



Qualidade regulatória: como o Brasil pode fazer melhor

25

Mapa Estratégico
DA INDÚSTRIA 2013-2022
UMA AGENDA PARA A COMPETITIVIDADE

 PROPOSTAS DA INDÚSTRIA
Eleições 2014

**Qualidade regulatória:
como o Brasil pode
fazer melhor**

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

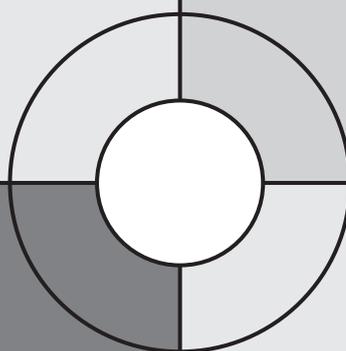
Haroldo Pinto Pereira

Francisco de Sales Alencar



Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA



Qualidade regulatória: como o Brasil pode fazer melhor

25

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

C748q

Confederação Nacional da Indústria.

Qualidade regulatória : como o Brasil pode fazer melhor. – Brasília : CNI, 2014.

99 p. : il. – (Propostas da indústria eleições 2014 ; v. 25)

1. Agenda Regulatória. 2. Gestão Regulatória. I. Título. II. Série.

CDU: 35.078.2

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>

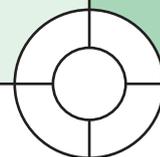
Serviço de Atendimento ao Cliente – SAC

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.



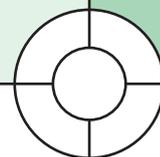


LISTA DE GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

GRÁFICO 1.A)	A sua instituição emite regularmente programas de trabalho em relação a decisões regulatórias?	28
GRÁFICO 1.B)	A cada ano, qual a proporção média das iniciativas planeadas que não são lançadas no final do ano?	30
GRÁFICO 1.C)	A cada ano, qual a proporção média do total de iniciativas lançadas naquele ano que não estão inclusas no programa de trabalho anual? ...	30
GRÁFICO 2.A)	Quais práticas de participação pública a sua instituição possui?.....	32
GRÁFICO 2.B)	Quando sua instituição se envolve com a participação pública e quem participa?	33
GRÁFICO 2.C)	Sua instituição publica relatórios com os resultados de cada rodada de consulta?	34
GRÁFICO 3.A)	Ao preparar uma decisão regulatória, sua instituição discute com o setor privado sobre os possíveis impactos e as razões para intervir?	36

GRÁFICO 3.B)	Em qual proporção das novas decisões regulatórias a sua instituição realiza uma análise estruturada sobre os problemas subjacentes?	37
GRÁFICO 3.C)	Qual a proporção das novas decisões regulatórias para as quais sua instituição realiza uma análise estruturada sobre os prováveis impactos nos negócios (incluindo PME)?	38
GRÁFICO 4.A)	Em que grau as decisões regulatórias sob responsabilidade de sua instituição são públicas e acessíveis?.....	40
GRÁFICO 4.B)	Em que grau sua instituição adotou medidas para fazer com que essas decisões regulatórias sejam fáceis de entender para cidadãos e organizações (medidas de linguagem clara e objetiva)?	41
GRÁFICO 4.C)	Sua instituição realiza revisões de pós-implementação (por ex., avaliações da decisão regulatória já vigente)?	42
GRÁFICO 5.A)	Qual é a situação dos procedimentos administrativos gerenciados por sua instituição?	45
GRÁFICO 5.B)	Ao levar em consideração introduzir ou revisar um procedimento que regula a atividade econômica, você avalia e estima os encargos econômicos incidentes sobre os negócios por conta das modificações introduzidas?	46
GRÁFICO 5.C)	Que tipo de uso sua instituição está fazendo das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) (por exemplo, introduzindo a assinatura eletrônica on-line (e-signature) e autocertificação eletrônica <i>on-line</i> (<i>e-self-certifications</i>); balcão de serviços centralizado on-line (<i>one-stop-shops</i>) etc.)?	47
GRÁFICO 6.A)	Quais são as estratégias e ferramentas utilizadas por sua instituição para monitorar a conformidade das decisões regulatórias que ela emite?	49
GRÁFICO 6.B)	Como as empresas e cidadãos podem recorrer das decisões regulatórias?	50
GRÁFICO 6.C)	Qual é a proporção de decisões regulatórias de sua instituição que são contestadas na justiça?.....	52

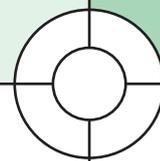
GRÁFICO 7.A)	Que tipo de orientação e suporte sua instituição oferece para a execução de processos regulatórios (em ambas as fases preparatória, implementação e monitoramento/avaliação do ciclo regulatório)?.....	54
GRÁFICO 7.B)	De que forma ocorre a coordenação entre as diferentes unidades administrativas ao longo de todas as diversas fases do processo regulatório no qual sua instituição está envolvida?	55
GRÁFICO 7.C)	Os processos regulatórios que sua instituição realiza estão sendo monitorados?.....	56
QUADRO 1	Planejamento regulatório	26
QUADRO 2	Participação pública	31
QUADRO 3	Justificação da intervenção regulatória	34
QUADRO 4	Simplificação e comunicação de regras	39
QUADRO 5	Simplificação dos procedimentos administrativos	43
QUADRO 6	Conformidade, fiscalização e recursos	48
QUADRO 7	Capacidade de gestão regulatória	52
TABELA 1	Instituições participantes do primeiro Índice da Qualidade Regulatória CNI	22
TABELA 2	Associações de membros setoriais da CNI que participaram do exercício de validação.....	23



SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO	13
1 INTRODUÇÃO	17
1.1 CNI e a reforma regulatória no Brasil	17
1.2 O Índice de Qualidade Regulatória CNI	17
1.3 Observações metodológicas.....	20
1.4 Estrutura do documento	24
2 ELABORAÇÃO DAS CONCLUSÕES DO ÍNDICE DA QUALIDADE REGULATÓRIA: ANÁLISES DA CNI.....	25
2.1 A produção (“fluxo”) de novas regras	26
2.2 O “estoque” de regras existentes.....	38
2.3 Capacitação e orientação para a reforma regulatória.....	52
3 UMA PERSPECTIVA INTERNACIONAL SOBRE OS COMPONENTES DO ÍNDICE DA QUALIDADE REGULATÓRIA	57
3.1 A produção (“fluxo”) de novas regras	57
3.2 O “estoque” de regras existentes.....	65
3.3 Capacitação e orientação para a reforma regulatória.....	72

4 PRESENTE E FUTURO DA REFORMA REGULATÓRIA NO BRASIL:	
A CONTRIBUIÇÃO DA CNI EM 2014.....	75
4.1 Observações finais	75
4.2 Baseando-se nas conclusões do IQR: recomendações da CNI	76
REFERÊNCIAS	85
ANEXO 1 – QUESTIONÁRIO	87
LISTA DAS PROPOSTAS DA INDÚSTRIA PARA AS ELEIÇÕES 2014	97



SUMÁRIO EXECUTIVO

As empresas têm direito à boa regulação. Bons processos regulatórios devem ser confiáveis, transparentes, participativos e previsíveis. Decisões de regulação de mercado devem permitir o planejamento conveniente dos investimentos e uma eficiente alocação de recursos, além de estimular o empreendedorismo. Interessa às empresas que as decisões de regulação de mercados sejam precisas e proporcionais – ou seja, com custos claramente justificados pelos benefícios e com as consequências indesejadas mantidas ao mínimo. Além disso, deve-se garantir igualdade de condições de concorrência no livre mercado e os mecanismos de reparação efetiva por via da revisão administrativa e judicial, baseados no Estado de direito. Dessa maneira, a atividade econômica torna-se a base mais poderosa para impulsionar o desenvolvimento inclusivo e sustentável.

O Índice de Qualidade Regulatória (IQR) tem o objetivo de estimular a qualidade da regulação. A ideia principal do IQR é identificar os procedimentos vigentes nas principais instituições reguladoras brasileiras, analisá-los e compará-los com as boas práticas internacionais. O IQR é uma ferramenta útil tanto para o setor público como para o privado. Para o segundo, será uma ferramenta para entender o padrão regulatório. Para o setor público, o IQR oferece uma oportunidade para sistematizar suas práticas processuais e performances relacionadas à gestão regulatória. Para ambos, o IQR pretende servir de base para um diálogo construtivo entre todos os interessados na reforma regulatória e no estabelecimento de prioridades de melhoria nesse setor.

Os resultados do IQR da CNI mostram que as práticas regulatórias entre as instituições participantes variam muito e há espaço para melhoria. A qualidade regulatória é uma ideia nova na administração pública brasileira e apenas poucos órgãos reguladores assumiram a liderança na introdução de ferramentas e procedimentos que tendem a melhorar a qualidade de seus regulamentos e processos regulatórios. Ainda não há nenhuma política governamental abrangente no país capaz de promover essas práticas na administração federal brasileira como um todo.

Recomendações

1 Planejamento regulatório

Adotar a prática de emissão anual de “agendas regulatórias” e torná-las parte do planejamento. Criar um sistema para o planejamento dos próximos regulamentos secundários (resoluções etc.). Utilizar, desde o início do processo, coordenação baseada em Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) e informações compartilhadas como elementos fundamentais para um planejamento consistente, tanto horizontalmente, entre instituições federais, como verticalmente, entre as autoridades de Estado. Adotar medidas para a publicação e comunicação do planejamento regulatório para os parceiros externos.

2 Participação pública

Tornar as práticas de consulta pública sistemáticas e padronizadas pela adoção de diretrizes abrangentes e definição dos padrões básicos de boas práticas. Estes devem incluir um período mínimo de consulta e os requisitos sobre como planejar, anunciar e organizar as fases de consulta, de forma que a melhor combinação de métodos de consulta seja implantada e todas as partes interessadas tenham a oportunidade de apresentar contribuições. Entre os requisitos mínimos também se deve incluir a publicação de uma síntese fundamentada dos resultados das consultas e fazer dessa síntese uma parte da exposição de motivos anexada a futuros projetos de atos normativos.

3 Justificação da intervenção regulatória

Promover, de forma ativa e consistente, uma cultura de tomada de decisões baseada em evidências através das instituições reguladoras, juntamente com um diálogo reforçado e aberto com os parceiros. Emitir diretrizes metodológicas vinculativas e processualmente precisas

para auxiliar na preparação de Análises de Impacto Regulatório (AIRs), com o objetivo de iniciar o processo de AIR mais cedo possível no estágio decisório. Considerar a introdução de um mecanismo de definição de prioridades para selecionar as regras que exigiriam AIRs mais aprofundadas. Prever ainda mais investimentos no corpo técnico (de origens disciplinares e com habilidades diversas) e na formação em AIR, de maneira a permitir que as instituições reguladoras realizem a análise técnica necessária. Unir estreitamente o processo de AIR com o sistema de planejamento e práticas de consulta pública. Garantir os mecanismos adequados de controle de qualidade. Publicar os requisitos processuais e diretrizes subjacentes, bem como os relatórios de AIR.

4 Simplificação e comunicação da regras

Realizar esforço contínuo para tornar as legislações primária e secundária (de implementação) mais facilmente acessíveis a partir de portais on-line. Desenvolver uma estratégia de avaliação posterior à implementação das regras e estabelecer ligações entre o processo e a metodologia de AIR para garantir a atualização do estoque regulatório e atender aos objetivos das políticas públicas de modo eficiente e eficaz. Entre os fatores importantes, deve-se incluir: as cláusulas de revisão sistemática em legislação primária e avaliações regulares das regras nos setores prioritários. As avaliações devem contar com o envolvimento direto dos usuários finais e passar por revisões de peritos externos (ou seja, independentes dos ministérios responsáveis pelas regras).

5 Simplificação dos procedimentos administrativos

Revisar sistemicamente os procedimentos administrativos que afetam atividades econômicas para combater o chamado “Custo Brasil”. A revisão deverá estabelecer prioridades claras, prazos e metas quantitativas de simplificação com referência, por exemplo, a indicadores como o “Doing Business”, do Banco Mundial, e/ou em relação aos níveis de encargos administrativos. A estrutura de governo eletrônico e seu papel estratégico deve ser examinada tendo em vista o seu potencial em apoiar a prestação eficiente de serviços públicos, inclusive aumentando a transparência e previsibilidade, acelerando os procedimentos administrativos e reduzindo os custos de transação e os encargos administrativos para os usuários finais e o setor público.

6 Conformidade, fiscalização e recursos

Consolidar e publicar regularmente dados estruturados e atualizados sobre os registros de conformidade e a proporção de decisões contestadas para promover uma avaliação

estratégica das tendências subjacentes e das dificuldades com práticas de conformidade e fiscalização. Relatórios anuais devem ser submetidos ao Congresso Nacional com comprovações estatísticas, análises de diagnósticos e compromissos para ações de aperfeiçoamento. Envolver-se em discussões multiníveis com autoridades federais, estaduais e municipais no desenvolvimento conjunto de uma estrutura para avaliar a qualidade das práticas de fiscalização e elaboração das orientações para inspeções baseadas em riscos.

7 Capacidade de gestão regulatória

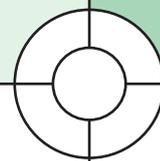
Elaborar uma política global para a reforma regulatória no Brasil. O objetivo da reforma deve ser melhorar a qualidade dos processos regulatórios para garantir a previsibilidade e segurança jurídica, bem como resultados políticos mais eficazes e proporcionais – a fim de servir melhor aos objetivos de políticas governamentais e reforçar a competitividade global e a prosperidade da economia brasileira, especialmente:

A reforma deve abordar todo o “ciclo da política pública”, desde a concepção e preparação até a implementação, execução e avaliação *ex post* de decisões regulatórias. Modalidades multiníveis (coordenação) devem ser consideradas, conforme o caso.

Deve abranger os aspectos institucionais, organizacionais e processuais e incluir a implantação adequada das ferramentas regulatórias.

Cada instituição deve desenvolver programas próprios de reforma interna e ferramentas em conformidade com a política global de reforma regulatória. Devem ser disponibilizados recursos humanos e financeiros adequados, nomeadamente através de programas de capacitação estruturados. Iniciativas como o PRO-REG devem ser perseguidas e atualizadas.

Iniciativas de reforma devem ser concebidas em estreita cooperação com os usuários finais e comunicadas de forma eficaz.



1 INTRODUÇÃO

1.1 CNI e a reforma regulatória no Brasil

Este documento programático inaugura o Índice de Qualidade Regulatória da Confederação Nacional da Indústria (CNI). Sendo assim, ele é o primeiro de uma série de contribuições que a CNI está empenhada em fazer para promover o debate sobre a reforma regulatória no Brasil.

1.2 O Índice de Qualidade Regulatória CNI

O objetivo do IQR CNI é fornecer informações atualizadas sobre desempenho de regulação de mercados no Brasil. O índice não procura ser completo e tampouco cobrir todos os aspectos regulatórios. Pelo contrário, é uma ferramenta projetada para estruturar informações sobre as atuais práticas de regulação de mercados e para permitir um diagnóstico sistêmico. Em última análise, o IQR serve como base para recomendações concretas a respeito dos desafios e lacunas nesse setor e como eles podem ser encaminhados no futuro.

O Estado brasileiro possui uma organização político-administrativa complexa. A interação entre vários órgãos reguladores e o desenvolvimento de diversas práticas e normas nos

campos regulatórios são resultado de sua estrutura organizacional tanto quanto do legado de décadas de diferentes abordagens regulatórias setoriais. Nem todas as instituições reguladoras e nem todas as ferramentas e processos são comparáveis. Entre as variáveis relevantes, pode-se incluir as competências reguladoras das instituições, a quantidade de recursos disponíveis e características específicas de algumas políticas públicas ou setores econômicos.

Uma das primeiras preocupações abordadas ao projetar o IQR, portanto, tem sido a comparabilidade. Essa é a razão pela qual o IQR optou por cobrir as ferramentas de regulação e os processos que são comuns a todas as instituições reguladoras e que podem ser considerados como blocos de construção tanto da política reguladora (OCDE, 2012) quanto da qualidade da atividade regulatória.

Como resultado, o IQR é estruturado em torno de três principais grupos de indicadores, que englobam todo o regime regulatório. No geral, sete indicadores compõem o IQR. Eles são classificados da seguinte forma:

GRUPO 1 – INDICADORES IQR REFERENTES À PRODUÇÃO (“FLUXO”) DE NOVAS REGRAS

Indicador 1: Planejamento regulatório – Questiona se a instituição pesquisada emite regularmente uma lista das próximas decisões regulatórias e as discute com as partes interessadas.

Indicador 2: Participação pública – Aprofunda-se nos mecanismos utilizados pela instituição pesquisada para interagir com as partes interessadas (e com as empresas em particular) na preparação das decisões regulatórias.

Indicador 3: Justificação da intervenção regulatória – Refere-se ao uso, no processo de formulação da política pública, de notas técnicas, bem como de análises legais, financeiras e econômicas para identificar impactos prováveis e potenciais grupos afetados (Análise de Impacto Regulatório).

GRUPO 2 – INDICADORES IQR REFERENTES AO “ESTOQUE” DE REGRAS EXISTENTES

Indicador 4: Simplificação e comunicação de regras – Investiga em que medida as decisões regulatórias adotadas pela instituição pesquisada são de fácil acesso (por exemplo, se são publicadas em um único portal on-line) e se existe manutenção e atualização das regras em vigor.

Indicador 5: Simplificação dos procedimentos administrativos – Verifica se a instituição pesquisada tem uma “carta de serviço” – um mecanismo para garantir que as demandas burocráticas são legais, necessárias e proporcionais – e se as soluções de governo eletrônico são utilizadas.

Indicador 6: Conformidade, fiscalização e recursos – Centra-se nas capacidades da instituição pesquisada de supervisionar a implementação correta e oportuna das decisões regulatórias. Especificamente, o indicador aborda os seguintes aspectos: monitoramento da conformidade, a existência de capacidade de fiscalização e o recurso aos mecanismos de solução de controvérsias, como recursos administrativos.

GRUPO 3 – INDICADOR IQR REFERENTE À CAPACITAÇÃO E ORIENTAÇÃO PARA A REFORMA REGULATÓRIA

Indicador 7: Capacidade de gestão regulatória – Investiga em que medida a instituição pesquisada apoia o processo para preparação de intervenção regulatória por meio de regras claras e abrangentes, bem como de programas de treinamento sistemáticos. Ele também observa os mecanismos e processos que são destinados a garantir o compartilhamento de informações de forma intra e interdepartamental, ou no controle de qualidade da regulação de mercados.

Baseado nesses indicadores, o propósito geral do IQR é examinar a aplicação entre os maiores reguladores brasileiros dos principais elementos constitutivos da boa regulação de mercados – procedimentos e ferramentas – que formam a agenda de reforma regulatória. Além disso, o IQR fornece um proxy para avaliar como são implementados os procedimentos e as ferramentas e como eles entregam resultados. Compilando dados nas áreas prioritárias de políticas públicas, o IQR permitirá, ao longo do tempo, comparar a qualidade regulatória tanto entre níveis de governo como em relação às boas práticas internacionais.

Em outras palavras, o IQR é um instrumento para introduzir o “benchmarking” de melhores práticas nacionais e internacionais no contexto da reforma regulatória brasileira. Originalmente desenvolvido na gestão do setor privado, o benchmarking no setor público tem como objetivo melhorar a eficiência, a eficácia e a legitimidade das organizações e intervenções governamentais (TROSA, SYLVIE e SUZANNE WILLIAMS, 1996). Enfim, o benchmarking ajuda a promover processos mútuos de aprendizagem e atingir elevados padrões internacionais.

1.3 Observações metodológicas

a. Sobre a composição de IQR

Quatro paradigmas justificam a escolha dos indicadores que compõem o IQR. Considerados em conjunto, os paradigmas contribuem para moldar a noção de processos regulatórios e de regulamentos de “alta qualidade” (OCDE, 2012). Eles incluem:

Previsibilidade e segurança jurídica – Essas são duas pré-condições para o Estado criar uma estrutura regulatória que leve à inovação, ao crescimento econômico, igualdade social e desenvolvimento sustentável. Para operar e prosperar, empresas e outros entes regulados devem poder confiar na declaração de prioridades de autoridades públicas e antecipar os instrumentos regulatórios a serem utilizados. Para melhorar a transparência e a coordenação regulatória, o planejamento provou ser uma ferramenta útil. Algumas instituições periodicamente montam listas e descrições das próximas leis ou normas infralegais a serem construídas (**indicador 1: Planejamento regulatório estratégico**).

Um elevado nível de conformidade voluntária é necessário para que as regras sejam eficazes. Altos níveis de conformidade voluntária são incentivados por políticas regulatórias e de fiscalização eficazes, eficientes e justas. Ao mesmo tempo, empresas e cidadãos regulados precisam ter à sua disposição a possibilidade de recursos administrativos e judiciais para levantar questões relacionadas às novas regras, bem como decisões tempestivas sobre seus recursos (**Indicador 6: Conformidade, fiscalização e avaliação**).

Transparência – A transparência está entre as principais características de uma tomada de decisão eficaz. Ela permite a prestação de contas; fortalece a confiança nas autoridades públicas, bem como em suas políticas e no ambiente regulatório resultante; e toma decisões regulatórias mais seguras e acessíveis, com menor risco de captura por interesses específicos. Um maior grau de transparência gera, portanto, mais concorrência, comércio e investimento. Ferramentas de governo eletrônico são um apoio importante para decisões regulatórias (transparentes) de melhor qualidade. O uso das TICs permeia praticamente todos os aspectos da política de regulação, da comunicação e consulta aos interessados até a efetiva implementação de iniciativas destinadas a fortalecer a organização e o desempenho da administração pública e da prestação de serviços.

Parte integrante do princípio da transparência é a comunicação eficaz com os parceiros e a simplificação. Ambos têm grande importância para garantir o apoio contínuo para a iniciativa melhoria da qualidade regulatória. Se o propósito é ser o mais próximo possível dos usuários finais, as instituições reguladoras devem adotar linguagem simples, clara e orientada para

o usuário. Além disso, como a tecnologia, a economia e a sociedade mudam, as regras e os procedimentos administrativos podem se tornar mais custosas e menos eficazes. A boa gestão prescreve uma avaliação periódica das regras e dos procedimentos existentes para determinar se eles ainda são a melhor solução para os problemas. Uma abordagem sistemática é mais útil para garantir que todas as principais regras sejam sujeitas à reavaliação, com base em critérios comuns e transparentes. Este princípio aplica-se tanto no domínio de regulação (Indicador 4: Simplificação e comunicação de regras) quanto no domínio administrativo (Indicador 5: Simplificação dos procedimentos administrativos).

Abordagem participativa e baseada em evidências – Trata-se de um esforço ativo e sistemático para descobrir os pontos de vista dos afetados pela regra e para obter dados úteis para a elaboração e análise regulatória. A consulta pública contribui para a qualidade regulatória trazendo novas ideias, perspectivas e dados para a atenção dos órgãos reguladores; ajudando a equilibrar interesses opostos; identificando problemas práticos e efeitos não intencionais e validando a percepção dos reguladores sobre custos e benefícios. Também incentiva a conformidade voluntária, criando um senso de “propriedade” dos regulamentos resultantes, reduzindo a dependência da fiscalização e sanções. A consulta pode ser geral (como a publicação dos projetos para comentário) ou direcionada (por exemplo, grupos de discussão, grupos de trabalho) (**Indicador 2: Participação Pública**).

