente necessárias. Em grande parte da União Europeia, por exemplo, existem muito poucas profissões que exigem a emissão de uma licença. Em vez disso, quando é considerado que uma determinada profissão demanda uma qualificação específica, as normas aplicáveis exigem simplesmente possuir a qualificação. Isso pode ser verificado durante as inspeções, se ocorrerem, ou simplesmente pelos consumidores. Não há nenhuma necessidade de criar um procedimento específico de licença e verificação para a maioria dessas situações.
- Muitas licenças – autorização para construção, por exemplo – podem ser emitidas sem inspeção local, baseadas em documentação com a obrigação de o operador

cumprir com as condições de licenciamento, que podem ser verificadas por meio de fiscalizações alicerçadas no modelo de definição de risco (fiscalizar apenas situações que transmitem um risco significativo).

2.6 Dar transparência e foco aos mandatos de fiscalização para garantir que eles alcancem os resultados e direcionem os riscos, ao invés da abordagem genérica de “aplicar todas as normas”

As inspeções e as instituições de fiscalização têm sido criadas ao longo do tempo por iniciativas políticas desvinculadas. Isso significa que mandatos de fiscalização não foram pensados de forma coerente e sistêmica, mas, ao invés disso, muitas instituições foram criadas (ou investidas com poderes específicos) sem a devida consideração a outras já existentes. Além disso, muitas vezes não se dá a atenção adequada para esclarecer as metas reais e os objetivos dessas instituições. Ao contrário. Seu papel era (é) muitas vezes definido como sendo de “fiscalizar a lei em uma determinada esfera”. Isso torna impossível avaliar apropriadamente o desempenho e ganho de eficiência.

Em contraste, os melhores sistemas de fiscalização são aqueles nos quais: (a) a consolidação dos serviços de inspeção e esclarecimento dos mandatos de fiscalização têm garantido que não haja sobreposição ou duplicação do trabalho realizado e (b) mandatos têm sido definidos claramente em termos de bens públicos a serem atingidos (e/ou riscos a serem mitigados) e não simplesmente com o objetivo de “aplicar a legislação”.

Alguns exemplos úteis e aplicáveis incluem:

- Países Baixos: ao longo de 12 anos, o número de fiscalizações foi cortado pela metade – embora isso não deva ser visto como um fim em si, essa mudança permitiu que objetivos e mandatos fossem revisados para evitar duplicidade. Além disso, os fiscais holandeses usam o modelo de “agência líder”, através da qual a cada setor econômico é atribuída uma fiscalização líder (aquela que é mais relevante para os tipos de riscos levantados por este setor) e atua como “olhos e ouvidos” para outras fiscalizações em negócios desse setor. Enquanto outras fiscalizações ainda

inspeccionam locais de alto risco, eles também contam com informações da “agência líder” para direcionar melhor seu trabalho, ao invés de atuar em uma rede ampla e fiscalizar várias instituições de risco médio ou baixo. Todas as agências de fiscalização são membros de um “Conselho de Fiscalização” para compartilhar experiência, planos, problemas etc.

- Eslovênia: durante os últimos 7 anos, a lista dos serviços de fiscalização foi inteiramente revisada, reduzida para menos de 15 (atualmente em expansão) e as sobreposições foram eliminadas. Todos os serviços de fiscalização são membros de um “Conselho de Fiscalização”, como nos Países Baixos.
- Reino Unido: as funções dos serviços britânicos de fiscalização (agências nacionais) e de serviços locais de entrega regulatória (fiscalizações do governo local) são cuidadosamente definidas para que não haja nenhuma sobreposição, mas sim uma partilha racional de trabalho e informação. Os mandatos são estritamente definidos (e avaliados) em termos de alcance dos bens públicos.

2.7 Transformar a gestão de desempenho e governança dos serviços de fiscalização e construir sistemas de informação para apoiar as reformas

As instituições e a infraestrutura são essenciais para habilitar mudanças nas culturas e práticas. Isso significa que, para dar suporte às transformações na maneira que os serviços de fiscalização estruturam e planejam seus trabalhos e interagem com as empresas, essas mudanças precisam ser apoiadas na forma como as fiscalizações são regidas, como os fiscais são avaliados e também pela essencial tecnologia da informação.

Em termos de governança, é indispensável garantir que os serviços de fiscalização não sejam tratados como “feudos pessoais” por seus governantes e que as operações do dia a dia não sofram interferência política. Decisões políticas só devem acontecer no nível estratégico. Os gerentes devem ser recrutados e nomeados com base no profissionalismo, de preferência para mandatos fixos, e não devem exercer o poder absoluto sobre a agência, mas sim dividir a autoridade com um conselho de administração.

A avaliação de desempenho deve ser baseada na forma como a fiscalização está atingindo seu objetivo de promover bens públicos e mitigar riscos e em como ela é eficaz em fazer isso com o menor impacto negativo possível na economia. “Volume de atividade” (fiscalizações) e resultados negativos (infrações, sanções) definitivamente não devem ser indicadores de desempenho – nem para a instituição, nem para os fiscais. Somente se estiver claro que políticos avaliam as agências de acordo com essas orientações e claro para os funcionários que suas carreiras refletirão a forma com que eles promovem a conformidade e ajudam a alcançar resultados positivos (e não como eles são zelosos no sancionamento) a reforma será bem-sucedida.

Finalmente, um sistema de tecnologia da informação precisa incluir informações compreensíveis e (tanto quanto possível) integradas de todos os estabelecimentos sob supervisão e dos resultados de fiscalizações anteriores, ligadas a uma ferramenta de planejamento. Esse sistema é indispensável para avançar no modelo de planejamento baseado nos riscos e capitalizar os resultados das fiscalizações anteriores. Integração significa que o maior número possível de agências de fiscalização devem compartilhar um banco de dados comum para evitar a duplicidade na coleta de informações, atualizações mais rápidas e alertar de imediato no caso de infrações graves encontradas por outra agência.

Entre os bons exemplos que podem ser usados nesta perspectiva:

- Todas as agências de fiscalização do Reino Unido têm um conselho de administração que reúne os representantes das principais partes interessadas que deve concordar com suas diretrizes, decisões etc.
- Serviços de fiscalização do Reino Unido e Países Baixos regularmente relatam ao poder Legislativo (diretamente, nos Países Baixos ou através de ministros, no Reino Unido) seu desempenho em termos de alcance dos bens públicos, seu impacto na economia etc. Além disso, nos Países Baixos, suas atividades também são avaliadas por um conselho independente.
- Sistemas integrados de informação para o planejamento e registro das fiscalizações, reunindo várias funções de fiscalização, existem na Colômbia (Bogotá e outros grandes municípios) e Bósnia e Herzegovina e estão sendo desenvolvidos em muitos outros lugares.

QUADRO 2 – PANORAMA GERAL DAS SOLUÇÕES DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO PARA AS FISCALIZAÇÕES

- **Soluções básicas** incorporam informações sobre as empresas e os empresários, suas características (por exemplo: locais, tamanho, setor etc.) e resultados de fiscalizações anteriores para permitir um planejamento simples das atividades de fiscalização futuras. Esses sistemas normalmente fornecem um histórico de fiscalização completo por empresa e localização e usam uma lista de verificação para obter consistência através das fiscalizações. As soluções tecnológicas, nesta categoria, podem compartilhar informações entre vários serviços de fiscalização. No entanto, há normalmente automação ou integração de sistemas muito limitadas.
- **Soluções intermediárias** podem ser utilizadas para preparar atividades de acompanhamento baseadas no resultado de uma inspeção e permitir a integração automatizada das práticas de fiscalização através dos serviços de fiscalização. Idealmente, eles são integrados com os registros das empresas, com o governo ou com outras fontes de informação empresarial para identificar a localização, o setor e outros atributos-chave de uma empresa. Soluções intermediárias podem também incluir capacidades limitadas de fiscalização móvel e apoiar alguns níveis de criação de plano de fiscalização automatizado com base nos resultados de fiscalizações anteriores.
- **Soluções avançadas** incluem uma variedade de outras características e funções, incluindo:
 - **Planejamento de fiscalização com base nos riscos** permite a programação e o planejamento com base em uma avaliação dos riscos da empresa que inclui informações-chave, tais como o tamanho da empresa, resultados de fiscalizações anteriores, setor, geografia e dados de outros serviços de fiscalização ou fontes de informação do governo. A gestão dos sistemas de fiscalização desenvolvida pelos principais serviços de fiscalização da Bósnia e Herzegovina envolve uma abordagem sofisticada para o planejamento das fiscalizações baseado

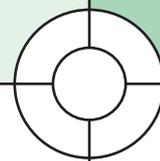
nos riscos, no aproveitamento de informações para alocar recursos de fiscalização de modo concentrado na empresa que apresenta maiores riscos para a saúde e segurança, tais como empresas que manipulam materiais perigosos.