A avaliação ex ante do impacto dos novos regulamentos é uma das mais importantes ferramentas regulatórias disponíveis aos governos. Sua implementação se baseia no pressuposto de que a intervenção governamental deve fundamentar-se na evidência clara de que existe um problema e a ação reguladora é necessária. Mas deve ser baseada em avaliações, numa fase inicial, da natureza e da importância do problema e da provável eficácia da decisão regulatória. A análise visa apoiar os legisladores na adoção de soluções regulatórias mais eficientes e eficazes, nomeadamente estruturando o processo lógico de definição do problema, identificando e apresentando as várias opções de política e estimando os vários impactos prováveis. Como um princípio, as intervenções reguladoras deverão ser justificadas em termos de necessidade e proporcionalidade em matéria de bem-estar social (**Indicador 3: Justificação da intervenção regulatória**).

Arquitetura organizacional – A criação de capacidades no âmbito da administração pública (por exemplo, através de formação contínua e gestão específica dos recursos humanos), apoiada por recursos financeiros adequados, contribui para a aplicação efetiva das reformas. Além da necessidade técnica de difundir o conhecimento sobre como utilizar da melhor maneira as diretrizes técnicas – mais um bloco de construção indispensável para reformas –, a capacitação pode ser vista como uma medida do comprometimento político quanto à

qualidade regulatória, e transmite uma mensagem forte para ambos: administradores da instituição e público em geral. Investimentos na construção de capacidades também promovem o sentido de propriedade das iniciativas de reforma regulatória e melhora a coordenação e coerência reguladora (**Indicador 7: Capacidade de gestão regulatória**).

b. Sobre os métodos de coleta e validação de dados

O IQR baseia-se primeiramente na autoavaliação das instituições reguladoras pesquisadas. Este provou ser o canal mais direto para reunir informações relevantes. Nesse sentido, uma vez que as instituições foram identificadas, um questionário foi elaborado e circulou para trinta instituições com poderes regulatórios, cobrindo todas as áreas de políticas públicas da administração federal brasileira. Dezenove instituições responderam ao questionário (tabela 1), que equivale a uma taxa de resposta de 64 por cento. A pesquisa durou de setembro a novembro de 2013.

TABELA 1 – INSTITUIÇÕES PARTICIPANTES DO PRIMEIRO ÍNDICE DA QUALIDADE REGULATÓRIA CNI

Agência Espacial Brasileira (AEB)	Agência Nacional de Águas (ANA)	Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)
Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)	Agência Nacional do Cinema (Ancine)	Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)
Agência Nacional do Petróleo (ANP)	Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)	Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)
Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)	Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)	Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade)
Comissão de Valores Mobiliários (CVM)	Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM)	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO)
Instituto Nacional da Propriedade Industrial (Inpi)	Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo (SDC)	Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco)
Superintendência Desenvolvimento do Nordeste (Sudene)		

As instituições pesquisadas são quase todas autarquias da administração pública federal. Autarquias são entidades criadas por lei, em conformidade com a Constituição Federal do Brasil (art. 37, XIX). Elas fazem parte da administração pública indireta e são consideradas “*um serviço autônomo com personalidade jurídica, patrimônio próprio e orçamento para*

*executar atividades típicas da administração pública que podem exigir uma gestão administrativa e financeira descentralizada para o melhor funcionamento”.*¹

Algumas delas, no entanto, não são agências reguladoras ou têm poderes regulatórios limitados. Por exemplo, o Cade é a autoridade da concorrência no Brasil e preenche uma função preventiva em assuntos relacionados com fusões, aquisições e possíveis colusões que afetam potencialmente a concorrência no Brasil. O Cade também atua como um tribunal para julgar os cartéis e advogar ativamente pelas práticas de livre comércio. A Sudene é uma agência governamental responsável pela promoção e coordenação de projetos de desenvolvimento. Portanto, algumas das perguntas não eram aplicáveis às suas competências.

Uma cópia do questionário está anexada a este documento (Anexo 2).

Posteriormente, a CNI compartilhou as respostas das instituições participantes entre as associações setoriais para recolher feedbacks e comentários. Os questionários, com isso, passaram por um processo de validação visando minimizar possíveis vieses de autoavaliação. As associações setoriais comentaram as respostas dos órgãos com os quais interagem regularmente e cujos procedimentos e práticas lhes são familiares.

A Tabela 2 informa as associações que participaram do exercício de validação.

TABELA 2 – ASSOCIAÇÕES DE MEMBROS SETORIAIS DA CNI QUE PARTICIPARAM DO EXERCÍCIO DE VALIDAÇÃO

Associação Brasileira de Cosmetologia (ABC)	Associação Brasileira das Indústrias de Óleos essenciais, Produtos Químicos Aromáticos, Fragâncias, Aromas e Afins (Abifra)	Associação Brasileira de Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos (Abihpec)
Associação Brasileira das Indústrias de Produtos de Limpeza e Afins (Abipla)	Associação Brasileira da Indústria Química (Abiquim)	Associação Brasileira das Grandes Empresas de Transmissão de Energia Elétrica (Abrate)
Associação Brasileira de Embalagem (Abre)	Associação Nacional Fabricantes de Implementos Rodoviários (Anfir)	Associação Nacional dos Transportes Ferroviários (ANTF)
Associação Nacional dos Usuários Transporte de Carga (Anut)	Embraer SA	Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal (SindiTelebrasil)

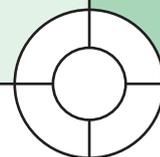
¹ Ver Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, relativo à organização da Administração Federal, orientação para a reforma administrativa e outras providências.

1.4 Estrutura do documento

Uma vez estabelecida a justificativa para a iniciativa do IQR e apresentada a abordagem metodológica, o próximo capítulo resume os resultados do questionário IQR e fornece uma análise estruturada das conclusões.

O Capítulo 3 apresenta também algumas boas práticas internacionais relacionadas aos principais componentes do IQR. Essa análise extrai avaliações recentes de países relevantes da OCDE e contribui para estruturar a iniciativa da CNI no contexto do desenvolvimento da reforma regulatória atual no nível internacional.

O capítulo final traz recomendações da CNI sobre políticas públicas para ajudar a avançar a reforma regulatória no Brasil.



2 ELABORAÇÃO DAS CONCLUSÕES DO ÍNDICE DA QUALIDADE REGULATÓRIA: ANÁLISES DA CNI

Este capítulo apresenta os resultados da pesquisa realizada em 2013, como parte da iniciativa do Índice de Qualidade Regulatória da CNI. O capítulo está estruturado em torno dos indicadores que também formaram a base do questionário. Como discutido acima, os grupos foram:

- a produção (“fluxo”) de novo regulamento;
- a “estoque” do regulamento existente; e
- capacitação e orientação para reforma regulatória.

Para cada um deles, segue uma breve descrição geral do contexto brasileiro, antes de discutir as conclusões do IQR em mais detalhes.

2.1 A produção (“fluxo”) de novas regras

O Grupo 1 concentra-se sobre os procedimentos e ferramentas utilizadas para preparar as novas regras, garantindo que a formulação de políticas públicas seja um processo previsível, responsável e transparente e que as decisões resultantes sejam baseadas em evidências e proporcionalidade. Isso inclui a abordagem de três dimensões principais: planejamento da regulação de mercados, participação pública e a justificação da intervenção regulatória.

QUADRO 1 – PLANEJAMENTO REGULATÓRIO

O que é – Este elemento do kit de ferramentas da reforma regulatória refere-se à fase inicial do processo de formulação de políticas públicas. Ele capta o momento em que a definição da agenda política precisa ser traduzida em procedimentos organizacionais formais de tomada de decisão. Essa etapa não está contida dentro da burocracia de cada órgão regulador individualmente, exclusivamente, mas é dominada por ele. Deveria ser um intercâmbio mais ou menos sistemático entre as partes interessadas nos setores público e privado.

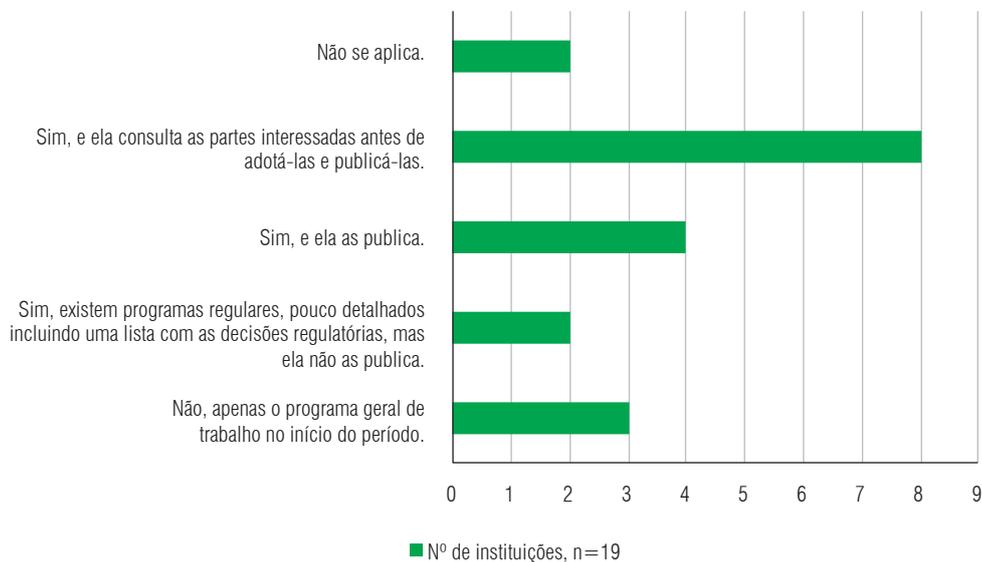
Informar o público sobre as próximas intervenções regulatórias é essencial para aumentar a previsibilidade e a segurança jurídica. As empresas e os tomadores de decisão somente podem participar ativamente no processo regulatório se eles forem notificados das políticas e regulamentos que os reguladores podem introduzir ou rever no futuro. Em muitos países, a prática de planejamento tem provado ser muito útil. Várias ferramentas podem ser usadas, tais como agendas regulatórias, listas das próximas questões a serem discutidas, listas de regras a serem revistas etc.

O planejamento regulatório não é formalizado no Brasil. Não há disposições legais que sustentem a presença das práticas de planejamento regulatório. A Casa Civil da Presidência da República coordena as iniciativas políticas do governo federal, mas não há nenhum mecanismo para assegurar a coordenação em termos de intervenções regulatórias individuais. O governo federal não prepara antecipadamente uma lista de políticas ou questões regulatórias a serem discutidas no âmbito do Executivo ou com o Legislativo. Os elementos das próximas agendas regulatórias podem ser indiretamente extraídos de diferentes programas de governo.

O planejamento varia significativamente entre instituições federais e por isso as intituladas “agendas regulatórias” são práticas promissoras. Há pouca coerência a respeito de como as instituições brasileiras preparam seus programas de trabalho. A Figura 1.a mostra que, entre as instituições pesquisadas, um número relevante ainda não tem um mecanismo formal dedicado a apresentar suas intervenções regulatórias pretendidas para compartilhar livremente com o público. Algumas instituições reguladoras, no entanto, mudaram para uma abordagem mais sistemática, nomeadamente através do estabelecimento da prática de preparar “agendas regulatórias” para o(s) ano(s) seguinte(s). A Anvisa, por exemplo, atualmente trabalha sob sua terceira agenda regulatória para 2013-2014. Além da agenda regulatória, também publica comunicados da direção (Despachos da Diretoria Colegiada, DICOL) informando sobre questões possíveis de serem regulamentadas, mas que não puderam ser incluídas na agenda. A ANS está implementando sua segunda agenda regulatória, que inclui sete questões fundamentais, enquanto a ANP lançou sua primeira agenda regulatória para 2013-2014. Agendas regulatórias são ferramentas para apresentar e informar à sociedade civil e aos tomadores de decisão sobre as questões regulatórias que potencialmente estarão sujeitas a intervenções reguladoras no futuro. Na maioria dos casos, as agendas regulatórias seguem uma fase de consulta e são construídas com dados recebidos do público. Elas tendem a incluir um sistema de monitoramento para acompanhar o progresso ao longo do tempo.

A prática de preparar agendas regulatórias é bem recebida e valorizada pelas associações empresariais que participam do processo de validação. No entanto, deve ocorrer mais interação nas fases anteriores, ao configurar a agenda e selecionar os tópicos a serem incluídos. A finalização e validação da agenda devem ser igualmente transparentes, inclusive fornecendo informações sobre as questões que foram adicionadas ou eliminadas das minutas iniciais.

GRÁFICO 1.A) – A SUA INSTITUIÇÃO EMITE REGULARMENTE PROGRAMAS DE TRABALHO EM RELAÇÃO A DECISÕES REGULATÓRIAS?



Fonte: questionário IQR-CNI

O planejamento regulatório deve ser seguido pela instituição reguladora. Além de fornecer informações públicas sobre as intervenções reguladoras planejadas, é importante que as instituições reguladoras sigam o planejamento e desviem-se dele apenas em casos excepcionais. Por isso, o questionário IQR perguntou sobre 1) os percentuais de iniciativas originalmente planejadas e que terminam por serem lançadas dentro de prazos definidos e 2) o percentual de iniciativas adotadas que não haviam sido incluídas no programa de trabalho anual original. Mesmo com a ressalva de que pode haver sempre problemas adicionais a serem resolvidos, por exemplo, uma situação de emergência, o ponto aqui é tornar as instituições conscientes do motivo pelo qual essas questões tiveram que ser incluídas no programa de trabalho ou algumas delas eliminadas. Como algumas instituições reguladoras apontaram, “a agenda regulatória é indicativa, assim, iniciativas regulatórias podem ser adicionadas ou retiradas a qualquer momento”. Contudo, apenas a justificativa adequada de qualquer desvio do planejamento regulatório original pode compensar a perda em previsibilidade e segurança jurídica.

A proporção entre intervenções propostas e intervenções realmente aprovadas varia consideravelmente. Os resultados mostram que há uma alta variação na proporção de iniciativas previstas que não foram lançadas no final do ano – com quase todas as instituições relatando que elas aderiram aos respectivos planos (ver Gráfico 1.b). Isso pode refletir o

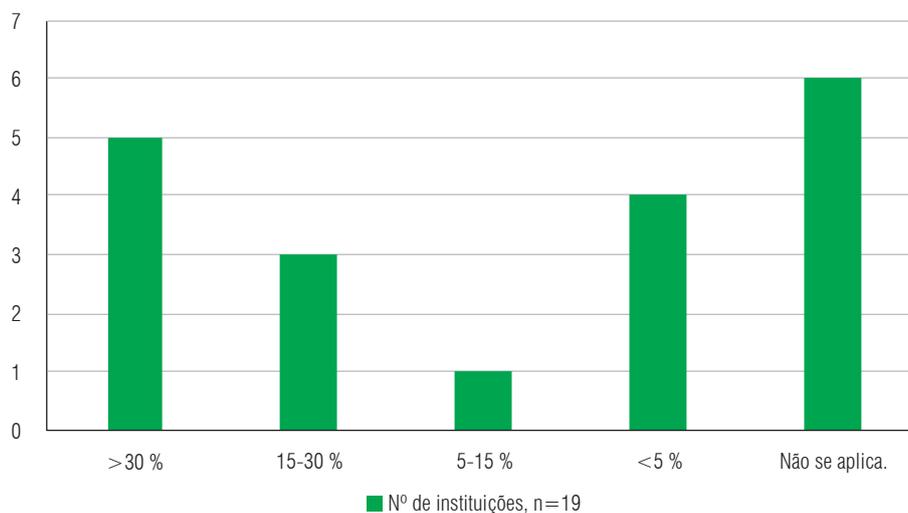
fato de que algumas questões são destinadas a serem resolvidas por meio de intervenções reguladoras, embora a instituição possa finalmente reconsiderar a ideia e optar por não agir ou escolher uma política diferente. Esse foi o caso de algumas instituições no passado². No entanto, é necessário pesquisar mais para compreender melhor a lógica por trás dos resultados indicados. Ainda há pouca publicidade sobre as razões de descarte ou adiamento de uma intervenção regulatória planejada.

Em contrapartida, a proporção de intervenções regulatórias não planejadas aparece de forma menos preocupante. A maioria das instituições pesquisadas relatam que elas tendem a não emitir novos regulamentos, se estes não estiverem listados entre os planejados (com sete de dezenove instituições, indicando uma taxa inferior a 5% – ver Gráfico 1.c).

No entanto, as respostas fornecidas precisam de análise cuidadosa, já que apenas as instituições com um programa de trabalho apropriado e sistemático podem monitorar sua implementação. Então, a ANS poderia, por exemplo, acompanhar a execução de sua primeira agenda regulatória, que rendeu declarados 86% das medidas adotadas. A ANTT, por outro lado, revelou que apenas 21% dos projetos da primeira agenda regulatória para 2011-2012 foram concluídos em tempo, mas uma vez que os sistemas de monitoramento para o planejamento interno não são anuais, é difícil acompanhar os trabalhos normativos anualmente. Além disso, as partes interessadas perceberam que a ANTT ainda precisava desenvolver um critério claro para selecionar questões a serem incluídas na agenda regulatória. A ANP respondeu que acabaram de publicar sua primeira agenda regulatória, portanto, não é possível obter a proporção de iniciativas que foram realizadas e aquelas que não foram lançadas. Em outros casos, as instituições não têm um programa de trabalho e, conseqüentemente, não estão em posição de contabilizar o número de regulamentos que adotaram em um determinado ano.

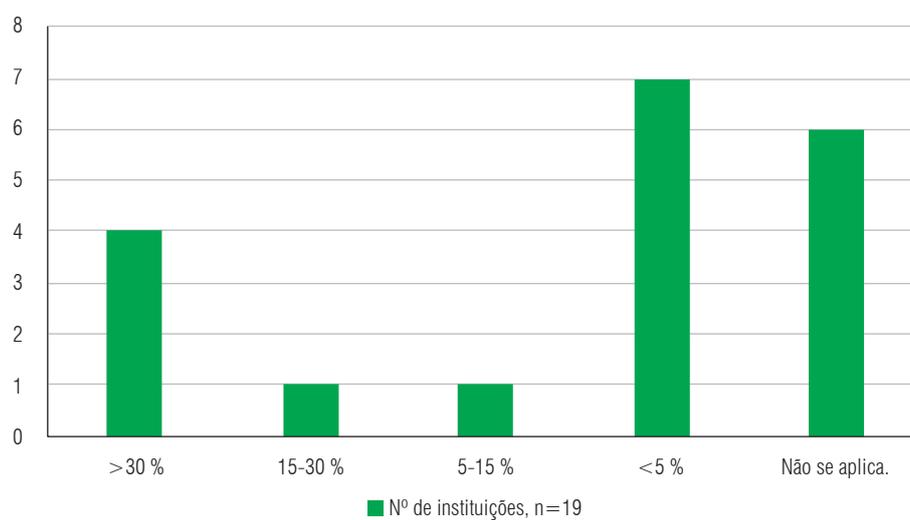
² Um exemplo é fornecido pela Aneel; ver: http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/Relatorio_da_Agenda_2012_2013.pdf.

GRÁFICO 1.B) – A CADA ANO, QUAL A PROPORÇÃO MÉDIA DAS INICIATIVAS PLANEJADAS QUE NÃO SÃO LANÇADAS NO FINAL DO ANO?



Fonte: questionário IQR-CNI

GRÁFICO 1.C) – A CADA ANO, QUAL A PROPORÇÃO MÉDIA DO TOTAL DE INICIATIVAS LANÇADAS NAQUELE ANO QUE NÃO ESTÃO INCLUSAS NO PROGRAMA DE TRABALHO ANUAL?



Fonte: questionário IQR-CNI

QUADRO 2 – PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

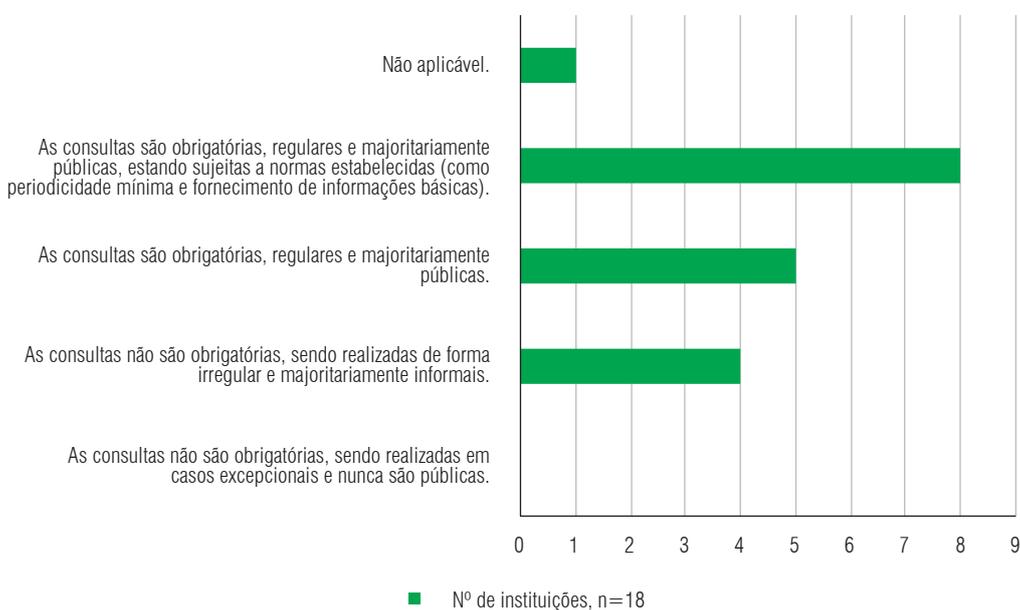
O que é – Esse elemento analisa os mecanismos usados para interagir com as partes interessadas (e empresas em particular) na preparação de decisões regulatórias.

Garantir que as empresas e o público em geral participem ativamente do processo regulatório é a chave para a prestação de contas e transparência. A participação do público não significa apenas dar uma oportunidade àqueles potencialmente afetados pelos regulamentos para expressarem suas opiniões e oposições, mas também para coletar informações e dados relevantes para avaliar adequadamente a melhor forma de intervir e chegar a um acordo com as partes interessadas, assim, a conformidade voluntária pode ser aumentada.

Apesar de não ser formalmente exigido, as instituições reguladoras tendem a realizar consultas de modo sistemático. No Brasil, a consulta pública e as audiências públicas não são obrigatórias para toda a administração federal. No entanto, por serem amplamente reconhecidas como duas técnicas cruciais para inclusão dos pontos de vista das partes interessadas, ambas tornaram-se práticas comuns entre várias instituições reguladoras (ver Gráfico 2.a).

Na ausência de requisitos legais obrigatórios para a consulta pública, alguns instrumentos foram introduzidos para aprimorar a publicação das propostas regulatórias e de políticas públicas. Por exemplo, o Decreto nº 4.176, de 2002 – que estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República – indica que é responsabilidade da Casa Civil da Presidência da República decidir sobre a ampla divulgação de texto de projeto de ato normativo de especial significado político ou social, até mesmo por meio da rede mundial de computadores ou mediante a realização de audiência pública, tudo com o objetivo de receber sugestões de órgãos, entidades ou pessoas. Algumas instituições reguladoras determinam no seu regimento interno a realização de consulta pública e/ou audiências públicas quando elaboram regulamentos.