- **A integração automatizada ou em tempo real com outras fontes de informação**, que geralmente recaem em duas categorias amplas: (i) registro de informações (por exemplo, informações de registro de negócio/empresa, licenças e autorizações); e (ii) informações de risco (por exemplo, nível de risco de negócio/empresa com base em suas atividades e perfil, resultados de fiscalizações ou relatórios de outros serviços de inspeção). Nos Países Baixos, a solução, a partir da perspectiva de fiscalização, provê um quadro para compartilhamento de informações relacionadas às fiscalizações entre os serviços de fiscalização para permitir o planejamento e a tomada de decisão com base no modelo de riscos.
- **Capacidades de fiscalização móvel abrangente** incluem ferramentas e tecnologias que fornecem aos fiscais a capacidade de visualizar os horários e registros de fiscalização, bem como registrar os resultados da fiscalização no local. O estudo revelou que um número de jurisdições alavancou plataformas de computação móveis para apoiar os fiscais nesse campo. As abordagens utilizaram notebooks, *tablets* e dispositivos portáteis para o total acesso *on-line* usando aplicativos ligados à internet. A adoção de tecnologia pelos fiscais, no entanto, provou ser um desafio em diversos lugares, uma vez que foi necessário fazer um forte treinamento. A idade e a formação técnica dos fiscais eram fatores importantes.
- **Capacidades de gestão de desempenho ativadas através da análise empresarial** está relacionada com o planejamento baseado em riscos e fornece recursos para os serviços de fiscalização monitorarem a eficiência e o rendimento do programa de fiscalização e dos fiscais individualmente.

Competências do portal público estão relacionadas com a disponibilidade dos resutados e requisitos de fiscalização para as empresa e para o público em geral, além de facultar a apresentação de queixas contra as agências e solicitar uma inspeção.

(i) Kirchler, Erich et al. "Cumprimento fiscal obrigatório *versus* voluntário: o painel de "slippery slope". *Journal of Economic Psychology*, Universidade de Viena. (ii) Grupo Banco Mundial (2013). "Nuts and Bolts" – nota sobre a *introdução de uma abordagem baseada no risco para regulamentar empresas*.

Fonte: Banco Mundial (2013).



3 VISÃO GERAL DOS ATUAIS DESAFIOS DE FISCALIZAÇÃO NO BRASIL

A aplicação da regulação no Brasil tem melhorado ao longo do tempo, mas ainda há muito a ser feito para certificar que as regulações estão sendo corretamente implementadas e que as entidades reguladas têm as informações adequadas para cumprir as normas.

Esta seção apresenta uma visão preliminar do arranjo institucional em vigor e dos desafios relacionados com a fiscalização no Brasil. Uma segunda parte do trabalho a ser publicada posteriormente irá incluir a elaboração de estudos de caso em três campos diferentes: tributação, trabalho e meio ambiente; o qual fornecerá *insights* detalhados sobre as ações, regimes e práticas de fiscalização no país.

3.1 Levar em conta os impactos fiscalização durante a criação das normas

A falta de uma análise sistemática durante a elaboração das normas exerce um impacto negativo sobre a forma como as questões relativas à fiscalização e conformidade são tratadas nas fases iniciais dos processos regulatórios.

Reguladores não precisam justificar, por exemplo, por que a provável intervenção pode ser onerosa para entidades reguladas ou se diferentes alternativas foram analisadas. Não há nenhum mecanismo que questione se os reguladores analisaram acuradamente formas de garantir que a medida de melhor custo-benefício seja proposta.

Perpetuar uma lacuna contínua entre criação e implementação é bastante comum no sistema regulatório brasileiro. Uma vez que a elaboração das normas no Brasil não exige qualquer justificativa clara de intervenção, os reguladores carecem de um mecanismo que poderia ajudar a pensar as opções de implementação. Isso inclui também a falta de coordenação entre os diferentes atores que também podem regular os mesmos atores, mas em campos diferentes. Como resultado, aqueles que supervisionam a implementação das normas podem não estar engajados na discussão de como implementar a solução, provocando uma situação na qual a implementação é fraca.