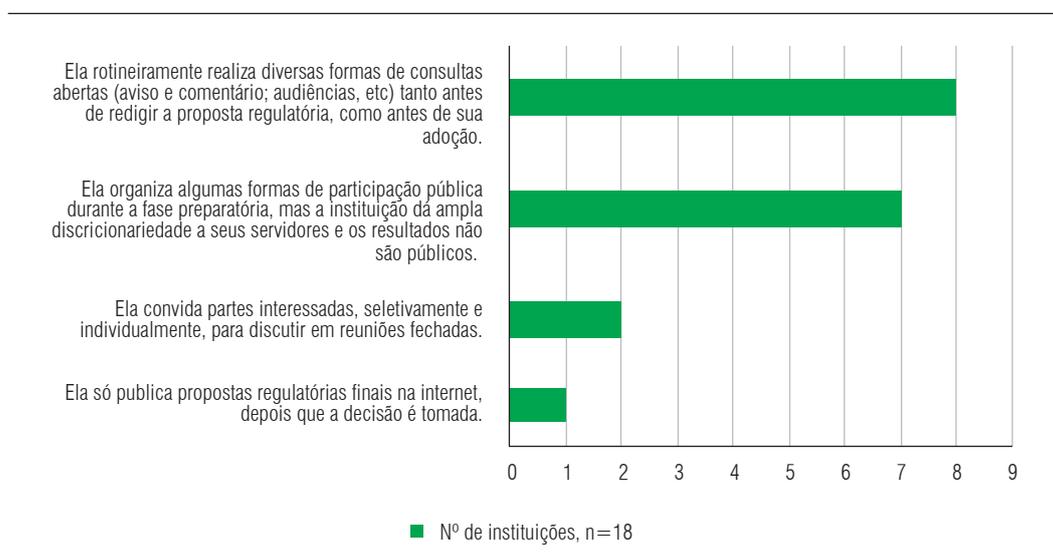
GRÁFICO 2.A) – QUAIS PRÁTICAS DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA A SUA INSTITUIÇÃO POSSUI?



Fonte: questionário IQR-CNI

Os métodos de consulta, contudo, variam significativamente. Evidências da pesquisa IQR, no entanto, indicam que, mesmo que instituições recorram à consulta quando da preparação de uma proposta regulatória, essas práticas são privativas de cada instituição (ver Gráfico 2.b). Como resultado, a participação efetiva das partes interessadas permanece bastante limitada. Esta heterogeneidade aumenta os desafios estruturais relacionados com o tamanho e as disparidades regionais e socioeconômicas do país que afetam a maneira como diferentes grupos podem participar da tomada de decisão. Associações empresariais validam as respostas afirmando que geralmente participam de processos de consulta, mas o tempo de preparação e as informações apresentadas pelas instituições ainda poderiam ser melhores. Alguns órgãos reguladores ainda podem decidir por não manter processos de consulta.

GRÁFICO 2.B) – QUANDO SUA INSTITUIÇÃO SE ENVOLVE COM A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA E QUEM PARTICIPA?

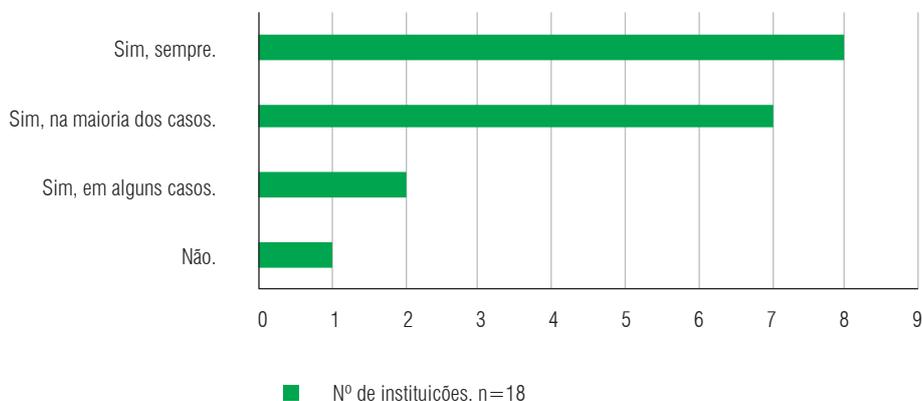


Fonte: questionário IQR-CNI

As informações fornecidas nas fases de consulta são satisfatórias. Apesar das limitações mencionadas acima, os resultados das consultas são compartilhados com o público. Conforme o Gráfico 2.c ilustra, várias instituições designam equipes específicas para lidar com o processo de consulta e assegurar que a informação seja pública e os participantes obtenham respostas. A maioria das instituições reguladoras tornam público todo o processo de consulta³. O questionário não investigou explicitamente o que é comunicado para as partes interessadas e é necessário um melhor entendimento da natureza dessa resposta. Um aspecto essencial também levantado pelas associações empresariais participantes do processo de validação diz respeito, por exemplo, às informações sobre as razões de descarte de algumas sugestões feitas pelos parceiros, enquanto outras foram retidas na proposta final.

³ Como um exemplo, consulte as práticas da Anac e Aneel, em: <http://www2.anac.gov.br/transparencia/audienciasPublicasEncerradas2013.asp>, e http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/audiencia/dspListaDetalhe.cfm?attAnoAud=2013&attIdeFasAud=820&id_area=13&attAnoFasAud=2013, respectivamente.

GRÁFICO 2.C) – SUA INSTITUIÇÃO PÚBLICA RELATÓRIOS COM OS RESULTADOS DE CADA RODADA DE CONSULTA?



Fonte: questionário IQR-CNI

QUADRO 3 – JUSTIFICAÇÃO DA INTERVENÇÃO REGULATÓRIA

O que é – A análise de impacto regulatório (AIR) é uma das mais importantes ferramentas regulatórias disponíveis para os governos avaliarem o impacto provável de qualquer intervenção regulatória e justificar a sua intervenção. Deve ser usada nos estágios iniciais do processo regulatório e incluir a constante participação do público e o máximo de transparência. Os resultados devem ser públicos e eles deverão ajudar os legisladores a adotar as soluções regulatórias mais eficientes e eficazes.

A implementação da AIR parte do pressuposto de que a intervenção reguladora deve basear-se na evidência clara de que existe um problema e que é necessária uma ação regulatória. Deve basear-se em avaliações, em uma fase inicial, da natureza e importância do problema e, posteriormente, da provável eficácia da decisão regulatória. A análise visa apoiar os legisladores a adotar as soluções regulatórias mais eficientes e eficazes, sobretudo estruturando o processo lógico de definição do problema, identificando as várias opções políticas e estimando os vários impactos prováveis. Como um princípio, as intervenções regulatórias deverão ser justificadas em termos de necessidade e proporcionalidade no bem-estar da sociedade.

O sistema AIR brasileiro tem amplas margens para melhorias, mas algumas tentativas iniciais demonstram um bom progresso. Enquanto não houver obrigação de aplicação da AIR de forma sistemática no Brasil, os seguintes elementos merecem destaque:

- uma lista de verificação de modelo AIR é fornecida pelo Anexo 1 do Decreto nº 4.176, de 2002, que contém “Questões que devem ser analisadas na elaboração dos atos jurídicos do Executivo”. O Anexo 2 do mesmo Decreto traça um determinado formato para a “Declaração de Motivos”, na qual as listas de questões relacionadas a AIR, como a definição do problema, os objetivos da medida jurídica, as opções consideradas, os custos impostos, as alterações que devem ser introduzidas etc. Entretanto, a utilização dos Anexos não é obrigatória;
- formas de AIR têm sido introduzidas em algumas instituições, nomeadamente em agências como Anvisa e Inmetro, a título voluntário, a fim de melhorar seus processos regulatórios. Essas agências têm desenvolvido seus próprios processos e metodologias de AIR;
- sob a égide da Casa Civil, o Programa de Fortalecimento de Capacidades Institucionais para a Gestão Regulatória (PRO-REG) promoveu o uso de AIR através de um extenso programa de capacitação e projetos-piloto nas agências reguladoras federais participantes⁴. Como resultado, mais de 600 funcionários do governo foram treinados em AIR e cerca de 25 projetos-piloto foram realizados entre 2010 e 2013. Algumas das agências reguladoras participantes, como Aneel⁵, tornaram obrigatório o uso de AIR, mas os resultados ainda não foram comprovados.

As instituições raramente questionam os impactos regulatórios com as empresas afetadas. Conclusões dos questionários do IQR revelam que as instituições reguladoras discutem de maneira irregular com as empresas e interessados sobre a lógica e as consequências das intervenções – e poucos deles o fazem de maneira sistemática (ver Gráfico 3.a). Várias instituições reconheceram que o fazem somente em casos muito excepcionais e evidência anedótica sugere que tais trocas de informação não ocorrem no início do processo e como parte de uma análise estruturada. Outras instituições estão se movendo em direção a maneiras mais organizadas de interagir com os interessados (potencialmente afetados) sobre

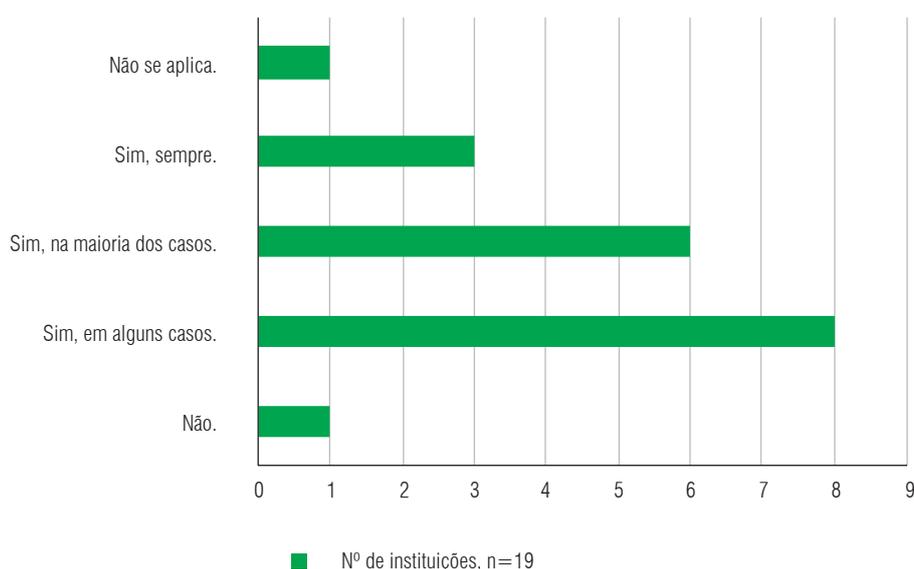
⁴ Ver <http://www.regulacao.gov.br/>.

⁵ Resolução Normativa nº 540, de 12 de março de 2013.

os problemas detectados. Este desenvolvimento é bem-vindo, porque ajuda a reduzir o risco regulatório e a orientar futuras intervenções com base em fatos comprovatórios.

As associações setoriais participantes do processo de validação apontaram claramente que há muito pouca prática entre os reguladores brasileiros de conceber e realizar a análise econômica dos impactos regulatórios. Mesmo mencionados como uma prática criada pelas agências, as partes interessadas não participam sempre dos comentários sobre AIRs ou são informadas sobre as publicações.

GRÁFICO 3.A) – AO PREPARAR UMA DECISÃO REGULATÓRIA, SUA INSTITUIÇÃO DISCUTE COM O SETOR PRIVADO SOBRE OS POSSÍVEIS IMPACTOS E AS RAZÕES PARA INTERVIR?

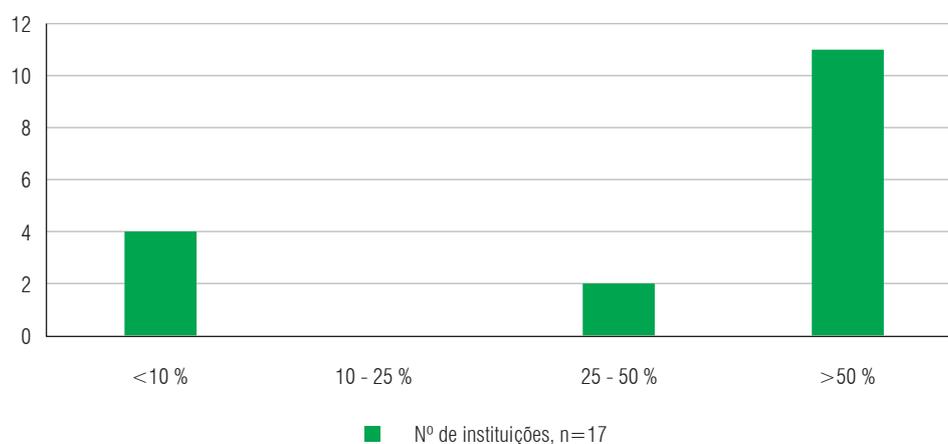


Fonte: questionário IQR-CNI

A qualidade das AIRs tende a ser uma preocupação maior do que o escopo de aplicação. Um comentário adicional comum entre os setores regulados é o de que as justificativas para a regulação normalmente são limitadas, legalistas e pouco fundamentadas em análises econômicas. Enquanto as instituições relatam a realização de análises estruturadas dos problemas subjacentes e dos prováveis impactos econômicos na maioria das decisões regulatórias (ver Gráfico 3.b e 3.c, respectivamente), parece haver a necessidade urgente de melhorar a capacidade e o diálogo para assegurar que essas análises sejam adequadamente conduzidas e eficazes. As conclusões do IQR indicam que nem todas as discussões que os reguladores mantêm com parceiros de negócios – se houver – fazem parte de uma AIR. Como reconhecido, por exemplo pela ANTT, sua análise permanece principalmente qualitativa, já que

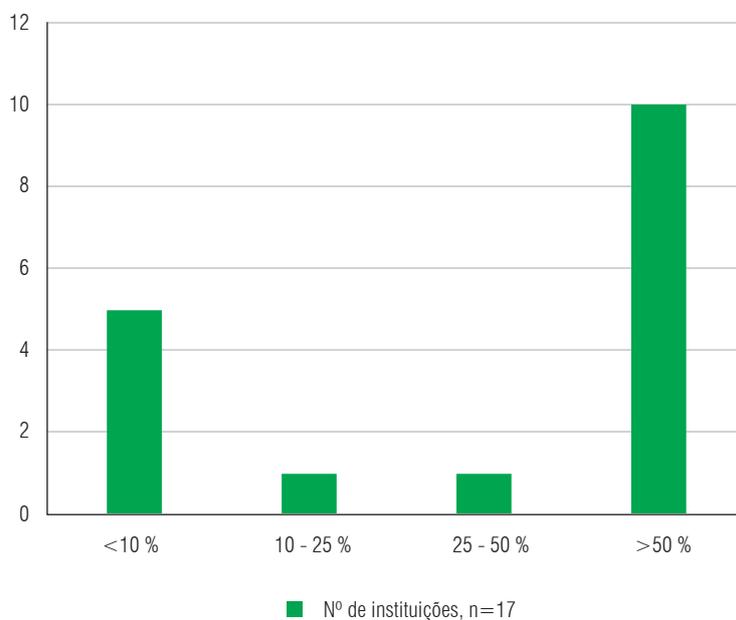
em alguns casos é difícil obter dados adequados e sistematizados. Portanto, as avaliações dependem de dados insuficientes e nenhuma avaliação adequada dos custos e benefícios é normalmente realizada. Notas técnicas de avaliação de impacto tendem a ser um exercício para justificar a opção política escolhida – normalmente, a intervenção regulatória – mais do que uma ferramenta racional que ajude a escolher, entre as diferentes opções, aquela mais vantajosa para resolver o problema identificado.

GRÁFICO 3.B) – EM QUAL PROPORÇÃO DAS NOVAS DECISÕES REGULATÓRIAS A SUA INSTITUIÇÃO REALIZA UMA ANÁLISE ESTRUTURADA SOBRE OS PROBLEMAS SUBJACENTES?



Fonte: questionário IQR-CNI

GRÁFICO 3.C) – QUAL A PROPORÇÃO DAS NOVAS DECISÕES REGULATÓRIAS PARA AS QUAIS SUA INSTITUIÇÃO REALIZA UMA ANÁLISE ESTRUTURADA SOBRE OS PROVÁVEIS IMPACTOS NOS NEGÓCIOS (INCLUINDO PME)?



Fonte: questionário IQR-CNI

2.2 O “estoque” de regras existentes

O Grupo 2 abrange os modos como as instituições gerenciam seu estoque regulatório atual e analisa os procedimentos e ferramentas que ajudam as instituições a manter os regulamentos atualizados. Este grupo é composto pelos seguintes elementos: simplificação e comunicação das decisões regulatórias, simplificação de procedimentos administrativos da empresa e conformidade, aplicação e recursos.

QUADRO 4 – SIMPLIFICAÇÃO E COMUNICAÇÃO DE REGRAS

O que é – A comunicação é essencial para garantir transparência, previsibilidade e acesso à informação. Este componente refere-se à medida que decisões regulatórias estão facilmente acessíveis para as partes interessadas atingidas e o público geral. O acesso pode ocorrer de diferentes maneiras, por exemplo, através de publicação em um portal *on-line* ou no banco de dados sistemático do Diário Oficial.

Refere-se aqui também aos esforços de manutenção constante do estoque do regulamento em vigor. Este último precisa de revisão regular e atualização para remover provisões obsoletas, ineficientes, inconsistentes ou duplicadas. A simplificação aborda desde a consolidação, codificação, reformulação, revogação, comentários *ad hoc* dos regulamentos abrangendo setores específicos e mecanismos para a revisão automática ou cancelamento dos regulamentos após uma determinada data.

No Brasil, a legislação primária é relativamente acessível, enquanto as informações sobre normas infralegais não são sistematicamente organizadas. A Constituição Federal (art. 5º) garante a todos o acesso à informação. Além disso, estabelece que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, entre outros” (art. 37). Nesse sentido, várias leis evocam a publicação e a comunicação das decisões e dos atos de autoridades públicas⁶. O Diário Oficial publica os atos administrativos do governo brasileiro. Além disso, o governo federal criou um banco de dados (Portal da Legislação) que contém todos os atos normativos de alta hierarquia desde a proclamação da República, em 1889⁷. Porém, não há nenhum portal que concentre os regulamentos federais das instituições reguladoras, apesar de todas as instituições tenderem a tornar público seus quadros normativos através de bancos de dados separados.

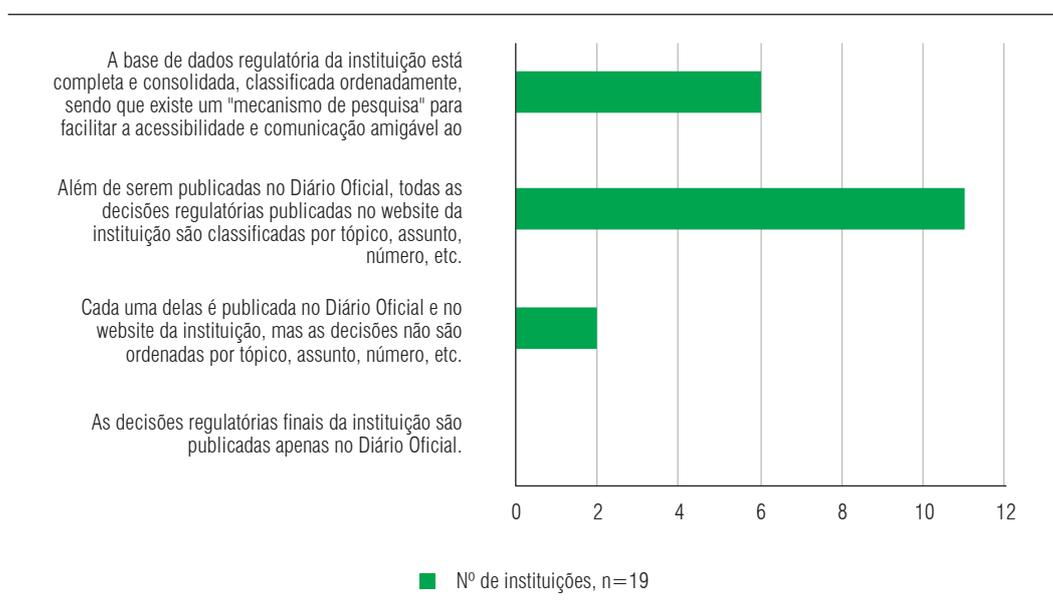
⁶ Entre eles, a Lei nº 9.784, de 1999 (Lei do processo administrativo, ver seção 2.1.); e a Lei nº 12.527, de 2011 (Lei de Acesso à Informação). A lei estabelece os requisitos mínimos para divulgar informação pública e os procedimentos que qualquer cidadão pode querer usar para acessar essa informação.

⁷ Ver www.in.gov.br/imprensa/jsp/destaque.jsp e www4.planalto.gov.br/legislacao, respectivamente.

O acesso eletrônico é cada vez mais difundido, mas o quadro normativo não é plenamente consolidado.

O Gráfico 4.a mostra que houve uma evolução positiva no Brasil no sentido de tornar o regulamento público e acessível. Além de publicá-las no Diário Oficial, muitas instituições pesquisadas também incorporam o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) para disponibilização *on-line*. As associações empresariais que participaram do processo de validação apontaram a necessidade de tornar o acesso à informação mais amigável, mesmo em sites remodelados recentemente, e continuar os esforços para consolidar os quadros regulatórios. Continua difícil conseguir acesso rápido às regulamentações.

GRÁFICO 4.A) – EM QUE GRAU AS DECISÕES REGULATÓRIAS SOB RESPONSABILIDADE DE SUA INSTITUIÇÃO SÃO PÚBLICAS E ACESSÍVEIS?

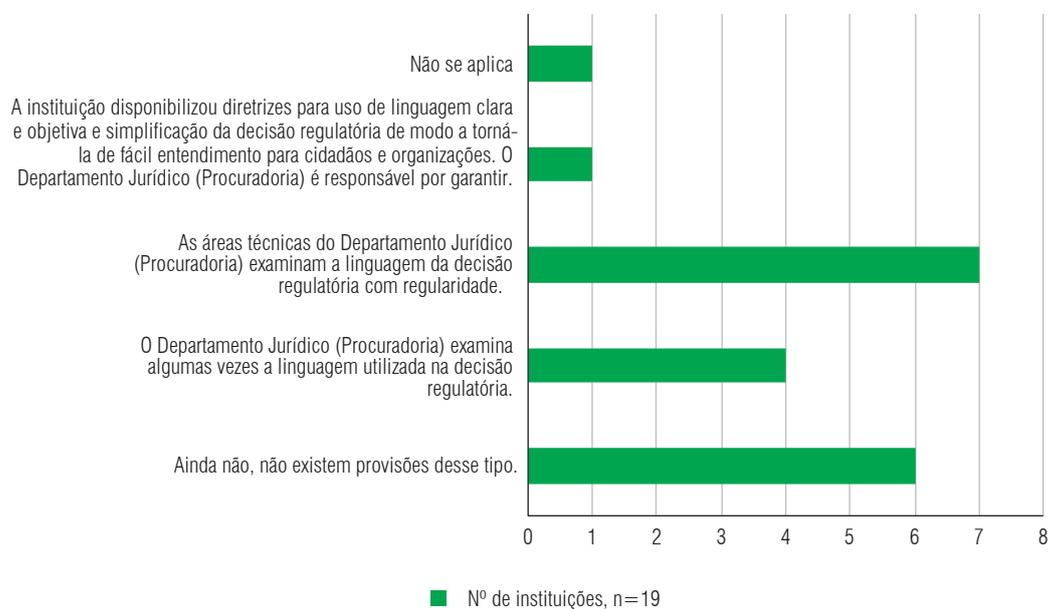


Fonte: questionário IQR-CNI

Os esforços das instituições para simplificação da linguagem merecem atenção reforçada.

Além da publicação, a acessibilidade depende da forma pela qual as regras são escritas. Usar linguagem simples é uma poderosa via para isso. As conclusões do IQR indicam que as áreas jurídicas das instituições pesquisadas participam da redação normativa e de padrões de controle de qualidade. No entanto, identifica-se ainda oportunidade para melhorias na redação das normas (Gráfico 4.b). O posicionamento das associações empresariais revela um considerável progresso nesse aspecto, apesar de melhorias ainda serem necessárias.

GRÁFICO 4.B) – EM QUE GRAU SUA INSTITUIÇÃO ADOTOU MEDIDAS PARA FAZER COM QUE ESSAS DECISÕES REGULATÓRIAS SEJAM FÁCEIS DE ENTENDER PARA CIDADÃOS E ORGANIZAÇÕES (MEDIDAS DE LINGUAGEM CLARA E OBJETIVA)?



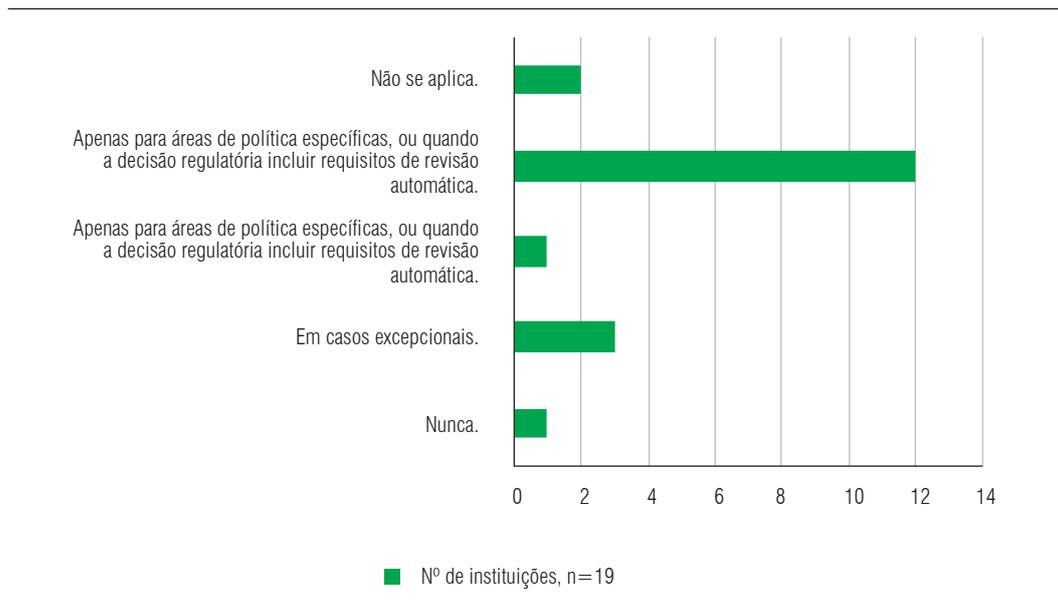
Fonte: questionário IQR-CNI

Medidas de revisão e simplificação dos estoques regulatórios ainda não estão sistematicamente implantadas, mas iniciativas individuais constituem passos importantes. O Congresso Nacional usa técnicas jurídicas, como a codificação, para garantir que informações jurídicas estejam ordenadas. No âmbito do Executivo, iniciativas simples podem ser encontradas. A ANP, por exemplo, recentemente analisou seus próprios regulamentos e revogou 177 normas por não estarem mais coerentes com o atual arcabouço regulatório. A iniciativa também foi utilizada para classificar o tipo de normas e com o apoio de unidades técnicas foi realizado levantamento de todo o estoque regulatório, visando à identificação das normas que necessitavam de revisão. A ANP publicou para consulta a lista completa das normas sugeridas para revogação. A ANTT está atualmente realizando um processo para consolidar as normas e instrumentos reguladores do setor de transportes.

O uso de avaliação ex post ainda dá seus primeiros passos. A simplificação de normas também implica avaliar se as decisões alcançaram os objetivos pretendidos (ou seja, se são eficazes) e se o fazem de forma proporcional e eficiente. As instituições reguladoras pesquisadas indicam que elas geralmente são capazes de reconhecer se regulamentos

devem ser revogados ou simplificados (ver Gráfico 4.c). Isso é confirmado pelas associações empresariais participantes do processo de validação, que também relatam que as sugestões para rever os regulamentos são normalmente levadas em consideração. No entanto, não há nenhuma maneira sistemática de organizar as avaliações ex post e a falta de uma avaliação adequada e orientação metodológica tende a dificultar resultados melhores.

GRÁFICO 4.C) – SUA INSTITUIÇÃO REALIZA REVISÕES DE PÓS-IMPLEMENTAÇÃO (POR EX., AVALIAÇÕES DA DECISÃO REGULATÓRIA JÁ VIGENTE)?



Fonte: questionário IQR-CNI

QUADRO 5 – SIMPLIFICAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS

O que é – Este item refere-se aos programas e políticas visando simplificar os procedimentos administrativos para as empresas e os cidadãos. Vários países lançaram programas, geralmente em conjunto com iniciativas de governo eletrônico, para garantir que as regras que regulam a atividade econômica sejam legais, necessárias e proporcionais.

Regulamentos e procedimentos administrativos são ferramentas importantes usadas pelos governos para fornecer serviços e para executar políticas públicas em muitas áreas. Ao longo dos anos, procedimentos administrativos tendem a tornarem-se cada vez mais numerosos e complexos. A burocracia aumenta os custos e multiplica as barreiras para as empresas com o passar do tempo, tornando mais caro o cumprimento das regras. Além disso, isto pode reduzir a segurança jurídica e previsibilidade, que são variáveis importantes para a atividade empresarial. O uso excessivo de regras torna-se um grande problema se estas criam encargos administrativos desproporcionais.

Tradicionalmente, o Brasil tem sido visto como um lugar caro para fazer negócios. O “Custo Brasil” impôs encargos excessivos para as empresas e para a sociedade em geral. O Brasil ficou classificado em 116, dentre 189 economias em todo o mundo, em 2014, no relatório “Doing Business”⁸. Não há estimativas claras do impacto econômico total. Mas com um quadro regulatório que cresce exponencialmente a cada dia, sem uma gestão adequada e falta de iniciativas de simplificação acumulam-se importantes encargos sobre os agentes econômicos, os cidadãos e a economia como um todo. O contexto brasileiro pode ser resumido da seguinte maneira:

Não há nenhum portal que forneça às empresas informações completas e sistemáticas sobre as regras que precisam ser cumpridas. Informações sobre instrumentos regulatórios, tais como autorizações, licenças ou autorizações só podem ser encontradas caso a caso. Isso impõe consideráveis custos de transação, não só porque as entidades reguladas

⁸ Idealizado e coordenado pelo Banco Mundial, o índice de “Doing Business” fornece uma referência para a regulamentação de negócios de empresas locais em nível nacional e local. Consulte www.doingbusiness.org.

precisam entender exatamente o que é esperado pelas autoridades, mas também porque eles precisam saber que cumpriram todas as obrigações solicitadas pelas instituições.

Nenhum esforço sistêmico foi criado para introduzir um programa abrangente de simplificação de regras empresariais no Brasil, apesar de alguns esforços para desburocratizar procedimentos administrativos.

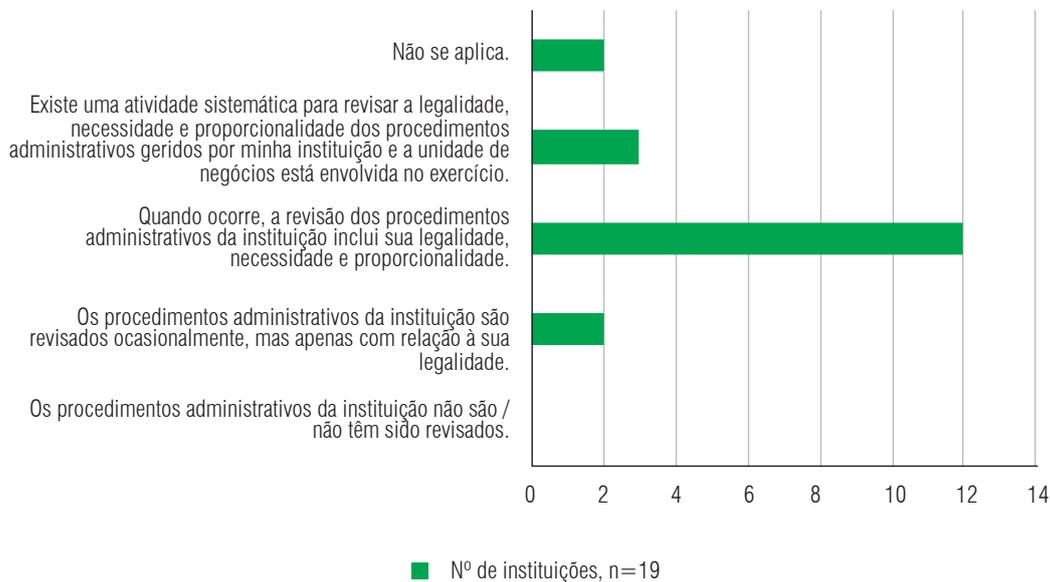
A ausência da AIR e sistemas de avaliação sistemáticos impedem avaliar se os requisitos novos e existentes são justificados, necessários e legais.

Essas deficiências tornam-se mais fortes à luz da organização administrativa do Estado brasileiro. As três esferas de governo – federal, estadual e municipal – compartilham competências regulatórias em muitas áreas de políticas públicas. Isso requer coordenação regulatória, que existe apenas parcialmente. Para as empresas, isso representa um encargo adicional para lidarem ao iniciar ou expandir suas atividades.

A revisão dos procedimentos administrativos que precisam ser cumpridos é apenas ocasional. As instituições pesquisadas relatam que, quando isso ocorre, a avaliação abrange a legalidade, necessidade e proporcionalidade de cada regra (ver Gráfico 5.a). Somente a Anatel, Aneel e Inpi analisam sistematicamente os procedimentos administrativos para o setor que regulam.

As associações empresariais participantes do processo de validação mencionaram a necessidade de agilizar e simplificar os procedimentos regulatórios. O acesso à informação relevante e correta é difícil e caro. Dessa forma, destaca-se a necessidade de criação de portais únicos a fim de fornecer indicações claras sobre as regras em vigor.

GRÁFICO 5.A) – QUAL É A SITUAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS GERENCIADOS POR SUA INSTITUIÇÃO?



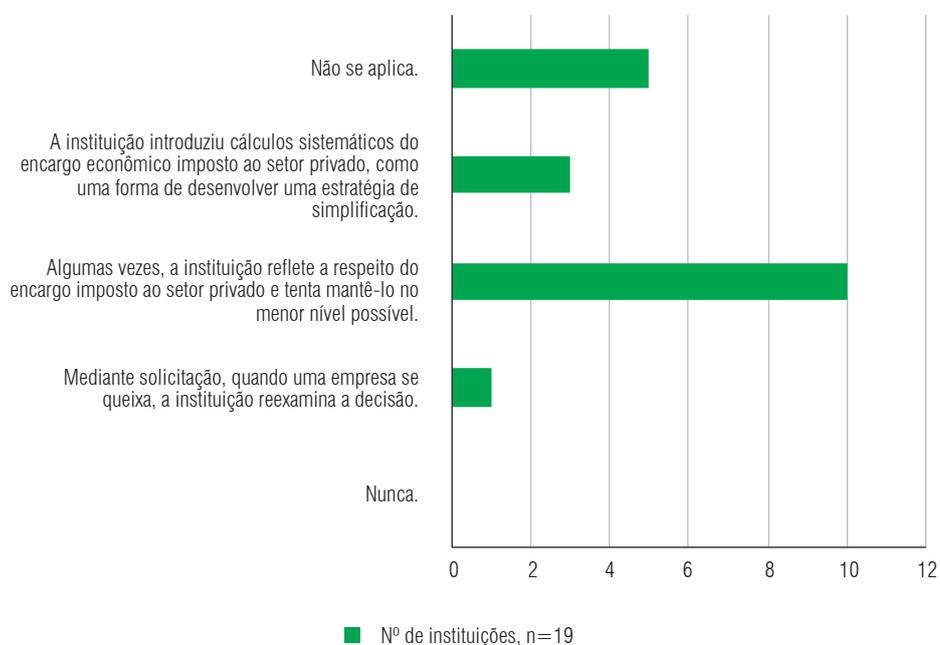
Fonte: questionário IQR-CNI

Medir o tamanho do encargo administrativo ainda não é uma prática generalizada.

Várias instituições entre as pesquisadas indicam que conduzem avaliações sistemáticas do encargo econômico imposto às empresas (Gráfico 5.b)⁹. No entanto, há evidências limitadas para apoiar essas afirmações e as associações empresariais participantes do processo de validação não percebem esforços. Os cálculos de encargos administrativos são realizados apenas ocasionalmente.

⁹ A Aneel forneceu informações sobre o modo como tem integrado a revisão dos custos operacionais na revisão periódica das tarifas. Consulte <http://www.aneel.gov.br/area.cfm?idArea=702>.

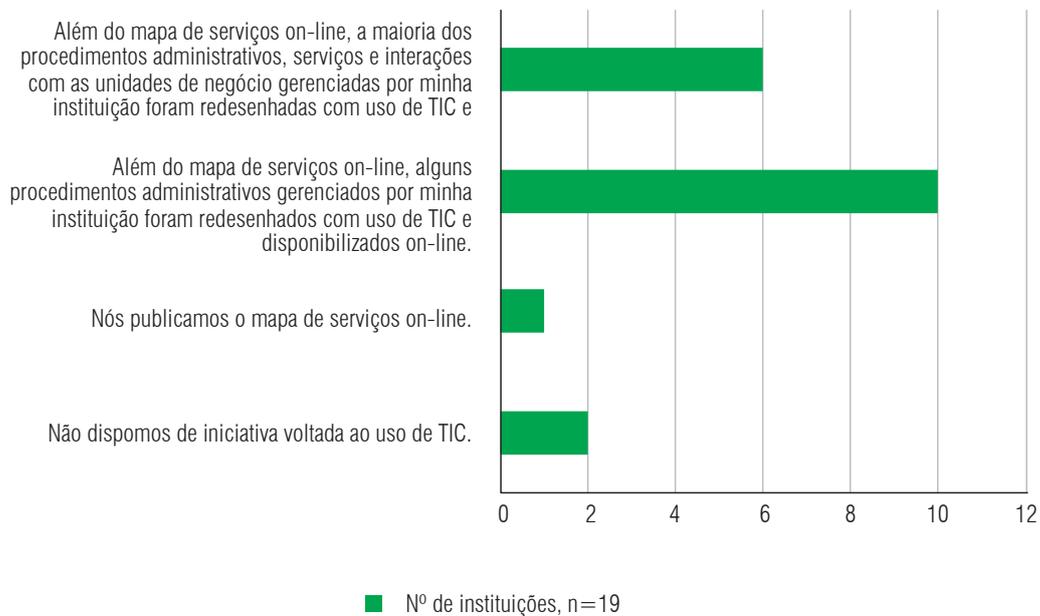
GRÁFICO 5.B) – AO LEVAR EM CONSIDERAÇÃO INTRODUIR OU REVISAR UM PROCEDIMENTO QUE REGULA A ATIVIDADE ECONÔMICA, VOCÊ AVALIA E ESTIMA OS ENCARGOS ECONÔMICOS INCIDENTES SOBRE OS NEGÓCIOS POR CONTA DAS MODIFICAÇÕES INTRODUZIDAS?



Fonte: questionário IQR-CNI

A utilização das TICs na simplificação administrativa tem evoluído no Brasil, mas ainda há espaço para melhoria. Várias instituições deixaram de ter apenas a Carta de Serviço *on-line*, e passaram a ser mais interativas e fornecer a possibilidade de resolver eletronicamente questões administrativas. Cada vez mais, os procedimentos estão sendo simplificados e reformulados, embora os esforços sistemáticos não sejam compartilhados por todas as instituições (ver Gráfico 5c). As associações empresariais participantes do processo de validação reconhecem que algumas melhorias ocorreram nos últimos anos, mas indicam que os sites podem ser mais interativos.

GRÁFICO 5.C) – QUE TIPO DE USO SUA INSTITUIÇÃO ESTÁ FAZENDO DAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (TICS) (POR EXEMPLO, INTRODUZINDO A ASSINATURA ELETRÔNICA ON-LINE (E-SIGNATURE) E AUTOCERTIFICAÇÃO ELETRÔNICA ON-LINE (E-SELF-CERTIFICATIONS); BALCÃO DE SERVIÇOS CENTRALIZADO ON-LINE (ONE-STOP-SHOPS) ETC.)?



Fonte: questionário IQR-CNI

QUADRO 6 – CONFORMIDADE, FISCALIZAÇÃO E RECURSOS

O que é – Este item refere-se à capacidade da instituição de supervisionar a implementação correta e oportuna das regras. Abrange também a utilização de mecanismos de recurso por parte das empresas contra práticas institucionais ou regras estabelecidas.

Várias questões tornam este item relevante. Em primeiro lugar, em que grau os quadros regulatórios são implementáveis e eficazes no alcance dos objetivos de políticas públicas definidos. Regras devem ser concebidas para solucionar os problemas identificados e alcançar objetivos claros. Em segundo lugar, ele aborda as capacidades das instituições de supervisionar a implementação dos regulamentos, que, na maioria dos casos, tende a não ser cuidadosamente planejada. A falta de capacidades institucionais para supervisionar e fiscalizar impede o fechamento do assim chamado “ciclo da política pública” e a criação de uma base de evidências cada vez mais robusta para novas intervenções regulatórias. Em terceiro lugar, ele se refere à quantidade de normas contestadas no Judiciário, seja pela má aplicação dos requisitos procedimentais ou por inconsistências substanciais com outros atos normativos.

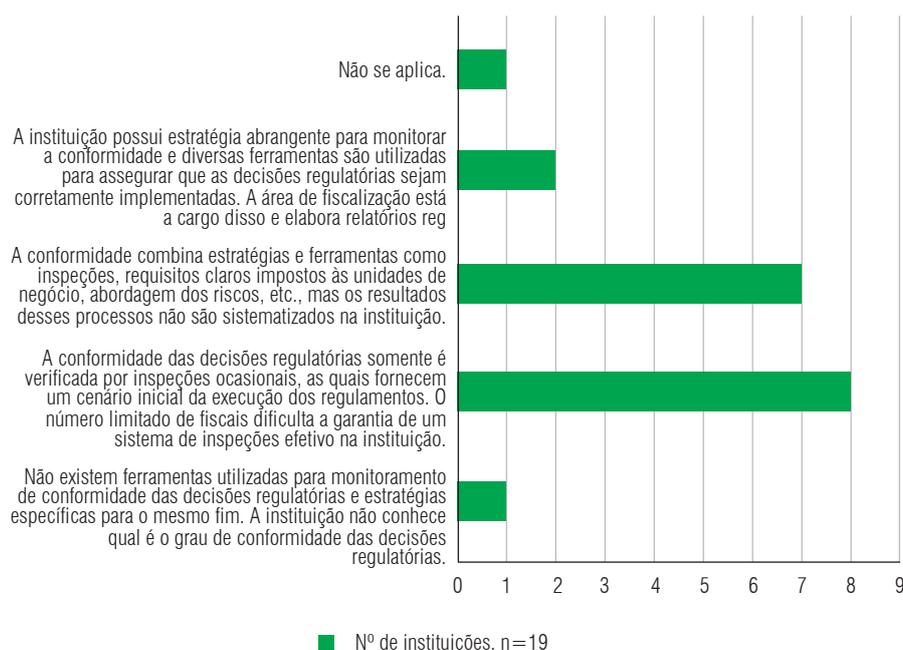
No Brasil, não existem políticas ou ferramentas específicas para avaliar o grau de conformidade com as regras. Conforme o Gráfico 6.a ilustra, a maioria das instituições pesquisadas não avaliam sistematicamente a maneira como um regulamento novo ou revisado deve ser implementado e os prováveis impactos de implementação sobre entidades reguladas e o regulador em si. Algumas instituições reguladoras, no entanto, melhoraram suas estratégias para reforçar a conformidade e a fiscalização. A Comissão de Valores Mobiliários (CVM), por exemplo, usa uma abordagem baseada em risco para garantir a conformidade com as regras. Ela publica relatórios semestrais a respeito da supervisão baseada no risco que eles conduzem¹⁰.

Algumas agências reguladoras, em particular, possuem pessoal bem treinado na área de fiscalização. Entre elas estão ANP e a Anvisa, que têm investido no desenvolvimento das capacidades de fiscalização. No entanto, muitas instituições relataram que o limitado número de servidores impediu o bom funcionamento do sistema de inspeção. A necessidade de aumentar a capacitação para fiscalização foi compartilhada pelas associações empresariais participantes

¹⁰ Ver http://www.cvm.gov.br/port/public/publ/revista/menu_SUPERVISAO_BASEADA_EM_RISCO.asp.

dos processos de validação. Eles também pediram a identificação tempestiva daqueles que descumprem as regras por uma aplicação coerente das sanções previstas em lei.

GRÁFICO 6.A) – QUAIS SÃO AS ESTRATÉGIAS E FERRAMENTAS UTILIZADAS POR SUA INSTITUIÇÃO PARA MONITORAR A CONFORMIDADE DAS DECISÕES REGULATÓRIAS QUE ELA EMITE?



Fonte: questionário IQR-CNI

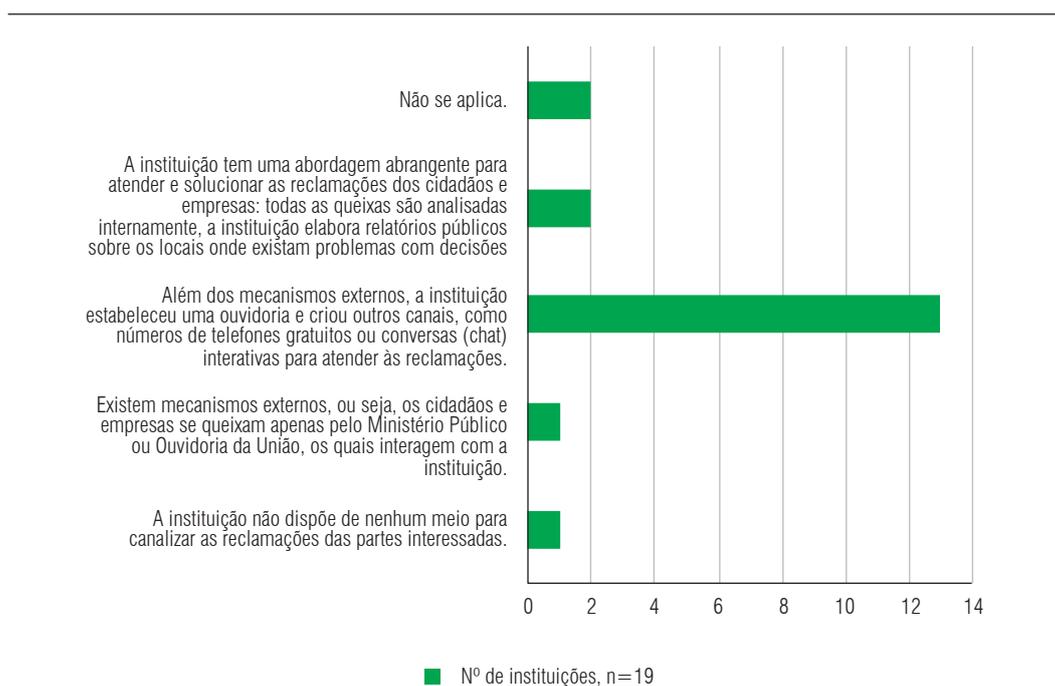
No campo da fiscalização, a coordenação multinível é crucial. Porém, o Brasil ainda está em uma íngreme curva de aprendizagem. Dada a estrutura administrativa do Brasil, não é incomum que os regulamentos sejam emitidos em determinado nível (federal) e implementados em outro (estadual ou municipal). Isso merece uma atenção especial e coordenação estreita entre as instituições e os níveis de governo. No entanto, não existem mecanismos sistemáticos para garantir que isso aconteça.