O uso da Análise de Impacto Regulatório (AIR) poderia ajudar a fechar esta lacuna. Uma avaliação séria, que incluísse opções de implementação, ajudaria os reguladores a direcionar melhor os esforços de fiscalização a fim de garantir que as empresas sejam obrigadas a adotar a solução de melhor custo-benefício. Oferecer a possibilidade de participar ativamente na elaboração das normas através do uso da AIR poderia ajudar os principais interessados a intervir no início do processo e fazê-los entender como a fiscalização e a conformidade funcionam de fato.

Além disso, o papel punitivo do Estado deve evoluir para um processo mais consensual e baseado em evidências, no qual reguladores e entidades reguladas tenham informações e recursos para reduzir a impunidade, a corrupção e as práticas abusivas. Deve-se mover na direção para alcançar resultados ao invés de apontar infrações e sanções; isso poderia ajudar a definir melhores estratégias de fiscalização e garantir maior conformidade voluntária com as normas.

3.2 Aumentar a transparência na aplicação das normas

Apesar dos grandes avanços em direção ao aumento da transparência no Brasil, a participação das principais partes interessadas no processo regulatório tende a ser fraca. Melhorar a fiscalização requer a criação de espaços e mecanismos para a participação adequada no processo regulatório, além de garantir que as empresas e os cidadãos tenham mais informações para melhor cumprir as normas.

Transparência é essencial para garantir que as opiniões das partes interessadas sejam corretamente ouvidas e integradas às decisões regulatórias para ajudar a aumentar a conformidade voluntária. Várias instituições no Brasil realizam consultas públicas ou audiências públicas sobre decisões regulatórias, mas esta prática ainda não é obrigatória para todas as instituições. Regulações sem uma consulta adequada tendem a ser fracas e as partes interessadas podem não estar aptas a compreendê-las, reduzindo as chances de maior conformidade voluntária.

Transparência também significa ter regras claras aplicáveis a todos os atores e garantir condições de igualdade para todas as partes interessadas. Isso requer uma redução das decisões discricionárias e tornar os reguladores mais responsáveis por suas decisões. Também sugere um esforço para se engajarem com as empresas e construir confiança e consenso. Mas, para isso, os órgãos reguladores brasileiros precisam investir em novas técnicas e mecanismos para oferecer soluções criativas nas quais as empresas possam contribuir de forma transparente.

3.3 Reduzir custos para o cumprimento das normas

Hoje, a aplicação da regulação no Brasil continua a ser onerosa e difusa. Há duplicidade de papéis e requisitos, práticas e regulamentação desatualizadas, procedimentos administrativos longos e pouco claros, sobreposições de competências, falta de total transparência, insuficiências nos procedimentos de apelação e o papel do Judiciário, que ultrapassa alguns papéis de fiscalização, são alguns dos problemas mais comuns enfrentados pelos empresários brasileiros. Em especial, as empresas são fortemente afetadas pelo alto custo de conformidade com as normas, que impede a formalização, o crescimento e a expansão.

O Custo Brasil representa um elemento importante para as empresas ao decidirem investir e expandir. E não é apenas a combinação de barreiras estruturais e burocráticas contra o empreendedorismo e *start-up*, mas também a capacidade para manter a competitividade e aumentar a produtividade ao longo do tempo. O custo de conformidade com as normas é parte de um grande desafio, pois cria barreiras adicionais para o setor privado e inibe um melhor desempenho econômico.

É, portanto, essencial que as práticas regulatórias no Brasil melhorem e que as medidas de fiscalização sejam aperfeiçoadas, simplificadas e agilizadas. Isso exigiria não apenas revisar sistematicamente o modelo regulatório atual e atualizá-lo para atender a novas necessidades e desafios, mas também apresentar novas ferramentas e mecanismos de melhor custo-benefício e com metas claras de desempenho.

Simplificação pode assumir várias formas. Isso significa fazer uso das ferramentas de tecnologia da informação e comunicação (TIC), aumentar o compartilhamento de dados, reduzir o tempo e o custo de conformidade com as normas, através da abordagem baseada nos riscos etc. Uma racionalidade importante deve manter os requisitos ao mínimo necessário e eliminar procedimentos onerosos sem valor agregado ao processo regulatório.

3.4 Coordenar um sistema regulatório entre união, estados e municípios e melhorar a orientação das entidades reguladas

A coordenação entre as instituições reguladoras, tanto em nível vertical quanto horizontal, é essencial para uma fiscalização adequada. A diversidade brasileira e sua estrutura federal exigem medidas coordenadas entre os níveis de governos e agentes para práticas adequadas e proporcionais de fiscalização.