Os arranjos institucionais no Brasil atuam para facilitar a fiscalização das normas reguladoras. Entre as instituições que desempenham um papel relevante a este respeito, dentro do poder Executivo, está Advocacia-Geral da União. Cabe a ela, entre outras atribuições, o estabelecimento de uma interpretação das normas constitucionais, infraconstitucionais e infralegais (ex.: resoluções) a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da administração federal, garantindo a sua correta aplicação, além de dirimir as controvérsias entre os órgãos jurídicos da administração federal. Além disso, órgãos e entidades da administração direta e indireta do poder público federal devem entregar anualmente relatório de

gestão ao Tribunal de Contas da União (TCU). O TCU é órgão auxiliar do Congresso Nacional para o controle externo e acompanha e avalia o desempenho das agências reguladoras federais, recomendando melhoria na qualidade dos serviços públicos oferecidos à sociedade (gestão regulatória)¹¹.

A maioria das instituições participantes em nossa pesquisa relata a existência de mecanismos internos para facilitar o diálogo com as partes interessadas sobre a fiscalização das regras. O Gráfico 6.b revela, no entanto, que abordagens mais abrangentes ainda não foram implementadas. Referimo-nos, aqui, em particular, aos mecanismos internos para registrar sistematicamente as reclamações recebidas das empresas e partes interessadas sobre a forma como as regras são aplicadas. Este é um poderoso elemento nos esforços da instituição para a manutenção do regulamento existente e para melhorar a sua qualidade.

GRÁFICO 6.B) – COMO AS EMPRESAS E CIDADÃOS PODEM RECORRER DAS DECISÕES REGULATÓRIAS?



Fonte: questionário IQR-CNI

¹¹ Ver <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/regulacao>.

Em termos de recursos administrativos e regulatórios, o Brasil tem um sistema completo para oferecer a possibilidade de recorrer contra qualquer autoridade pública.

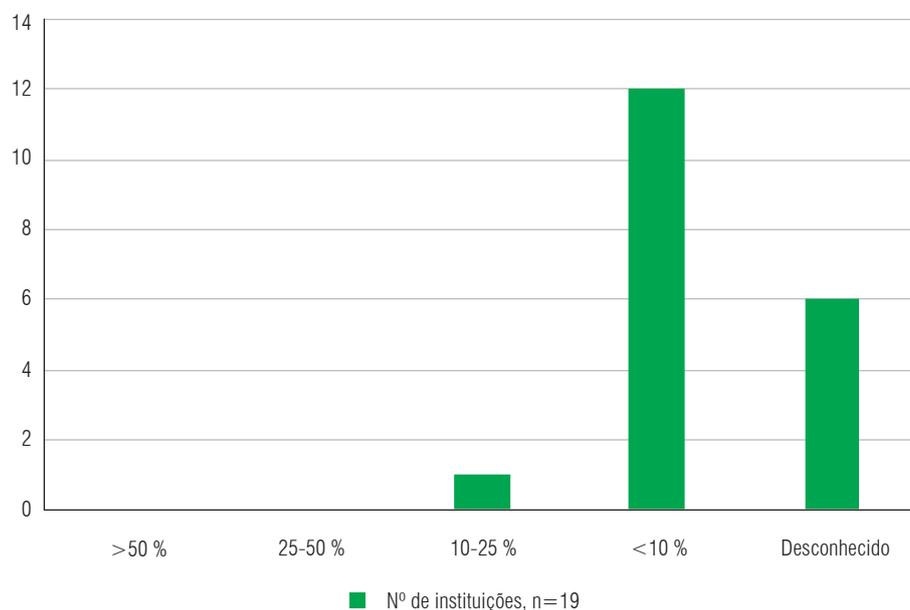
“Ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; a todos, dentro da esfera jurídica e administrativa, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de seus procedimentos; aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes” – isso é o que prevê a Constituição Federal, no seu artigo 5º.

A liberalização dos setores econômicos e a privatização das antigas empresas estatais trouxeram novas responsabilidades para o poder Judiciário, principalmente a de garantir os direitos de propriedade e fazer com que as partes interessadas e o Estado cumpram os contratos. A situação tem gerado o aumento de demandas judiciais, que tornou evidente a necessidade de reformar o sistema judicial, a fim de torná-lo mais eficiente e diligente.

No entanto, é difícil estimar o número de decisões regulatórias contestadas e as razões para as mesmas. De acordo com as instituições pesquisadas, é difícil identificar a proporção de decisões regulatórias que são contestadas no tribunal. Várias instituições responderam que era impossível fornecer as informações solicitadas por se tratarem de dados centralizados no nível federal – nomeadamente para o gabinete da Advocacia-Geral da União – e as instituições individuais não monitoram diretamente o número de casos apresentados contra suas decisões. No entanto, segundo várias instituições, a taxa estimada de regulamentos contestados é inferior a 10% (Gráfico 6.c). O Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) afirmou que esta proporção pode chegar a 25%, principalmente devido à questão relacionada aos royalties. O DNPM esclareceu que a maioria dos casos são resolvidos a favor da instituição.

Embora o questionário do IQR não tenha perguntado explicitamente sobre a natureza das queixas apresentadas, o fato de o controle das reclamações não ser feito sugere que as instituições não são orientadas a usar o que aprenderam a partir de casos contestados e jurisprudências relacionadas como fonte de potencial melhoria das práticas regulatórias.

GRÁFICO 6.C) – QUAL É A PROPORÇÃO DE DECISÕES REGULATÓRIAS DE SUA INSTITUIÇÃO QUE SÃO CONTESTADAS NA JUSTIÇA?



Fonte: questionário IQR-CNI

2.3 Capacitação e orientação para a reforma regulatória

O Grupo 3 refere-se à capacidade de gestão regulatória que as instituições estão criando e aperfeiçoando para garantir um processo de regulamentação mais organizado, transparente e eficiente.

QUADRO 7 – CAPACIDADE DE GESTÃO REGULATÓRIA

O que é – Este item investiga a medida em que uma instituição dá suporte à preparação das intervenções regulatórias, mesmo obrigatórias, bem como oferece programas de capacitação sistemáticos. Ele também observa os mecanismos e arranjos que têm por objetivo garantir o compartilhamento intra e interdepartamental de informações e o desempenho do controle de qualidade regulatória.

Práticas de reforma regulatória são irregulares em todo o país, mas há elementos de princípios unificadores. A falta de um programa abrangente de reforma regulatória no Brasil tem levado ao uso de práticas *ad hoc* para a gestão regulatória e esforços isolados para estabelecer orientação sistemática e treinamento para os reguladores. Um exemplo de orientação sistemática de criação de atos normativos é o Decreto nº 4.176, de 2002, que estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação de atos normativos¹². A regra refere-se principalmente à estruturação do ato normativo, como numeração, pormenores jurídicos, utilização de consolidação etc. Cabe à Casa Civil da Presidência da República supervisionar a elaboração dos projetos desses atos normativos, bem como coordenar os trabalhos de consolidação da legislação federal.

Em termos de regulamentação secundária, o procedimento para emissão de regulamentos, pelo menos no que se refere às resoluções das agências reguladoras, é bastante estruturada. Os projetos de regras são primeiramente verificados do ponto de vista jurídico, enviados para consulta pública e então publicados, quando adotados. Algumas agências reguladoras federais emitiram regras internas sobre procedimentos que regem a elaboração dos próprios atos normativos¹³. No entanto, nenhuma lei específica prevê a elaboração padronizada de novos atos regulatórios. Normas infralegais, como portarias e resoluções, são desenvolvidas sob a responsabilidade do órgão em questão.

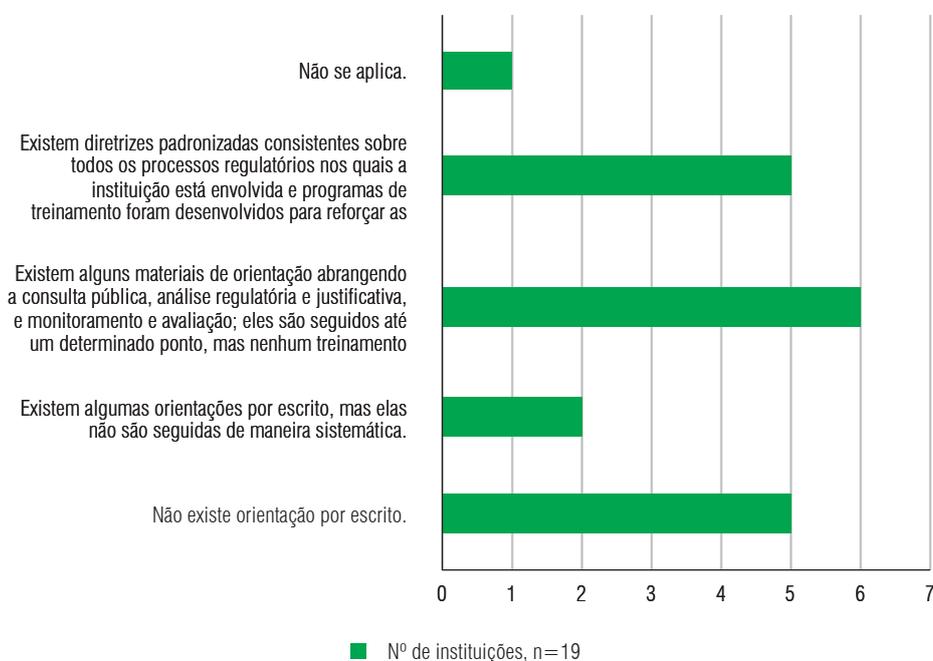
A capacitação para reforma regulatória ainda está em desenvolvimento. O Programa de Fortalecimento de Capacidades Institucionais para a Gestão Regulatória (PRO-REG) desenvolveu um programa de treinamento intensivo para os reguladores, em diferentes níveis de governo, e em conjunto com as partes interessadas no processo regulatório. O programa é o primeiro desse gênero no Brasil. Dessa maneira, constitui uma iniciativa promissora para integrar princípios, ferramentas, boas práticas e melhorar os conhecimentos. O PRO-REG, no entanto, ainda precisa ser plenamente institucionalizado para alcançar todas as instituições regulatórias.

Existe margem ampla para melhorar os processos de regulação através de orientação e suporte aos regulados. Conforme relatado no Gráfico 7.a, na maioria das instituições pesquisadas ainda falta uma abordagem consistente e padronizada a este respeito. Associações empresariais corroboram este diagnóstico e apontam a necessidade de mais assertividade para melhorar os processos regulatórios.

¹² Nomeadamente, no Decreto nº 4.176, de 2002.

¹³ Um exemplo é fornecido pela ANS. Consulte <http://www.ans.gov.br/legislacao/elaboracao-da-legislacao>.

GRÁFICO 7.A) – QUE TIPO DE ORIENTAÇÃO E SUPORTE SUA INSTITUIÇÃO OFERECE PARA A EXECUÇÃO DE PROCESSOS REGULATÓRIOS (EM AMBAS AS FASES PREPARATÓRIA, IMPLEMENTAÇÃO E MONITORAMENTO/AVALIAÇÃO DO CICLO REGULATÓRIO)?



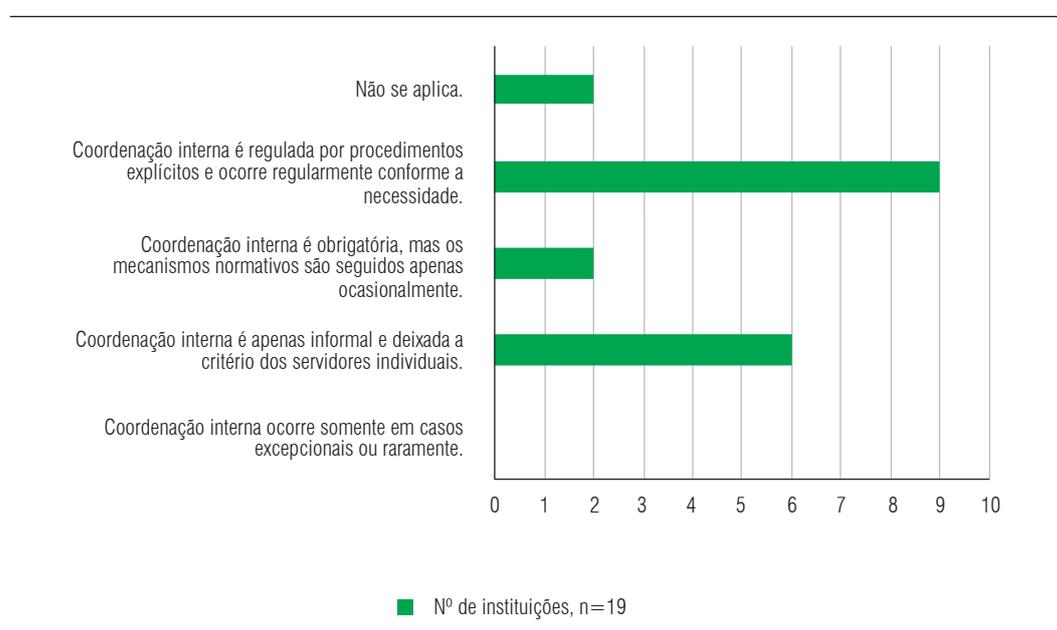
Fonte: questionário IQR-CNI

A coordenação durante todo o processo regulatório continua a ser motivo de preocupação. A coordenação é reconhecida como uma importante ferramenta para assegurar a execução dos programas de governo e planos através da comunicação constante e realização de reuniões entre as diversas instituições envolvidas¹⁴. No que se refere às propostas de projetos de legislação primária, a Casa Civil da Presidência da República é o órgão responsável pela coordenação entre instituições federais. Em casos especiais, conselhos ou grupos de trabalho interministeriais podem ser criados para garantir a discussão adequada de certas políticas públicas. Na elaboração de normas regulatórias, como resoluções preparadas por agências reguladoras, é possível haver interações com outras instituições, e existem maneiras formais para garantir esse processo. Em alguns casos, a elaboração de propostas de políticas, que posteriormente podem resultar em implementação de regras, não é coordenada entre as instituições responsáveis.

¹⁴ Isso também está consagrado na lei. Ver art. 8 do Decreto-lei nº 200, de 1967, sobre a organização da Administração Federal, orientação para a reforma administrativa e outras providências.

Nosso questionário confirma que os mecanismos de coordenação variam consideravelmente (Gráfico 7.b). Enquanto algumas instituições indicam a existência de um acordo explícito para assegurar a coordenação, outros reconhecem que a coordenação é deixada a critério dos servidores ou de mecanismos já existentes. As associações empresariais participantes do processo de validação também indicaram a necessidade de melhorar a coordenação para garantir que as decisões regulatórias sejam claras, consistentes e adequadamente baseadas em evidências.

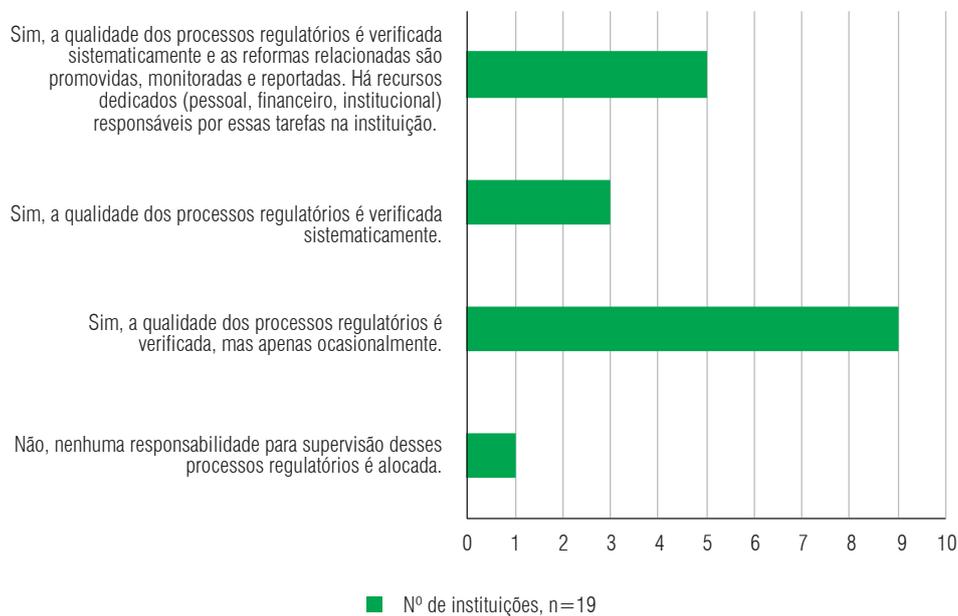
GRÁFICO 7.B) – DE QUE FORMA OCORRE A COORDENAÇÃO ENTRE AS DIFERENTES UNIDADES ADMINISTRATIVAS AO LONGO DE TODAS AS DIVERSAS FASES DO PROCESSO REGULATÓRIO NO QUAL SUA INSTITUIÇÃO ESTÁ ENVOLVIDA?



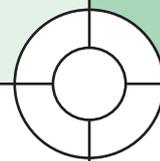
Fonte: questionário IQR-CNI

A maioria das instituições pesquisadas verificam a qualidade do processo regulatório interno apenas ocasionalmente. Muitas vezes, faltam acordos institucionais e governamentais adequados para garantir que o processo regulatório seja devidamente organizado (Gráfico 7.c). Existem alguns casos excepcionais, no entanto. A Anvisa, por exemplo, criou uma Unidade de Boas Práticas Regulatórias, chamado Núcleo de Regulamentação e Boas Práticas Regulatórias (Nureg/Anvisa), que é incumbido de promover a qualidade regulatória através de, entre outros, atividades de capacitação, introdução de AIR, avaliação do estoque de regulamento e melhorias no processo de consulta.

GRÁFICO 7.C) – OS PROCESSOS REGULATÓRIOS QUE SUA INSTITUIÇÃO REALIZA ESTÃO SENDO MONITORADOS?



Fonte: questionário IQR-CNI



3 UMA PERSPECTIVA INTERNACIONAL SOBRE OS COMPONENTES DO ÍNDICE DA QUALIDADE REGULATÓRIA

Este capítulo apresenta boas práticas internacionais relacionadas a cada um dos indicadores que compõem o CNI IQR. Cada um dos indicadores é ilustrado por exemplos selecionados por sua relevância para o contexto brasileiro e as potenciais lições que podem ser aprendidas a partir deles. Questões adicionais complementam o processo de descrição comparativa. Eles fornecem subsídios para elaborar e discutir a qualidade regulatória no Brasil, à luz dos resultados do IQR.

3.1 A produção (“fluxo”) de novas regras

a. Planejamento regulatório estratégico

Processos transparentes e consistentes de elaboração e implementação de legislação são fundamentais para garantir a confiança no processo legislativo e para garantir a

oportunidade de participar da formulação de normas. Se devidamente organizado, o planejamento regulatório é um fator importante de sucesso para melhorar a previsibilidade e a segurança jurídica. Ele é fundamental se os reguladores visam criar uma regulamentação que garanta condições equitativas de competição, promova inovação, crescimento econômico, igualdade social e desenvolvimento sustentável. As empresas precisam de segurança jurídica e previsibilidade da construção de normas regulatórias para investirem. Um planejamento regulatório estruturado pode ajudar a melhorar significativamente a transparência e a coordenação das intervenções regulatórias.

A Dinamarca e a Alemanha possuem exemplos de maneiras de organizar o planejamento regulatório.

Estudo de caso 1 – Dinamarca

O desenvolvimento do novo regulamento – especialmente de leis primárias – na Dinamarca é regido pelo Programa de Leis Anual, que é uma lista de todas as propostas de lei que os ministérios planejam enviar ao Parlamento durante o ano seguinte. Ao preparar suas listas, os ministérios são obrigados a fornecer informações detalhadas sobre os projetos de atos normativos, incluindo os regulamentos secundários (resoluções etc.) esperados e que serão necessários para implementar as normas. Dentro do governo, o processo é supervisionado diretamente pelo primeiro-ministro e apoiado pela coordenação ministerial específica.

A proposta de trabalho adotada inclui uma breve descrição e menciona a data prevista de finalização dos projetos de atos normativos para o Parlamento (*Folketing*). O programa normativo, em sua forma final, é divulgado nos sites do gabinete do primeiro-ministro e do Parlamento no início do novo ano parlamentar. A proposta de trabalho tem o duplo objetivo de (a) atuar como um instrumento de direção para o trabalho do governo e (b) envolver o Parlamento cedo e estreitamente no planejamento regulatório.

A implementação apropriada da proposta de trabalho é constantemente monitorada. O gabinete do primeiro-ministro envia mensalmente relatórios de status para o *Folketing*. Esses relatórios mostram projetos de atos normativos ainda não enviados e as datas esperadas de apresentação. Eles também incluem possíveis novas propostas com suas descrições. O processo de preparação do relatório de *status* é semelhante ao processo de Programa de Leis Anual, com cada ministério fazendo contribuições.

Estudo de caso 2 – Alemanha

Na Alemanha, a ação do governo federal é orientada pelo acordo de coligação aprovado no início de cada legislatura. Este plano de trabalho define o quadro geral a partir do qual o chanceler apresenta os principais elementos da política do governo e estabelece os principais projetos. O planejamento, portanto, é fortemente baseado em negociações e prioridades políticas. Além disso, conforme a lei básica alemã, o chanceler não pode ir além da determinação de orientações de políticas gerais. Em conformidade com o princípio da autoridade ministerial, cada ministro conduz os assuntos do seu ministério de maneira autônoma sob sua própria responsabilidade, que inclui decidir quando e como iniciar um novo projeto legislativo ou política.

Neste âmbito estrutural, distinto em grande medida do caso brasileiro, projetos de políticas públicas e propostas legislativas são monitorados de perto em todo o governo federal alemão. A Chancelaria Federal é o órgão de coordenação central. Ministros devem informar ao chanceler sobre propostas de políticas públicas e projetos. Eles participam de conferências convocadas pelo chanceler durante todo o período legislativo para discutir os objetivos-chave das políticas públicas.

Baseada nos resultados desses encontros, a Chancelaria sintetiza os projetos ministeriais futuros e em curso em uma estratégia de política global, que é regularmente atualizada. Ciclos regulares de discussão acontecem entre os secretários de estados e com o gabinete federal. Semanalmente, a Chancelaria elabora uma lista das propostas que estão suficientemente avançadas para serem enviadas ao gabinete federal para adoção dentro das seis semanas seguintes. Nessas conferências semanais, o progresso na implementação dos objetivos acordados das políticas públicas é monitorado.

Em 2005, a Chancelaria montou uma Unidade de Planejamento, liderada por um ministro sem pasta. Juntamente com os ministérios federais, esta unidade mantém um banco de dados eletrônico para o planejamento dos projetos. Isso permite que o governo compartilhe informações eletrônicas detalhadas para ter uma visão abrangente das atividades e verificar se as principais linhas do acordo de coligação estão sendo implementadas. Um sistema de “documentação do projeto” define as prioridades. O sistema também contribui para a coordenação das atividades interministeriais (sistema integrado de planejamento). A informação recolhida é usada para fins internos de direção no governo federal e não é publicada. Alguns ministérios adotaram a ferramenta de controle de processo eletrônico ELVER (ELEktronische VERfahrenssteuerung), que lhes permite registrar e gerenciar o *status* atual e o agendamento de seus principais projetos. Alguns ministérios têm atuado usando seus sites para fornecer uma grande variedade de informações ao público.

b. Participação pública

A consulta pública eficaz traz benefícios sistêmicos, incluindo a melhoria da base de evidências das intervenções regulatórias. Normas de qualidade são baseadas no interesse público. Porém, o interesse público não é estático – mas um conceito dinâmico que precisa ser continuamente definido. Naturalmente, a definição e a busca do interesse público só podem ocorrer por meio do diálogo com a sociedade. O maior envolvimento com o público aumenta a legitimidade e é uma condição prévia para uma governança eficaz. A participação pública também ajuda a estabelecer a confiança e a credibilidade. A participação dos interessados e o engajamento do cidadão são importantes para melhorar a concepção das regras e promover a aceitação e cumprimento delas, reduzindo os custos de fiscalização. No entanto, uma maior participação do público também pode apresentar desafios políticos e significar atraso administrativo adicional ao processo legislativo. Portanto, requer um planejamento cuidadoso, preparação inteligente e a integração dentro de outras práticas, tais como planejamento e avaliação. Também geralmente requer uma mudança de cultura para ser integrada com sucesso no âmbito da administração pública.

França e Canadá fornecem exemplos interessantes de canais de consulta e de busca de insumos para a formulação de políticas públicas.

Estudo de caso 1 – França

A França é, em grande medida, um país com forte tradição corporativista e formalista. O não cumprimento das obrigações formais pode resultar em recursos administrativos e possível revogação do texto em questão. Em casos específicos, certos organismos devem ser consultados, de ofício – por exemplo, o Conselho Econômico, Social e Ambiental. Além disso, as consultas informais são frequentes.

Na última década, a França reorganizou e modernizou a forma de administração pública e o engajamento dos reguladores com as partes interessadas e os cidadãos. Em 2002, por exemplo, o Comitê Nacional de Debate Público foi transformado em uma entidade administrativa independente e ampliou suas competências. O governo também procedeu a uma revisão geral das regras que regem a criação e o funcionamento de todos os conselhos consultivos e quase 40% desses conselhos foram extintos em junho de 2009, após um processo de revisão com cláusulas de “corte”. A chamada 5ª lei de simplificação, de 2011, introduziu a possibilidade de as administrações substituírem uma consulta legalmente obrigatória de um órgão consultivo permanente por uma “consulta aberta” pela internet antes de finalizar a nova legislação.

Dessa maneira, os ministérios desenvolveram novos métodos de consulta utilizados para envolver as partes interessadas de forma mais eficaz, especialmente durante a fase de formulação de política. O acesso à internet é cada vez mais frequente, especialmente em relação às propostas de reforma de grande alcance, mais do que textos específicos. Em 2008, um portal exclusivo para acessar fóruns em andamento e extintos (incluindo um resumo das contribuições) foi criado para facilitar o acesso a estes fóruns¹⁵. Os fóruns ambientais de Grenelle, em 2007, podem ser considerados uma experiência bem-sucedida ao combinar diferentes tipos de métodos de consulta e canais, mesclando subsídios aos grupos de discussão, conselhos consultivos institucionais e reuniões organizadas nas regiões, bem como consultas através da internet. Além disso, todos os debates públicos em curso ou previstos podem ser acompanhados no site Vie-publique.fr. O “Conselho Empresarial” foi criado em 2007 como um órgão informal cujo objetivo é promover o diálogo e o debate entre as empresas e a administração pública.

No entanto, áreas de melhorias persistem tal como foi destacado por uma revisão da OCDE de 2010 (OCDE, 2010a). Mais procedimentos estruturados precisam ser estabelecidos e, até muito recentemente, nenhuma orientação sobre como conduzir e gerenciar as práticas de consulta estava disponível e difundida para toda a administração. Cada ministério tratou do desenvolvimento dos seus próprios métodos de consulta. O ponto de vista das partes interessadas ainda não é relatado de forma sistemática e o retorno sobre os pontos de vista apresentados não é feito durante a fase de consulta. O manual foi finalmente lançado em junho de 2013¹⁶.

Estudo de caso 2 – Canadá

As consultas públicas têm sido decisivas para a política regulatória do governo canadense desde 1986 e, de acordo com a OCDE (2002), essas ações representam a reforma mais bem-sucedida do país até hoje. A estratégia de consulta baseia-se no seguinte:

- adoção do Código de Justiça Regulatória (Code of Regulatory Fairness), que determina o compromisso de que os cidadãos devem 1) ter a possibilidade de consulta e participação no processo regulatório federal e 2) receber aviso prévio adequado das possíveis iniciativas regulatórias;

¹⁵ www.forum.gouv.fr.

¹⁶ <http://www.modernisation.gouv.fr/les-services-publics-se-simplifient-et-innovent/par-la-consultation-et-la-concertation/reglementation-le-guide-pratique-de-consultation-des-entreprises-est-disponible>.

- um processo sistemático e padronizado de “aviso e comentário” – chamado de pré-publicação – exigindo que projetos de regulamentação sejam publicados por, pelo menos, 30 dias, juntamente com a Avaliação de Impacto Regulatório no Diário Oficial canadense; e
- exigência de que a AIR, incluindo uma seção documentando a consulta realizada, acompanhe todos os regulamentos propostos e sejam encaminhados para aprovação.

O Gabinete do Conselho Privado, órgão consultivo não partidário para o primeiro-ministro e o gabinete, lançou a Política Regulatória do Governo do Canadá em 1999, formalizando os requisitos para consulta. Orientações para uma consulta regulatória eficaz estão disponíveis através do Conselho de Tesouraria. Outras agências governamentais desenvolveram ferramentas próprias. Como exemplo, a “Saúde Canadá” elaborou um conjunto de ferramentas abrangente para participação pública. Esse conjunto inclui uma discussão detalhada das diferentes formas de participação pública, orientações para a concepção de processos participativos e estudos de caso detalhados¹⁷.

No Canadá, há uma forte ligação entre a consulta pública e as políticas públicas. Os ciclos de consulta começam muito cedo na fase de formulação da política. Departamentos usam textos para discussão, propostas escritas, discussões informais, reuniões ad hoc, web sites institucionais para procurar e disseminar informações, workshops, conferências, seminários, uso de escritórios regionais para receber sugestões, boletins informativos, comitês consultivos das múltiplas partes interessadas. Os resultados mais interessantes são observados na construção de regras secundárias, de implementação, como decretos, portarias, instruções normativas e outros.

O governo canadense enfatiza especialmente a preparação de um “plano de consulta” estruturado que, apesar de exigir um investimento inicial de tempo, orçamento e esforço, permite moldar essencialmente os limites do processo de consulta e, conseqüentemente, melhorar a eficiência global. O plano deve indicar os objetivos do processo e incluir as questões sob revisão, uma análise do ambiente público, os principais participantes, cronogramas realistas e um mecanismo para relatar resultados de consulta. Deve claramente descrever a abordagem

¹⁷ As diretrizes podem ser consultadas em <http://www.tbs-sct.gc.ca/rtrap-parfa/erc-cer/erc-certb-eng.asp>; o grupo de ferramentas em http://www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/pubs/_public-consult/2000decision/index-eng.php. Uma cartilha sobre envolvimento público (<http://www.cprn.org/doc.cfm?doc=1519&i=en>) foi publicada pelo Conselho de Saúde do Canadá em 2006. Consultas de saúde atuais estão listadas em <http://www.consultations.hc-sc.gc.ca/public-consult/consultations/calendar-calendrier/index-eng.php>. Em 2011, o governo do Canadá publicou uma versão atualizada das orientações para os funcionários federais cumprirem o dever de consultar as primeiras nações do Canadá (ver <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100014664/1100100014675>).

consultiva proposta e as “regras de engajamento” para que as partes interessadas possam decidir se devem ou não participar e, em caso afirmativo, como participar. O governo sugere que as partes interessadas possam, eventualmente, ser convidadas a contribuir no desenvolvimento do plano de consulta, inclusive sobre como a consulta deve ser conduzida e quais ferramentas consultivas seriam mais apropriadas.

O governo do Canadá está empenhado em facilitar o acesso às oportunidades de consulta, tanto quanto possível. Um portal de consultas do governo fornece uma lista de consultas de agências e departamentos governamentais¹⁸.

Já o governo canadense, até agora se absteve de estabelecer os critérios que regulamentam a seleção de participantes, fluxo de informação, oportunidade para deliberação, estágio de envolvimento e foco. Em casos controversos, esse se torna um assunto para os tribunais avaliarem após o fato se um processo de planejamento realizou a consulta adequada com os indivíduos e grupos afetados. Geralmente, o ônus da prova recai sobre a agência principal para demonstrar como as opiniões relevantes foram buscadas e como elas foram incorporadas às decisões finais.

c. Justificação da intervenção regulatória

A avaliação *ex ante* do impacto de novos regulamentos (ou análise de impacto regulatório, AIR) é uma das ferramentas reguladoras mais importantes e utilizadas em todo o mundo. Geralmente, contém notas técnicas, bem como análises legais, financeiras e econômicas para identificar impactos prováveis e potenciais grupos afetados.

A Comissão Europeia e a Austrália desenvolveram sistemas abrangentes de AIR.

Estudo de caso 1 – Comissão Europeia

A Comissão Europeia substituiu sua abordagem parcial e setorial para avaliação de políticas *ex ante* por um sistema integrado, em 2002¹⁹. O atributo “integrado” denota que todos os serviços da Comissão devem seguir a mesma abordagem, que consiste em um modelo único, considerando os impactos econômicos, sociais e ambientais da proposta. A nova abordagem resultou em procedimentos centralizados e medidas organizadoras.

¹⁸ <http://www.consultingcanadians.gc.ca>.

¹⁹ Até o final da década de 1990, cada Direção-geral da Comissão principalmente as envolvidas com iniciativas políticas tinham desenvolvido suas próprias ferramentas e responsabilidades para métodos e sincronismo, que foi totalmente descentralizado. Diferentes instrumentos foram utilizados para avaliar a empresa, meio ambiente, gênero, saúde, impactos financeiros, e assim por diante.

Acima de tudo, o processo de análise de impacto (AI) estava ligado a ambos: o ciclo de planejamento (ou seja, o ajuste anual das prioridades da Comissão) e o ciclo orçamentário. E, em 2007, um órgão de fiscalização interna – o Conselho de Avaliação de Impacto (CAI) – foi criado no âmbito do Secretariado Geral (SecGen) para verificar a qualidade do projeto de AI. O SecGen também coordena dois mecanismos importantes que complementam a função de verificação de qualidade: os “grupos de direção AI”, que são estabelecidos a cada vez que um AI é realizado, e o processo de consulta interna. Além disso, o SecGen gerencia a política da Comissão com transparência e acesso à documentação. Em 2009, o presidente da Comissão avançou no programa de reforma através da nova estratégia de “Regulamento Inteligente”²⁰.

O sistema de Comissão AI baseia-se em um centro de coordenação (Unidade AI no SecGen) e uma rede de AI (ou avaliação), com unidades em quase todas as DGs para apoio direto (setorial). Essas unidades contribuem para a elaboração da abordagem de dois estágios de AI que se distingue entre “roteiros” iniciais e AIs mais completas.

Estudo de caso 2 – Austrália

A Austrália tem longa experiência na utilização de sistemas de gestão regulatória. Entre os países da OCDE, Austrália iniciou rapidamente a fiscalização da qualidade regulatória e o uso da análise de impacto regulatório (chamado de Avaliação de Impacto Regulatório, AIR)²¹.

Os departamentos e agências são responsáveis por uma avaliação preliminar de todas as propostas de regulamentação para identificar o nível de impacto esperado. Propostas com custos médios de conformidade devem estar sujeitas à Calculadora de Custos das Empresas, enquanto apenas propostas regulatórias que poderão ter um impacto significativo se submetem ao processo completo de AIR. Neste último caso, os departamentos e agências são orientados a preparar um “livro verde” como base de consulta sobre as opções de políticas.

No final de 2000, reorganizou-se o sistema com o intuito de reforçar a atenção contra impactos regulatórios desnecessários sobre as empresas. Um novo Grupo de Desregulamentação foi criado no Departamento de Finanças e Desregulamentação, que agora inclui o Gabinete

²⁰ Comissão Europeia, Regulamentação Inteligente na União Europeia, COM (2010) 543 final de 10 de outubro de 2010. Ver também a página da Comissão geral: http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_en.htm.

²¹ Em 1985, o Brasil já era um dos oito países da OCDE, com uma exigência formal para a análise de impacto regulatório. Em 1995, os procedimentos de avaliação de impacto foram estendidos para cobrir instrumentos regulatórios com uma aplicação nacional, quando o Conselho dos governos australianos (COAG) comprometeram-se formalmente com uma abordagem consistente, exigindo que uma declaração de impacto regulatório fosse preparada como parte do desenvolvimento de todas as normas nacionais.

de Regulamentação de Melhores Práticas (OBPR²²), anteriormente localizado na Comissão de Produtividade. O OBPR serve como um poderoso guardião: estabelece se a proposta exige uma avaliação simples ou mais elaborada de AIR e verifica a qualidade das análises apresentadas pelos departamentos e agências. O parecer é vinculativo e nenhuma proposta pode ser adotada pelo governo se o AIR não for chancelado pelo OBPR. Exceções só podem ser concedidas pelo primeiro-ministro. Em casos em que uma proposta prossegue sem uma AIR adequada, incluindo a quantificação dos custos de conformidade, ela deverá ser submetida a uma revisão pós-implementação dentro de dois anos.

O OBPR, além disso, recebeu o papel primordial de ajudar agências no desenvolvimento de boas práticas regulatórias. Uma unidade de análise de custo-benefício especializado fornece assessoria e apoio. Isso promove um entendimento comum e uma relação de qualidade com as agências e departamentos setoriais. No caso de mudanças climáticas, por exemplo, OBPR destacou o pessoal para a nova agência para auxiliar no desenvolvimento de políticas públicas. Finalmente, o OBPR publica informações sobre a conformidade das agências com os critérios acordados para a AIR.

Além disso, a Comissão australiana de produtividade (PC, na sigla em inglês)²³ desempenha um papel essencial em termos de análise e defesa dos benefícios da reforma regulatória. A PC realiza suas avaliações de forma independente, seguindo um processo público. Fatores-chave que foram vitais para o sucesso do PC na consecução de seus objetivos são uma forte tradição analítica, comissários independentes, funcionários qualificados e processos transparentes.

3.2 O “estoque” de regras existentes

a. Simplificação e comunicação das regras

As regras devem ser claras e devidamente comunicadas para aqueles que precisam cumpri-las. Além disso, elas devem ser revistas periodicamente a fim de mantê-las atualizadas e cumprindo seus objetivos. Assim, comunicação e simplificação são componentes essenciais de gestão da estrutura regulatória existente e devem ser parte integrante de qualquer esforço para melhorar a qualidade das regras.

²² <http://www.dpmc.gov.au/deregulation/obpr/>.

²³ www.pc.gov.au.

Duas experiências são relatadas aqui: uma dos Estados Unidos e outra da França.

Estudo de caso 1 – Estados Unidos

Nos Estados Unidos, a regulação de mercados é um processo conduzido por agências executivas e independentes do governo federal para implementar a legislação primária. O processo é regido pelo Ato de Procedimentos Administrativos (APA) e pode elaborar a uma nova norma, uma alteração ou a revogação de uma norma existente. Ordens Executivas do Presidente dos Estados Unidos também estabeleceram os princípios e orientações para o processo regulatório.

Em 2003, o programa de e-regulamentação foi criado para melhorar o acesso e participação no processo regulatório federal. O programa de regulamentação *on-line* lançou o site www.regulations.gov para habilitar os cidadãos a pesquisar, ver e comentar os regulamentos emitidos pelo governo dos E.U.A. Em média, departamentos e agências federais emitem quase 8.000 regras por ano. No passado, caso o público estivesse interessado em comentar um regulamento, eles precisariam conhecer a agência promotora, saber quando seria publicado, analisá-lo em uma sala de leitura e então lutar para participar de um processo tortuoso de comentários específicos para cada agência. Hoje, o público pode contribuir e aperfeiçoar as regras e regulamentos que afetam suas vidas de maneira prática. Eles encontram todos os regulamentos em um portal *on-line*.

Enquanto o www.regulations.gov é um repositório de todos os regulamentos preparados pelo governo federal, a pauta de regulamentação (conhecida como “Docket Folder”) contém todos os materiais legislativos relevantes de uma agência (por exemplo, avisos de propostas de regulamentação), documentos de suporte (por exemplo, análises econômicas e ambientais), estudos e outras referências, todos os comentários públicos e outros documentos pertinentes. Esta abordagem segue o princípio de que, em regra, as decisões de governo devem se basear unicamente nas informações públicas disponíveis. Isso deve incluir todas as observações apresentadas pelos cidadãos, entidades afetadas, juntamente com todas as outras informações que dependem do governo e a sua resposta aos comentários do público.

Estudo de caso 2 – França

A França é um dos países mais avançados em termos de esforços para codificar leis. Hoje, mais de 40% da legislação em vigor está agrupada em quase 70 códigos. A codificação é amplamente reconhecida como um instrumento-chave para tornar a lei mais visível e acessível e como uma solução para a proliferação de regulamentos. O trabalho de codificação é conduzido no âmbito de um programa nacional estabelecido pelo Alto Comissariado de Codificação.

O governo criou o Alto Comissariado de Codificação em 1989 para dar novo impulso para a tendência de consolidação e lhe foi dada a responsabilidade de planejar o trabalho de codificação, estabelecer a metodologia e monitorar o progresso. Desde a sua primeira criação, a Comissão produziu quase uma dúzia de novos códigos para além de uma reformulação de códigos existentes.

A codificação, no entanto, não tem sido usada isoladamente. Desde 2003, leis anuais de simplificação têm incorporado a simplificação no cenário político francês. Essas leis ajudaram a simplificar o estoque legal de diversas áreas e também tornou possível reduzir os encargos administrativos para as empresas e para os cidadãos. Depois da primeira lei, em 2003, outras três foram aprovadas em 2004, 2007 e 2008. A recorrência dessas leis de simplificação tem ajudado a tornar a simplificação parte do cenário governamental e parlamentar.

b. Simplificação dos procedimentos administrativos

Além da simplificação das leis e regulamentos, a simplificação dos procedimentos administrativos é essencial para impulsionar o desenvolvimento econômico. A burocracia é amplamente conhecida por aumentar os custos de transação para a atividade econômica a ponto de desencorajar o investimento. As instituições precisam fazer esforços constantes para rever e simplificar os procedimentos administrativos, que podem ser facilitados com um uso adequado de soluções de TIC e e-governo.

Ao lado do exemplo holandês, relatamos a experiência do México.

Estudo de caso 1 – Holanda

A Holanda foi pioneira em programas abrangentes para reduzir os encargos administrativos, produzindo o Modelo de Custo Padrão (MCP/SCM), que foi adotado por muitos países²⁴. Entre 2003 e 2011, o governo estabeleceu linhas de base quantitativas e metas de redução (25%), uma ligação com o ciclo orçamentário e reforçou a estrutura de apoio institucional. Encargos administrativos foram inicialmente definidos como “os custos para a empresa relacionados ao cumprimento das obrigações de prestar informação decorrentes dos regulamentos governamentais impostos”. O escopo foi então estendido para custos de conformidade. Novas melhorias ao longo dos anos incluíram melhoria na qualidade dos serviços para as empresas, tornando-os mais profissionais, orientando o cliente mais rapidamente e expandindo a prestação de informações e transparência, oferecendo um único canal de comunicação para empresas.

²⁴ <http://www.Administrative-burdens.com/>.

O Programa de Encargos Regulatórios para Empresas 2011-2015 é parte da política de novos negócios e empreendedorismo do governo que inclui medidas como a redução de encargos administrativos, por exemplo, através da simplificação do imposto de renda; minimizar os custos de conformidade das normas (as despesas das empresas incorrem para cumprir com as regras); prevenção de regras desnecessárias, por exemplo, verificando se as propostas legislativas são apropriadas antecipadamente; melhorar os serviços públicos, por exemplo, através da introdução de arquivos eletrônicos para os empresários; focar as inspeções em empresas de alto risco, para que aqueles que cumprem as regras sistematicamente desfrutem de tratamentos preferenciais; e identificando problemas setor por setor em cooperação com organizações de empresários e empreendedores. Até 2015, o governo pretende cortar os custos para as empresas em 25%, uma redução de € 1,6 bilhão. O governo tomará as medidas para reduzir os custos líquido de conformidade em € 200 milhões.

No desenho institucional do programa foram estabelecidos dois pilares principais: uma unidade de funcionários dedicada no centro do governo para apoiar, acompanhar e orientar o processo, o Grupo de Reforma Regulatória (RRG) e o ACTAL, um defensor independente e órgão consultivo criado em 2001. O RRG está subordinado aos secretários de estado de Finanças e Assuntos Econômicos e através deles ao gabinete por meio do Grupo de Direção Ministerial para Melhor Regulação. O Parlamento também está diretamente envolvido no programa, pelo menos no nível estratégico, por meio de relatórios de progresso trimestrais apresentados pelo RRG.

O governo também criou a Comissão Wientjes, como um canal para que as empresas comuniquem ao governo questões importantes, a fim de focar o programa nos problemas importantes para o negócio em si (ao invés das identificadas por funcionários públicos). Esta Comissão foi presidida por Bernard Wientjes, que também é presidente da confederação da indústria da Holanda (VNO-NCW), a maior organização de empregadores da Holanda. A Comissão Wientjes tem forte função diplomática. Esta função diplomática do grupo é focada em manter a redução dos altos encargos regulatórios como prioridade, tanto em nível governamental como dentro da comunidade de negócios.

Estudo de caso 2 – México

No México, o Registro Federal de Procedimentos e Serviços (Registro Federal de Trámites y Servicios) é o único portal oficial *on-line* para todos os procedimentos federais e serviços, classificados por instituição e unidade administrativa. O registro é previsto por lei, que garante status legal. Todos os serviços e procedimentos são inseridos no Registro Federal com as seguintes informações: nome do procedimento, a base jurídica do trâmite

ou serviço, situação em que o procedimento pode ser solicitado ou o serviço oferecido, como o procedimento ou serviço pode ser solicitado, formulários a serem preenchidos, dados e informações que devem ser apresentados com o procedimento ou serviço, atraso de resposta, as taxas a pagar e como elas foram estabelecidas, validade das licenças, autorizações ou licenças que podem ser fornecidas critérios para resolução, unidade administrativa responsável da formalidade e serviço, tempo de cronograma para os cidadãos, as empresas e os detalhes de contato.