A quantidade de visitas de fiscalização recebidas durante um ano é um bom indicador de fiscalização desproporcional que as empresas brasileiras enfrentam, além das diferentes capacidades técnicas dos fiscais e a clareza dos papéis e responsabilidades de cada esfera governamental. O caráter federal do país contribui para a imposição de altos custos de conformidade, mas os governantes poderiam reduzi-los se os mecanismos de coordenação fossem adequados.

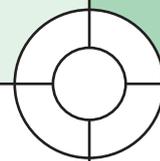
No mais, se os processos regulatórios de qualidade ajudam a diminuir a insegurança jurídica, os vários níveis do governo precisam assegurar coerência nas práticas fiscalizatórias para garantir condições justas de negociação. Orientar as empresas sobre o que é esperado delas, considerando a complexidade da estrutura federal do país, poderia ajudar a reduzir a sobreposição e duplicidade das normas. Entidades reguladas precisam ter plena certeza da precisão das informações e dos mecanismos de apelação às decisões.

3.5 Melhorar o regime de fiscalizações no Brasil para que elas deixem de ser complexas e onerosas

No Brasil, a governança do regime de fiscalizações e o papel dos fiscais podem ser sistematicamente revisados para integrar o uso de novas ferramentas, abordagens e resultados. Mesmo que várias instituições tenham se esforçado para repensar e simplificar a forma como operam, ainda há muito a ser feito para obter um sistema de fiscalização que contribua para práticas modernas de fiscalização.

As fiscalizações impõem pesados encargos para as empresas no Brasil. O setor privado identificou diversos problemas comuns relacionados às fiscalizações e aos fiscais: desde a falta de clareza e uniformidade das normas ao grau de subjetividade que caracteriza a fiscalização. Mesmo que as práticas tenham evoluído em algumas áreas, como a tributária, em virtude dos esforços direcionados para a delimitação das fiscalizações, ainda há muito a ser feito para garantir que as fiscalizações sejam conduzidas de forma apropriada e atinjam seus objetivos pretendidos.

Qualquer esforço para revisar o sistema de fiscalizações no Brasil deve repensar os atuais mecanismos de governança e a necessidade de eliminar interferências políticas nas atividades de fiscalização. Também deve incluir o treinamento sistemático dos fiscais e melhorar a preparação do material de orientação para apoiar o trabalho deles. Deve também introduzir e utilizar as práticas de TIC para apoiar novos processos que possam facilitar a função de fiscalização.



REFERÊNCIAS

BLANC, Florentin. *Inspections reforms: why, how and with what results*. Paris: OECD Publishing, 2013.

HAMPTON, Philip. *Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement*. London: HM Treasury, 2005.

MACRORY, Richard B. *Regulatory justice: making sanctions effective*. London: Better Regulation, 2006.

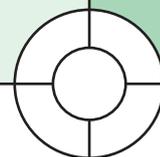
KIRCHLER, Erich. et.al. Enforced versus voluntary tax compliance: the slippery slope framework. In: *Journal of Economic Psychology*. [S.l]: University of Vienna, [20--?].

OECD. *Recommendation of the council on regulatory policy and governance*. Paris: OECD Publishing, 2012.

OECD. *Reform of regulatory enforcement and inspections in OECD countries*. Paris: OECD Publishing, 2013.

OECD. *Best practice principles for improving regulatory enforcement and inspections*. Paris: OECD Publishing, 2013.

WORLD BANK GROUP. Nuts and Bolts. In: *Introducing a risk-based approach to regulate businesses. How to build a risk matrix to classify enterprises or activities*. Washington: [s.n.], 2013.



LISTA DAS PROPOSTAS DA INDÚSTRIA PARA AS ELEIÇÕES 2014

- 1 Governança para a competitividade da indústria brasileira
- 2 Estratégia tributária: caminhos para avançar a reforma
- 3 Cumulatividade: eliminar para aumentar a competitividade e simplificar
- 4 O custo tributário do investimento: as desvantagens do Brasil e as ações para mudar
- 5 Desburocratização tributária e aduaneira: propostas para simplificação
- 6 Custo do trabalho e produtividade: comparações internacionais e recomendações
- 7 Modernização e desburocratização trabalhista: propostas para avançar
- 8 Terceirização: o imperativo das mudanças
- 9 Negociações coletivas: valorizar para modernizar
- 10 Infraestrutura: o custo do atraso e as reformas necessárias
- 11 Eixos logísticos: os projetos prioritários da indústria