No México, a reengenharia de processos foi usada para melhorar os procedimentos administrativos. Em junho de 1998, a UDE (a antiga unidade de desregulamentação no Ministério do Comércio e Indústria, que mais tarde se tornou a Comissão Federal de Melhoria Reguladora, Cofemer²⁵) lançou um projeto ambicioso de comunicação: um balcão único eletrônico apoiado por ferramentas de pesquisa amigáveis na internet. Foi disponibilizada uma ferramenta de pesquisa amigável *on-line* permitindo a qualquer pessoa conseguir uma lista de procedimentos necessários para abrir ou gerir um negócio. Uma vez que o inventário se tornou o registro oficial federal, a lista das formalidades forneceu quase 100% de precisão e segurança jurídica. O registro tornou-se, em 2000, o Registro Federal de Procedimentos e Serviços, uma ferramenta única para fornecer às empresas e aos cidadãos uma lista completa dos procedimentos obrigatórios.

Por meio do registro federal, a Cofemer pode assegurar o processo de melhoria regulatória, assim como as empresas podem identificar problemas ou incorreções, além de avaliar o seu impacto econômico em atividades empresariais. O registro federal proporciona segurança jurídica, as instituições não podem requerer um procedimento que não esteja registrado no registro federal ou fazer exigências que não estejam listadas no portal *on-line*.

c. Conformidade, fiscalização e recursos

É necessário um elevado nível de conformidade voluntária para que uma regra seja eficaz. Altos níveis de conformidade são incentivados por políticas de fiscalização eficazes, eficientes e justas. Ao mesmo tempo, empresas e cidadãos regulados precisam de acesso a recursos administrativos e judiciais para questionar decisões, bem como a decisões apropriadas sobre os seus recursos.

As experiências do Reino Unido e da Holanda merecem destaque.

²⁵ www.cofemer.gob.mx.

Estudo de caso 1 – Reino Unido

A ação do governo britânico para melhorar a fiscalização e a conformidade é exemplar. Em 2005, o governo publicou o relatório “Redução dos encargos administrativos: inspeção e fiscalização eficazes”, também conhecido como Relatório de Hampton (HAMPTON, 2005). O relatório concluiu que o atual sistema regulatório do Reino Unido impôs muitos formulários, solicitações de informações duplicadas e várias inspeções às empresas. Hampton recomendou a introdução da avaliação de riscos para reduzir inspeções em até um terço, ou seja, cerca de 1 milhão de inspeções a menos e também reduzir o número de formulários enviados pelos órgãos reguladores em torno de 25%. O relatório também afirmou que a avaliação de risco ajudaria na melhoria da regulação com foco em empresas não cumpridoras das normas e reduziria os encargos para as empresas que estão em conformidade. As inspeções tinham que ser reduzidas onde os riscos são baixos, e aumentadas onde fosse necessário.

O governo do Reino Unido entrou em ação nos últimos oito anos, refinou abordagens e alterou o projeto institucional. O antigo Gabinete de Regulamentação de Melhorias Locais (LBRO – Local Better Regulation Office), por exemplo, foi criado em 2007 como uma empresa estatal e então convertida em uma “autarquia” vinculada ao Departamento de Negócios, Inovação e Habilidades (BIS²⁶). Em 1 de abril de 2012, foi transformada no Gabinete de Entrega de Melhoria Regulatória (BRDO²⁷), que é um verdadeiro departamento do BIS.

Além disso, o trabalho também levou a preparação de avaliações dos maiores reguladores nacionais para verificar se eles adotaram os princípios de boas práticas regulatórias estabelecidos no Relatório de Hampton. Os relatórios avaliaram o desempenho com base nos princípios de um regime regulatório eficaz. Estes princípios foram: sanção (com base nas recomendações do chamado Relatório Macrory (MACRORY, 2006)); aconselhamento e orientação; foco nos resultados; solicitações de dados e inspeções.

No Reino Unido, a regulação está relacionada com “a experiência reguladora” naquele setor, ao invés da análise abstrata de regras e seus possíveis impactos. É sobre o impacto real e não apenas de regras, engloba todas as interações entre as empresas e as várias entidades reguladoras. Tem a ver com o dia a dia das relações que são balizadas pelo quadro regulatório. Um exemplo simples é o de um negócio regulado que opera filiais em muitas localidades, cada uma com seus próprios fiscais. As regras a cumprir podem ser

²⁶ <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-business-innovation-skills>.

²⁷ <https://www.gov.uk/government/organisations/better-regulation-delivery-office>.

as mesmas e esse pode até mesmo ser um caso exemplar de regulação mínima. Mas a empresa é confrontada com muitas interpretações diferentes dessas regras pelos fiscais em cada área inspecionada. A clareza e simplicidade no nível de regulamentação desaparece em meio a esses sistemas confusos e onerosos. O Reino Unido tem trabalhado especificamente para racionalizar esta última interface.

Estudo de caso 2 – Holanda

A Holanda é um país onde a conformidade e a fiscalização têm sido componentes importantes do processo de gestão regulatória. O Ministério da Justiça iniciou uma campanha de sensibilização há mais de duas décadas com o uso de diferentes instrumentos. Entre eles estão as Diretrizes sobre Legislação, que remontam a 1972. As Diretivas exigem que os formuladores das regras considerem se a fiscalização mais adequada é sob legislação administrativa, civil ou penal. Notas explicativas especificam os princípios gerais de elaboração legislativa para melhorar a fiscalização, incluindo tornar mínima a margem para diferentes interpretações, diminuindo exceções, direcionando as regras em “situações que são visíveis ou que podem ser objetivamente estabelecidas” e garantindo praticidade tanto para fiscais como para entes regulados. Um dos seis critérios que compõem o quadro normativo de qualidade aborda claramente a viabilidade e a aplicabilidade. Para destacar ainda mais a importância da conformidade e da fiscalização, uma “avaliação de viabilidade e fiscalização” (V&F) faz parte do atual processo de avaliação de impacto holandês. Isso facilita a identificação dos efeitos da legislação proposta para implementação e fiscalização pelas autoridades, incluindo ministérios, agências, mas também autoridades como a polícia, o Ministério Público e o poder Judiciário.

O Ministério da Justiça holandês e a Universidade Erasmus desenvolveram em conjunto a chamada “Tabela dos onze” (T11) determinantes de conformidade, que influenciaram amplamente os esforços de outros países nesse campo. O T11 foi concebido a partir da literatura acadêmica nas áreas de psicologia social, sociologia e criminologia, complementadas por experiências e pontos de vista práticos do ministério sobre a aplicação da lei. É estruturado em torno de (i) fatores que sustentam a conformidade voluntária; (ii) fatores que determinam prováveis comportamentos ilícitos (e, portanto, necessitam de controle); e (iii) fatores que determinam o valor esperado de sanções por descumprimento (OCDE, 2010b). Atribui pontuação numérica para cada fator do T11, sendo possível analisar os pontos fortes e fracos de uma proposta regulatória do ponto de vista da conformidade. A ideia é fornecer uma visão geral da provável eficácia da fiscalização das medidas de comunicação propostas e assegurar que todas as dimensões que possam afetar a conformidade foram

consideradas adequadamente. O desenho de uma regra é ideal quando o regulamento é simples de implementar e produz um nível máximo de conformidade espontânea. Se, pelo contrário, a análise T11 mostra que o cumprimento espontâneo é insuficiente, controles e sanções adicionais devem ser previstos.

A Holanda também realizou importantes trabalhos de inspeções e fiscalizações. O governo criou o Programa de Reforma da Fiscalização que é operado pelos órgãos reguladores. O objetivo é alcançar a redução dos custos regulatórios, maior qualidade, maior simplificação e melhoria da conformidade. Os serviços de inspeção e outras agências na Holanda adotam, agora, uma abordagem baseada no risco para a fiscalização, realizando análises de risco baseadas em 1) estimativas ou medição de não conformidade e 2) efeito máximo crível da não conformidade sob medida para o setor em questão. Os riscos são priorizados em discussão com os ministérios.

O abrangente Conselho Nacional de Inspeção colabora com o Programa de Redução de Encargos Regulatórios para Empresas coordenado pelo Ministério da Economia e pelo Ministério das Finanças. Um elemento importante desta cooperação é o incentivo dos municípios para reduzir o custo regulatório e melhorar o seu nível de serviço. O Conselho de Inspeção está também envolvido no programa “Inteligentemente Conectado, Facilmente Organizado” do Ministério de Assuntos Econômicos²⁸. Este é um programa em que as empresas e os setores do governo trabalham juntos para solucionar os gargalos em torno da concessão de licenças, autorizações e inspeções. As tecnologias de informação e comunicação desempenham um papel crucial no processo.

3.3 Capacitação e orientação para a reforma regulatória

a. Capacidade de gestão regulatória

A qualidade regulatória só será possível se os reguladores promoverem ativamente o desenvolvimento de novas capacidades de gestão, coordenação e a utilização de ferramentas e diretrizes para processos regulatórios mais eficientes e eficazes. Os reguladores têm que

²⁸ <http://www.government.nl/ministries/ez>.

investir na criação de melhores condições, sejam técnicas ou humanas, para entregar melhores resultados de regulação.

Uma série de iniciativas individuais empreendidas pelos países da OCDE ilustra os esforços para fornecer orientação técnica e processual e padronização de boas práticas. Esse conjunto de informações complementa a necessidade de uma alocação clara de responsabilidades tanto na tomada de decisões como na elaboração e implementação da própria reforma. Onde a atribuição de responsabilidades é menos clara, uma orientação abrangente normalmente compensa uma governança mais fraca.

A Nova Zelândia, por exemplo, mantém um portal web sobre “Orientações e Instruções sobre o Desempenho do Setor Público e do Sistema de Gestão Financeira”²⁹. O portal dispõe de informações abrangentes sobre o funcionamento do sistema de gestão financeira do setor público. Links com bases jurídicas para *download* (circulares), manuais, documentos oficiais e apresentações estão disponíveis nas principais etapas do ciclo de gestão – do desenvolvimento estratégico até o planejamento – da implementação, acompanhamento e avaliação e a revisão. Um glossário e uma função de busca interna complementam o portal.

O Gabinete de Melhores Práticas em Regulação da Austrália também hospeda inúmeras informações sobre ferramentas reguladoras e boas práticas³⁰. O site fornece links sobre planejamento, RIA (incluindo metodologias), consulta e emissão de relatórios. Uma ferramenta de TI chamada “calculadora de negócios” calcula os custos de conformidade da empresa com várias opções. Ela fornece um processo automatizado e padronizado para quantificar os custos de cumprimento das regras pela empresa usando uma metodologia de custo baseado nas atividades³¹. A seção de treinamento complementa os outros serviços de qualificação profissional³².

Uma abordagem similar foi introduzida pelo Reino Unido. O site do governo permite uma busca rápida no material de orientação oficial com palavras-chaves selecionadas³³. Similar ao que foi apresentado acima, a chamada “calculadora de avaliação de impacto”³⁴ auxilia os responsáveis pelas normas com o cálculo dos valores necessários para sua AIR.

²⁹ <http://www.treasury.govt.nz/publications/guidance>.

³⁰ <http://www.dpmc.gov.au/deregulation/obpr/index.cfm>.

³¹ <http://www.dpmc.gov.au/deregulation/obpr/bcc/index.cfm>.

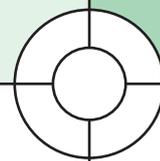
³² <http://www.finance.gov.au/financial-framework/training/>.

³³ Por exemplo, a busca das palavras-chaves “reforma regulatória” retorna mais de 100 itens: https://www.gov.uk/government/publications?keywords=&publication_filter_option=guidance&topics%5B%5D=regulation-reform&departments%5B%5D=all&world_locations%5B%5D=all&direction=before&date=2013-08-01.

³⁴ <https://www.gov.uk/government/publications/impact-assessment-calculator--3>.

A calculadora gera automaticamente os números necessários para as páginas de resumo de avaliação de impacto, usando o perfil de custos e benefícios para cada opção. O governo tem desenvolvido várias outras ferramentas para orientar os reguladores e fiscais e garantir abordagens coerentes na tomada de decisões. Um exemplo é o chamado “Livro Magenta”³⁵, que é o guia sobre o que pensar ao projetar uma avaliação. Ele explica como os resultados devem ser interpretados e apresentados e o que deve ser levado em consideração neste processo.

³⁵ <https://www.gov.uk/government/publications/the-magenta-book>.



4 PRESENTE E FUTURO DA REFORMA REGULATÓRIA NO BRASIL: A CONTRIBUIÇÃO DA CNI EM 2014

4.1 Observações finais

Este documento lançou o primeiro Índice de Qualidade Regulatória da CNI (IQR) – uma iniciativa para promover um debate mais atualizado sobre a reforma regulatória no Brasil. A CNI vê grande potencial para a economia brasileira e para a sociedade como um todo caso sejamos capazes alcançar uma regulamentação de maior alta qualidade. Os processos e resultados regulatórios atuais têm grande margem para melhoria e a dinâmica de reformas deve ser mantida.

A CNI está, por outro lado, consciente de que a sociedade civil e o setor privado, em particular, assumem responsabilidades específicas no avanço da reforma. Este primeiro IQR reflete essa lógica e sinaliza o compromisso da CNI com essa iniciativa.

O propósito do IQR é demonstrar o funcionamento das instituições reguladoras, por meio de indicadores de gestão regulatória. Ele oferece um retrato dos processos atuais e ferramentas implantadas, mas não possui ambição de capturar todas as nuances processuais e organizacionais. Espera-se que o Índice de Avaliação seja uma base valiosa para analisar as várias abordagens adotadas pelas entidades reguladoras e debater sobre a futura reforma regulatória. Para esse fim, o IQR é construído em torno dos seguintes indicadores:

- produção (“fluxo”) de novas regras;
- “estoque” de decisões regulatórias existentes; e
- capacitação e orientação para a reforma regulatória.

Este primeiro CNI/IQR abrange dezenove órgãos da administração pública direta e indireta, que concordaram em participar da pesquisa. As respostas por escrito (com base na autoavaliação) foram analisadas por associações empresariais familiarizadas com as respectivas práticas regulatórias como parte do processo de validação.

A CNI também compilou uma série de exemplos de boas práticas internacionais relacionadas com os mesmos componentes regulatórios que constituem o IQR. Isso permite a análise comparativa dos resultados com arranjos inovadores e/ou amplamente implementados e de ferramentas apropriadas para gerar maior qualidade regulatória.

4.2 Baseando-se nas conclusões do IQR: recomendações da CNI

A seguir, cada componente IQR é brevemente discutido com o objetivo de traçar recomendações operacionais de políticas públicas para uma reforma regulatória no Brasil.

GRUPO 1: INDICADORES IQR REFERENTES À PRODUÇÃO (“FLUXO”) DE NOVAS REGRAS

Indicador 1: Planejamento regulatório

As experiências nacionais e internacionais sugerem que práticas de planejamento variam consideravelmente entre jurisdições e soluções de “modelo único” não se aplicam por causa da própria organização do Estado brasileiro. Isso não só tem a ver com o equilíbrio de

poderes entre a Casa Civil da Presidência da República e os ministérios ou agências, mas também é um reflexo das nuances políticas. No entanto, algumas práticas surgem como fatores de sucesso, incluindo:

- implantação de um cronograma de planejamento consolidado para as iniciativas regulatórias, ato normativo primário (ex.: projeto de lei, projeto de decretos) e regulamentos secundários (ex.: resoluções), que, embora vinculadas aos ministérios e agências, não devem ser um impedimento para o desenvolvimento adequado de respostas legislativas imprevistas, porém, necessárias;
- implantação de sistemas eletrônicos para manter padrões e controle de qualidade, bem como garantir a transparência e a accountability através da publicação tempestiva dos atos;
- melhoria da interface e das ligações entre o planejamento e outros processos de políticas públicas importantes, tais como consultas públicas e a elaboração de análises de impacto, ajudam a garantir que estes estão sendo organizados de maneira acertada, sinérgica e eficiente;
- elaboração de um conjunto de regras de procedimentos formais que sustentem os esforços dos órgãos centrais de governança para organizar e impor práticas padronizadas.

Recomendação 1 - Promover a publicação anual de “agendas regulatórias” e torná-las parte integrante de uma abordagem consolidada para o planejamento. Criar um sistema para o planejamento dos próximos regulamentos secundários (resoluções etc.). Aprimorar o início do compartilhamento de informações e coordenação baseado no TIC como elementos fundamentais para um planejamento consistente, tanto horizontalmente entre instituições federais pertinentes como verticalmente com as autoridades de Estado. Difundir medidas de transparência para publicação e comunicação do planejamento para as partes interessadas.

Indicador 2: Participação pública

Devido aos vários elementos que constituem as práticas de consulta pública, não há referência única para definir o que é uma consulta adequada. Pode até mesmo ser questionável o esforço para apresentar um conjunto de procedimentos rígido, que corre o risco de engessar o processo. Não obstante, a consulta pública tornou-se parte integrante dos processos

regulatórios modernos. A orientação geral fornecida pela OCDE, em 2001, continua a ser o mais poderoso conjunto de normas sobre o assunto³⁶.

Muitos desafios dos reguladores surgem a partir de um escopo pouco claro no início do processo regulatório. A experiência canadense ilustra os benefícios de usar um plano de consulta que ajuda a conceitualizar uma abordagem consistente e permite uma melhor coordenação das iniciativas de consulta por meio de departamentos e diferentes políticas públicas. Uma abordagem clara facilita os mecanismos de controle de qualidade com pesos e contrapesos para neutralizar o controle de um ministério por interesses específicos.

A consulta regulatória exige ferramentas e habilidades específicas. A capacitação de pessoal precisa estar alinhada com o uso de uma abordagem flexível e combinada com várias ferramentas de consulta, incluindo abordagens formais e informais. As ferramentas adequadas são selecionadas com base no escopo e forma de consulta e com foco nas diferentes necessidades dos envolvidos. Perde-se quando se utiliza estratégias inadequadas de divulgação de informações, apesar do emprego de boas ferramentas. O cuidado com a entrega é tão importante quanto a escolha de ferramentas e das opções de consulta. Os interessados devem receber uma resposta aos seus comentários e deve ser estabelecido um mecanismo para garantir que os comentários sejam devidamente considerados. Se os governos não fazem uso dos dados recebidos, a consulta não é útil para reforçar a confiança na criação de políticas e melhorar as relações entre o governo e o cidadão.

Recomendação 2 – Tornar as práticas de consultas públicas padronizadas e sistemáticas, além de definir normas mínimas de boas práticas. Estas devem incluir um período mínimo de consulta e os requisitos sobre como planejar, anunciar e organizar ciclos de consultas para que a melhor combinação de métodos de consulta seja implantada e todos os envolvidos tenham a oportunidade de submeter contribuições. Os requisitos mínimos também devem incluir a publicação de um resumo fundamentado dos resultados das consultas e fazer deste resumo parte de notas explicativas anexadas a uma futura proposta de norma.

³⁶ Os princípios orientadores da OECD para criar políticas abertas e inclusivas podem ser consultados em <http://www.oecd.org/gov/publicengagement.htm>.

Indicador 3: Justificativa da intervenção regulatória

Embora as experiências brasileiras com análise de impacto regulatório sejam ainda desiguais, um número de fatores essenciais de sucesso parece ser necessário ao estabelecimento de bons sistemas de AIR. Eles incluem:

- o compromisso político de utilizar a ferramenta para avaliar os custos e os benefícios das propostas de regulação – isso se traduz na evidência de que, em princípio, um projeto de texto normativo não é adotado pelo governo se não for acompanhado de uma AIR indicando que os custos regulatórios são justificados pelos benefícios esperados;
- clara atribuição de responsabilidades dentro do processo de AIR – implica uma boa comunicação, bem como a capacitação e orientação para ajudar os reguladores na realização das análises;
- integração da AIR na formulação de políticas – significa que a AIR está sintonizada com as atividades de consulta e planejamento regulatório e, em regra, começa no estágio inicial do processo de formulação da política;
- função de supervisão de qualidade e publicação – sugere a introdução de “pontos de inspeção” para controle de qualidade, que consiste em vários agentes intervindo em momentos diferentes e de diferentes formas em toda a elaboração de uma AIR (por exemplo, consulta através de projetos; órgãos de supervisão; coordenação interna; medidas de transparência etc.).

Recomendação 3 – Promover ativamente e de forma consistente uma cultura de tomada de decisão baseada em evidências entre as instituições reguladoras, juntamente com o reforço do diálogo aberto junto às partes interessadas. Emitir orientações processuais e metodológicas precisas para ajudar com a preparação de AIRs, tendo em vista o início do processo de AIR nas primeiras fases da tomada de decisão. Considerar a introdução de um mecanismo de priorização para selecionar os regulamentos que exigiriam AIRs mais leves ou mais profundas. Prever ainda mais investimentos no corpo técnico (de habilidades e experiências multidisciplinares) e uma formação em AIR para permitir que as instituições reguladoras realizem a análise técnica necessária, intimamente vinculada ao processo de AIR e com o sistema de planejamento e práticas de consulta pública. Garantir mecanismos adequados de controle de qualidade. Publicar os requisitos processuais orientadores, bem como os relatórios de AIR.

GRUPO 2: INDICADORES IQR REFERENTES A “ESTOQUE” DE REGRAS EXISTENTES

Indicador 4: Simplificação e comunicação

Manter o estoque regulatório atualizado é uma tarefa difícil e necessária para qualquer governo, já que parte das regras em vigor torna-se ultrapassada, duplicada, desnecessária e desproporcionalmente onerosa. Várias questões-chaves devem ser levadas em consideração para uma abordagem bem-sucedida:

- um estoque regulador sem gestão adequada tem um impacto negativo na atividade econômica, os fluxos de investimento, a criação de empregos e concorrência a médio e longo prazo. Regulamentos de má qualidade desencadeiam a aplicação ineficaz e fornecem incentivos para a corrupção, gerando uma série de custos sociais, ambientais e patrimoniais mais amplos;
- a experiência internacional mostra que os esforços de simplificação são mais bem-sucedidos quando são acoplados e integrados em grandes programas para reorganizar a tomada de decisões e melhoria da qualidade da regulamentação;
- manter o estoque atualizado é um exercício contínuo, não uma iniciativa pontual; e
- a transparência é a chave em todo o processo. Envolver as partes interessadas em todas as fases dos esforços de simplificação traz valor efetivo para o exercício de simplificação – não somente por ter informações valiosas sobre os impactos da regulamentação, mas também porque deve haver um consenso na forma como os regulamentos serão simplificados. Esforços de simplificação não podem ser levados a sério se não forem acompanhados por mecanismos transparentes que ajudam a tornar a informação disponível para todos os interessados, reduzir a discricionariedade em decisões políticas e introduzir clareza no sistema regulatório.

Recomendação 4 – Esforços contínuos para tornar tanto a legislação primária quanto a de regulamentação secundária facilmente acessíveis a partir de portais on-line gratuitos. Desenvolver uma estratégia para a avaliação pós-implementação da regulamentação, estabelecendo ligações claras com a metodologia e processo de AIR para garantir que o estoque de regulamentos seja mantido atualizado e cumpra os objetivos da política pública de forma eficiente e eficaz. Abordagens relevantes devem incluir: as cláusulas de revisão sistemática da legislação primária e secundária; revisões programadas das regras em setores prioritários. As avaliações devem contar com o envolvimento direto dos usuários finais e serem revistas por consultores externos (ou seja, independentes dos ministérios que administram o regulamento).

Indicador 5: Simplificação dos procedimentos administrativos

A simplificação administrativa continua sendo uma prioridade para países desenvolvidos e economias emergentes. Os cidadãos e as diversas partes interessadas, em especial as empresas, demandam os reguladores em todos os níveis de governo para criar regras e procedimentos administrativos mais eficientes em termos de custos. Documentação desproporcional ou mal justificada é geralmente identificada pelas entidades reguladas como um elemento que atrapalha e cria uma imagem negativa da burocracia.

Na maioria dos países avançados em reforma regulatória, a simplificação administrativa tende a ser acompanhada pelo uso extensivo de TIC. A reestruturação e racionalização dos processos administrativos são baseadas na revisão e otimização de transações de informações, incluindo a redução de números e encargos através da reengenharia, eliminando etapas e aplicando tecnologia, conforme o caso. Isso tem ajudado a reduzir a quantidade de passos, agentes envolvidos e o tempo gasto no processamento dessas transações.

A experiência internacional mostra que os benefícios da reforma são obtidos quando os esforços de simplificação são estendidos também para as regras e procedimentos que afetam os cidadãos e o setor público. Além disso, a ênfase é progressivamente colocada em diferentes custos de conformidade, além dos encargos administrativos. Algumas boas práticas internacionais referem-se aos seguintes elementos:

- os governos devem quantificar os encargos administrativos e definir metas quantitativas para os seus programas de redução, no entanto, a quantificação deve ser usada com cautela, e complementada por métodos qualitativos;

- a simplificação administrativa deve ser integrada e coordenada com outros componentes da reforma regulatória e as agendas de inovação do setor público, juntamente com objetivos mais amplos de políticas públicas;
- devem ser criadas estruturas institucionais eficientes de coordenação e acompanhamento dos projetos de simplificação administrativa;
- devem ser asseguradas estreita comunicação e consulta interativa com as partes interessadas; e
- os esforços de simplificação administrativa devem ser avaliados pelo seu “custo-benefício”. Uma estratégia de avaliação deve ser desenvolvida antes de lançar qualquer iniciativa de simplificação.

Recomendação 5 – Revisar sistemicamente o aparelho administrativo que afetam atividades econômicas para combater o chamado “Custo Brasil”. A revisão deve estabelecer prioridades claras, prazos e metas quantitativas de simplificação, por exemplo, com referência a indicadores “Doing Business”, do Banco Mundial, e/ou em relação aos níveis de encargos administrativos. A estrutura de governo eletrônico e seu papel estratégico deve ser examinada por seu potencial em apoiar uma prestação eficiente e serviços públicos, inclusive aumentando a transparência e previsibilidade; acelerar os procedimentos administrativos e reduzir os custos de transação, assim como os encargos administrativos para os usuários finais e o setor público.

Indicador 6: Conformidade, fiscalização e recursos

Os princípios da OCDE para a fiscalização eficiente direcionam a concepção das políticas, as instituições e as ferramentas para promover a conformidade efetiva (OCDE, 2012). É válido destacar os seguintes pontos:

- o cumprimento das regras e a fiscalização devem ser baseados em evidências e os resultados devem ser avaliados regularmente;
- os investidores, os agentes privados e a ação da sociedade civil são fontes valiosas para apoiar as práticas de conformidade e fiscalização;
- as funções de fiscalização devem ser coordenadas para evitar duplicidade e sobreposições, garantir uma alocação eficiente dos recursos e maximizar a eficácia;
- as políticas de recursos humanos e estruturas de governança para fiscalização devem ser apoiadas no profissionalismo, transparência, independência e foco nos resultados; e

- as TICs devem ser utilizadas para maximizar a relação risco-foco, coordenar e melhorar a comunicação entre as administrações públicas e as entidades reguladas.

O governo não pode regular para remover todos os riscos em uma sociedade. A ação regulatória, quando tomada, deve ser proporcional, orientada com base na avaliação da natureza e magnitude dos riscos. Uma questão que merece atenção é o foco no risco ao implementar regras de mercado. Abordagens baseadas no risco de fiscalização implicam que reguladores direcionem seus recursos de inspeção para aqueles locais e atividades que apresentam os mais altos riscos de violação enquanto inteligentemente retiram recursos das situações de menor risco.

Recomendação 6 – Consolidar e publicar regularmente os registros estruturados atualizados das taxas de conformidade e da proporção de decisões contestadas para promover uma avaliação estratégica das tendências subjacentes e dificuldades com as práticas de fiscalização e conformidade. Os relatórios anuais devem ser apresentados ao Parlamento com dados estatísticos, análises de diagnósticos e compromissos para ações de reparação. Envolver-se em discussões multinível com autoridades federais-estaduais-municipais no desenvolvimento conjunto de um painel de avaliação da qualidade das práticas de fiscalização e emissão de orientações para inspeções baseadas nos riscos.

GRUPO 3: INDICADORES IQR REFERENTES À CAPACITAÇÃO E ORIENTAÇÃO PARA A REFORMA REGULATÓRIA

Indicador 7: Capacidade de gestão regulatória

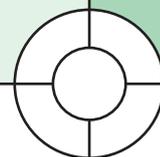
Uma série de benefícios podem ser desencadeados a partir da comparação das práticas atuais de capacitação e coordenação da gestão regulatória no Brasil e no exterior. As instituições que empreendem reformas podem considerar:

- elaborar programas estratégicos coerentes e planos de ação para a reforma e publicá-los – possivelmente em um único portal web – juntamente com as regras processuais internas relacionadas; documentos de orientação; material de treinamento e outras fontes de informação. Essas iniciativas têm o propósito de melhorar a comunicação e a compreensão do público sobre a natureza e o ritmo das reformas, bem como definir padrões de benchmarking para difundir boas práticas internamente;

- considerar as sinergias e as ligações da reforma regulatória e administrativa entre os diferentes níveis de governo. Levar em conta o efeito cascata que a repartição de competências entre esferas de governo no Brasil nas diversas políticas públicas.
- apresentar e explicar conceitos de maneira didática – ou seja, de tal forma que não só forneçam apoio imediato e específico para o leitor, mas que incluam os vários componentes de gestão administrativa, orçamentária e regulatórias interligados e coordenados; e
- rever as diretrizes sob a perspectiva da experiência revelada pelos funcionários, bem como as contribuições das partes interessadas (universidades, centros de pesquisa, usuários finais).

Recomendação 7 - Elaborar uma política abrangente para a reforma regulatória no Brasil. O objetivo da reforma deve ser o de melhorar a qualidade dos processos regulatórios para garantir a previsibilidade e segurança jurídica, bem como os resultados de políticas mais eficazes e proporcionais, a fim de melhor servir aos objetivos políticas públicas do governo, fortalecer a competitividade global e a prosperidade da economia brasileira. E especialmente:

- A reforma deve abordar todo o “ciclo da política pública”, da concepção e preparação até a implementação, execução e avaliação ex post das decisões regulatórias. Modalidades multinível de coordenação devem ser consideradas, conforme o caso.
- Deve abranger os aspectos institucionais, organizacionais e processuais e incluir a implantação adequada de instrumentos regulatórios.
- Cada instituição deve desenvolver programas próprios de reforma interna e ferramentas em conformidade com a política de reforma regulatória. Recursos humanos e financeiros adequados devem ser disponibilizados através de programas estruturados de capacitação. Iniciativas como o PRO-REG devem ser mantidas e fortalecidas.
- Iniciativas de reforma devem ser concebidas em estreita cooperação com usuários finais e comunicadas de forma eficaz.



REFERÊNCIAS

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

MACRORY, Richard B. *Regulatory Justice: Making Sanctions Effective*, London, Better Regulation Executive, 2006.

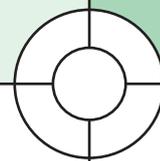
OECD (2002), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Canada, Maintaining Leadership through Innovation*, Paris, OECD Publishing.

OECD (2010a), *Better Regulation in Europe. France*, Paris, OECD Publishing.

OECD (2010b), *Better Regulation in Europe. The Netherlands*, Paris, OECD Publishing.

OECD (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, Paris, OECD Publishing.

SYLVIE, Trosa; WILLIAMS, Suzanne. Benchmarking in Public Sector Performance Management. In: OECD, *Performance Management in Governments*, Occasional Paper n. 9, Paris, OECD Publishing, 1996.



ANEXO 1 – QUESTIONÁRIO

Abaixo está o questionário utilizado no âmbito do processo de coleta de dados de apoio à elaboração do Índice de Avaliação da Qualidade Regulatória da CNI 2014.

NOTA: O regulamento deve ser entendido como qualquer ato normativo que tenha um impacto sobre as empresas e os cidadãos. Isso pode incluir tanto primários (projeto de lei, projeto de decreto etc.) como regulamentos secundários (resoluções etc.). Ele exclui qualquer documento administrativo interno que tenha um impacto exclusivo dentro da instituição.

GRUPO 1 – A produção (“fluxo”) de novas decisões regulatórias

1 Planejamento regulatório estratégico – Este item questiona se a sua instituição emite regularmente uma lista das próximas decisões regulatórias e a discute com as partes interessadas, e em que medida essa lista é respeitada.

1. a) A sua instituição emite regularmente cronogramas de trabalho em relação às decisões regulatórias?

- Não, apenas o cronograma de trabalho geral no início do mandato.
- Sim, existem programas regulares bastante detalhados, incluindo uma lista das próximas decisões regulatórias, mas não são publicados.
- Sim, e são publicados.
- Sim, e é consultado com as partes interessadas antes de aprová-los e publicá-los.

NOTA: No caso de você responder ii); iii); ou iv), por favor, anexe alguns exemplos de cronogramas e os links de internet relacionados.

1. b) A cada ano, qual a proporção média de iniciativas previstas que não são iniciadas?

- >30%.
- 15-30%.
- 5-15%.
- <5%.

1. c) A cada ano, qual é a proporção média de iniciativas lançadas que não foram originalmente incluídas no cronograma de trabalho anual?

- >30%.
- 15-30%.
- 5-15%.
- <5%.

2 Participação pública – Verifica os mecanismos utilizados por sua instituição para interagir com as partes interessadas (e as empresas, em particular) na preparação de decisões regulatórias.

2. a) Qual o grau de participação pública na sua instituição?

- As consultas não são obrigatórias, realizadas em casos excepcionais apenas e nunca públicas.
- As consultas são obrigatórias, efetuadas irregularmente e principalmente informais.

- As consultas são obrigatórias, regulares e principalmente públicas.
- As consultas são obrigatórias, regulares, sempre públicas e sujeitas a normas (tais como períodos mínimos e prestação de informações de fundo).

2. b) Quando sua instituição envolve-se com a participação pública e quem participa?

- Publica apenas propostas finais de regulamentação na internet, uma vez que a decisão é tomada.
- Convida os interessados individualmente de modo seletivo para discutir a portas fechadas.
- Organiza algumas formas de participação do público durante a fase preparatória, mas a instituição deixa uma ampla margem de manobra para seus funcionários e os resultados não são públicos.
- Rotineiramente, combina várias formas de consulta aberta (aviso e comentário; grupo de peritos/foco; audiências etc.) antes da elaboração da proposta de regulamentação e antes da sua adoção.

2. c) A sua instituição publica os resultados de cada rodada de consulta?

- Não.
- Sim, em casos muito excepcionais.
- Sim, na maioria dos casos.
- Sim, sempre.

NOTA: No caso de você responder ii); iii); ou iv), por favor, anexe alguns exemplos de declarações publicadas, ou os links de internet relacionados.

3 Justificação da intervenção regulatória – Refere-se à utilização, no processo de formulação de políticas iniciadas por sua instituição, de notas técnicas, bem como análises legais, financeiras e econômicas para identificar impactos prováveis e potenciais grupos afetados (análise de impacto regulatório).

3. a) Ao preparar uma decisão regulatória, sua instituição discute com as empresas sobre os possíveis impactos e as razões para intervir?

- Não.
- Sim, em casos muito excepcionais.

- Sim, na maioria dos casos.
 - Sim, sempre.
- 3. b)** Qual é a proporção de novas decisões regulatórias para as quais a sua instituição realiza uma análise estruturada dos problemas subjacentes?
- <10%.
 - 10-25%.
 - 25-50%.
 - >50%
- 3.c)** Qual é a proporção de novas decisões regulatórias para os quais a instituição realiza uma análise estruturada dos prováveis impactos para as empresas (incluindo PME)?
- <10.
 - 10-25%.
 - 25-50%.
 - >50%.

GRUPO 2 – O “estoque” de regras existentes

4 Simplificação e a comunicação das decisões regulatórias – Investiga em que medida as decisões regulatórias adotadas pela sua instituição são de fácil acesso (por exemplo, se elas são publicadas em um único portal *on-line*), e se há manutenção constante das regras em vigor.

- 4. a)** Em que medida as decisões regulatórias sob a responsabilidade da sua instituição são públicas e acessíveis?
- As decisões regulatórias finais da instituição são publicadas no Diário Oficial.
 - Cada uma delas é publicada no Diário Oficial e no site da instituição, mas as decisões não são ordenadas por tema, assunto, número etc.
 - Além de ser publicada no Diário Oficial, todas as decisões regulatórias são publicadas no site da instituição e classificadas por tema, assunto, número etc.

- O banco de dados *on-line* de normas da instituição é completo e consolidado, cuidadosamente ordenado, há um mecanismo de busca para facilitar a acessibilidade do usuário e a comunicação é amigável.

NOTA: Na resposta iv), com “consolidação”, queremos dizer “o uso de técnica jurídica pela qual um regulamento é colocado juntamente com outras leis e regras relacionadas em um único texto”. O principal objetivo da consolidação é reduzir o número de volumes de textos e simplificar o acesso às regras.

NOTA: No caso de você responder ii); iii); ou iv), por favor, anexe os links da internet relacionados.

4. b) Em que grau a sua instituição tem adotado medidas para tornar as suas decisões regulatórias de fácil compreensão pelos cidadãos e pelas empresas (uso de linguagem simples)?

- Ainda não, não existem disposições de tal tipo.
- O departamento jurídico (Procuradoria) revisa, às vezes, a linguagem utilizada nas decisões regulatórias.
- As áreas técnicas ou departamento jurídico (Procuradoria) revisam regularmente a linguagem utilizada nas decisões regulatórias.
- A instituição emitiu diretrizes que determinam a utilização de uma linguagem simples e a simplificação das decisões regulatórias para facilitar a compreensão dos cidadãos e empresas. O departamento jurídico (Procuradoria) é responsável por garantir que todas as áreas técnicas cumpram esta exigência.

NOTA: Caso você responda iv), por favor anexe uma cópia das orientações.

4. c) A sua instituição realiza revisões de pós-implementação (ou seja, avaliações de decisão regulatória já em vigor)?

- Nunca.
- Em casos muito excepcionais.
- Apenas para áreas específicas ou quando a decisão regulatória inclui requisitos de revisão automática.
- Sempre que for identificada uma possível revogação, alteração, simplificação de uma decisão regulatória.

5 Simplificação dos procedimentos administrativos – Questiona se sua instituição tem uma “tabela de serviços”, um mecanismo para garantir que as formalidades que regulamentam a atividade econômica são legais, necessárias e proporcionais, e se utiliza soluções de governo eletrônico.

5. a) Qual é o status das normas geridas pela sua instituição?

- As normas da instituição não são/foram revisadas.
- As normas da instituição são revisadas ocasionalmente, mas apenas no que respeita à sua legalidade.
- Quando isso ocorre, a revisão das normas da instituição inclui sua legalidade, necessidade e proporcionalidade.
- Há uma atividade sistemática para rever a legalidade, necessidade e proporcionalidade das normas geridas pela minha instituição.

NOTA: Com “revisão da legalidade”, queremos dizer “verificar a consistência da decisão regulatória com a condição constitucional e legal”; com “revisão de necessidade”, queremos dizer “verificar se é necessário introduzir ou manter uma decisão reguladora para atingir o(s) objetivo(s) definido(s)”; com “revisão da proporcionalidade”, queremos dizer “como verificar se os custos gerados pela decisão regulatória são proporcionais aos seus benefícios e objetivo(s)”.

5. b) Ao considerar a introdução ou revisão de uma norma que regulamenta a atividade econômica, você avalia e calcula o encargo econômico imposto às empresas devido às alterações feitas?

- Nunca.
- Mediante requisições, quando as empresas claramente o demandam, a instituição revisa a decisão nesse sentido.
- Ocasionalmente, a instituição pensa sobre a carga imposta às empresas e tenta mantê-la no nível mais baixo possível.
- A instituição apresentou cálculos sistemáticos dos encargos econômicos impostos aos negócios como uma forma de desenvolver uma estratégia de simplificação.

NOTA: Caso você responda iv), por favor, anexe uma cópia das diretrizes incluindo os cálculos ou qualquer demonstração equivalente.

5. c) Que uso a sua instituição está fazendo das TICs (por exemplo, introduzindo a assinatura eletrônica e certificados digitais; portais únicos etc.)?
- Nós não temos nenhuma iniciativa baseada em TIC.
 - Nós publicamos o carta de serviços on-line da instituição.
 - Além da carta de serviços on-line, algumas das regras regulatórias geridas pela minha instituição têm sido reprojctadas utilizando as TICs e estão on-line.
 - Além da carta de serviços on-line, a maioria das regras regulatórias, serviços e interações com as empresas gerenciadas pela minha instituição têm sido reprojctadas utilizando as TICs e estão on-line.

NOTA: No caso você responder ii); iii); ou iv), por favor, anexe os links de internet relacionados.

6 Conformidade, fiscalização e recursos – Foca na capacidade de sua instituição de supervisionar a implementação de forma correta e oportuna das decisões regulatórias. Em particular, o indicador aborda os seguintes aspectos: método de monitoramento da conformidade; a existência de capacidades de fiscalização; e o recurso diante dos mecanismos de resolução de controvérsias, como recursos de decisões regulatórias.

6. a) Quais são as estratégias e ferramentas utilizadas por sua instituição para fiscalizar o cumprimento das decisões regulatórias?
- Não há nenhuma ferramenta utilizada para monitorar o cumprimento das decisões regulatórias e estratégias específicas para a mesma finalidade. A instituição não sabe o grau de conformidade em relação às decisões regulatórias.
 - O cumprimento das decisões regulatórias somente é verificado por inspeções ocasionais que fornecem um quadro inicial de aplicação dos regulamentos. O número limitado de fiscais torna difícil garantir que um sistema de fiscalização funcione bem na instituição.
 - A busca pela conformidade combina estratégias e ferramentas, tais como fiscalizações, simplificação das normas impostas para as empresas, abordagens de risco etc., mas os resultados desses processos não são sistematizados na instituição.
 - A instituição tem uma estratégia abrangente para monitorar o atendimento e diversas ferramentas são utilizadas para garantir que as decisões regulatórias sejam devidamente implementadas. A área de fiscalização é responsável por

isso e prepara relatórios regulares sobre o grau de cumprimento das decisões regulatórias.

NOTA: Caso você responda iv), por favor, anexe uma cópia da estratégia, ou qualquer prova equivalente.

6.b) Como as empresas e os cidadãos podem reclamar e contestar as decisões regulatórias?

- A instituição não tem alguma forma de canalizar as queixas aos tomadores de decisões.
- Existem mecanismos externos, as empresas e cidadãos devem se utilizar de órgãos como o Ministério Público ou Procons, que então contatam a instituição.
- Além de mecanismos externos, a instituição definiu uma ouvidoria e criou outros canais, tais como números de atendimento grátis ou *chats* interativos para responder às reclamações.
- A instituição tem uma abordagem abrangente para responder a queixas de empresas e cidadãos: todas as reclamações são analisadas internamente, a instituição prepara relatórios que são públicos onde há problemas com decisões regulatórias, as informações são usadas para rever regras e melhorar o seu grau de execução e cumprimento.

6. c) Qual a proporção de decisões regulatórias em sua instituição que são contestadas na justiça?

- >50%.
- 25-50%.
- 10-25%.
- <10%.

GRUPO 3 - Capacitação e orientação para a reforma regulatória

7 Capacidade de gestão regulatória – Investiga em que grau a sua instituição apoia o processo de preparação da intervenção regulatória por meio de orientação obrigatória e abrangente, bem como através de programas sistemáticos de treinamento. Também examina os mecanismos e procedimentos destinados a garantir o compartilhamento de informações entre entidades reguladoras, além do desempenho no controle da qualidade regulatória.

7. a) Que tipo de orientação e suporte sua instituição oferece para a execução de processos regulatórios (nas fases de preparação e monitoramento/avaliação do ciclo regulatório)?

- Não existe orientação por escrito.
- Existem algumas orientações por escrito, mas elas não são seguidas de maneira sistemática.
- Existem alguns materiais de orientação abrangendo a consulta pública, análise regulatória e justificativa, e monitoramento e avaliação; eles são seguidos até um determinado ponto, mas não há treinamento voltado para a otimização desse material.
- Existem diretrizes padronizadas consistentes sobre todos os processos regulatórios nos quais a instituição está envolvida e programas de treinamento foram desenvolvidos para reforçar as competências para esses processos.

OBS.: Se você responder ii); iii); ou iv), favor anexar uma cópia das diretrizes. Se você responder iv), favor também anexar uma cópia do programa de capacitação, ou qualquer outra demonstração equivalente.

7. b) De que forma ocorre a coordenação entre as diferentes unidades administrativas ao longo de todas as diversas fases do processo regulatório no qual sua instituição está envolvida?

- A coordenação interna ocorre somente em casos excepcionais ou raramente.

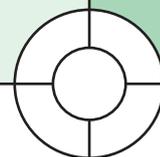
- A coordenação interna é apenas informal e deixada a critério dos servidores individuais.
- A coordenação interna é obrigatória, mas os mecanismos normativos são seguidos apenas ocasionalmente.
- A coordenação interna é regulada por procedimentos explícitos e ocorre regularmente conforme a necessidade.

OBS.: *Se você responder iii) ou iv), favor anexar evidências dos requisitos formais / esquemas procedimentais para coordenação interna.*

7. c) Os processos regulatórios que sua instituição realiza estão sendo monitorados?

- Não, nenhuma responsabilidade para supervisão desses processos regulatórios é alocada.
- Sim, a qualidade dos processos regulatórios é verificada, mas apenas ocasionalmente.
- Sim, a qualidade dos processos regulatórios é verificada sistematicamente.
- Sim, a qualidade dos processos regulatórios é verificada sistematicamente e as reformas relacionadas são promovidas, monitoradas e reportadas. Há recursos dedicados (pessoal, financeiro, institucional) responsáveis por essas tarefas na instituição.

OBS.: *“Verificação da qualidade dos processos regulatórios” significa “avaliar sistematicamente o grau em que os processos são sustentados por recursos suficientes; efetivos; eficientes; transparentes; ou uma combinação dos critérios mencionados acima”.*



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

Cesar Carlos Wanderley Galiza

Gustavo Rosolen Tessari

Equipe Técnica

Delia Rodrigo

Consultora

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 Pessôa

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