- 12 Concessões em transportes e petróleo e gás: avanços e propostas de aperfeiçoamentos
- 13 Portos: o que foi feito, o que falta fazer
- 14 Ambiente energético global: as implicações para o Brasil
- 15 Setor elétrico: uma agenda para garantir o suprimento e reduzir o custo de energia
- 16 Gás natural: uma alternativa para uma indústria mais competitiva
- 17 Saneamento: oportunidades e ações para a universalização
- 18 Agências reguladoras: iniciativas para aperfeiçoar e fortalecer
- 19 Educação para o mundo do trabalho: a rota para a produtividade
- 20 Recursos humanos para inovação: engenheiros e tecnólogos
- 21 Regras fiscais: aperfeiçoamentos para consolidar o equilíbrio fiscal
- 22 Previdência social: mudar para garantir a sustentabilidade
- 23 Segurança jurídica: caminhos para o fortalecimento
- 24 Licenciamento ambiental: propostas para aperfeiçoamento
- 25 Qualidade regulatória: como o Brasil pode fazer melhor
- 26 Relação entre o fisco e os contribuintes: propostas para reduzir a complexidade tributária
- 27 Modernização da fiscalização: as lições internacionais para o Brasil
- 28 Comércio exterior: propostas de reformas institucionais
- 29 Desburocratização de comércio exterior: propostas para aperfeiçoamento
- 30 Acordos comerciais: uma agenda para a indústria brasileira
- 31 Agendas bilaterais de comércio e investimentos: China, Estados Unidos e União Europeia
- 32 Investimentos brasileiros no exterior: a importância e as ações para a remoção de obstáculos
- 33 Serviços e indústria: o elo perdido da competitividade
- 34 Agenda setorial para a política industrial
- 35 Bioeconomia: oportunidades, obstáculos e agenda

- 36 Inovação: as prioridades para modernização do marco legal
- 37 Centros de P&D no Brasil: uma agenda para atrair investimentos
- 38 Financiamento à inovação: a necessidade de mudanças
- 39 Propriedade intelectual: as mudanças na indústria e a nova agenda
- 40 Mercado de títulos privados: uma fonte para o financiamento das empresas
- 41 SIMPLES Nacional: mudanças para permitir o crescimento
- 42 Desenvolvimento regional: agenda e prioridades

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI

Robson Braga de Andrade
Presidente

Diretoria de Políticas e Estratégia

José Augusto Coelho Fernandes
Diretor

Diretoria de Desenvolvimento Industrial

Carlos Eduardo Abijaodi
Diretor

Diretoria de Relações Institucionais

Mônica Messenberg Guimarães
Diretora

Diretoria de Educação e Tecnologia

Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti
Diretor

Julio Sergio de Maya Pedrosa Moreira

Diretor Adjunto

Diretoria Jurídica

Hélio José Ferreira Rocha
Diretor

Diretoria de Comunicação

Carlos Alberto Barreiros
Diretor

Diretoria de Serviços Corporativos

Fernando Augusto Trivellato
Diretor

CNI**Diretoria de Relações Institucionais – DRI**

Mônica Messenberg Guimarães

Diretora de Relações Institucionais

Gerência Executiva de Relacionamento com o Poder Executivo – COEX

Pablo Silva Cesário

Gerente-Executivo

Giuseppe Uchoa Ribeiro Lobo

Kamila Zardini Grafetti

Thais Marcal Rodrigues

Equipe Técnica

Delia Rodrigo

Florentin Blanc

Lorenzo Allio

Consultores

Coordenação dos projetos do Mapa Estratégico da Indústria 2013-2022**Diretoria de Políticas e Estratégia – DIRPE**

José Augusto Coelho Fernandes

Diretor de Políticas e Estratégia

Renato da Fonseca

Mônica Giágio

Fátima Cunha

Gerência Executiva de Publicidade e Propaganda – GEXPP

Carla Gonçalves

Gerente Executiva

Walner Pessoa

Produção Editorial

Gerência de Documentação e Informação - GEDIN

Mara Lucia Gomes

Gerente de Documentação e Informação

Alberto Nemoto Yamaguti

Normalização

Ideias, Fatos e Texto Comunicação e Estratégias

Edição e sistematização

Denise Goulart

Revisão gramatical

Grifo Design

Projeto Gráfico

Editorar Multimídia

Editoração

Mais Soluções Gráficas

Impressão



Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA