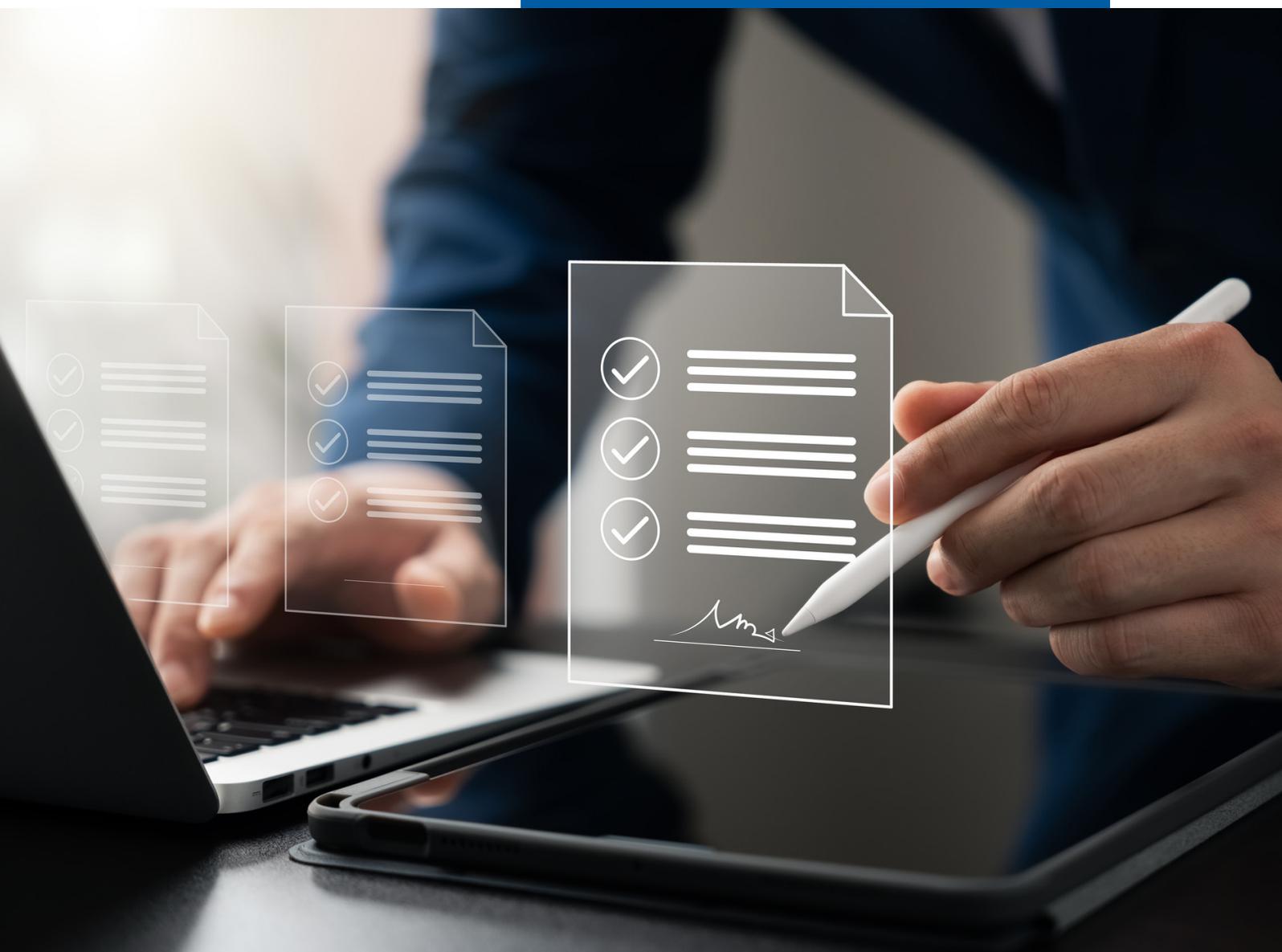


VISÃO DA INDÚSTRIA SOBRE A QUALIDADE REGULATÓRIA



VISÃO DA
INDÚSTRIA
SOBRE A
QUALIDADE
REGULATÓRIA

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI

Antonio Ricardo Alvarez Alban
Presidente

Gabinete da Presidência

Danusa Costa Lima e Silva de Amorim
Chefe do Gabinete - Diretora

Diretoria de Desenvolvimento Industrial

Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti
Diretor

Diretoria de Relações Institucionais

Roberto de Oliveira Muniz
Diretor

Diretoria de Tecnologia e Inovação

Jefferson de Oliveira Gomes
Diretor

Diretoria de Comunicação

Ana Maria Curado Matta
Diretora

Diretoria Jurídica

Cassio Augusto Muniz Borges
Diretor

Diretoria Corporativa

Cid Carvalho Vianna
Diretor

VISÃO DA INDÚSTRIA SOBRE A QUALIDADE REGULATÓRIA



Brasília, agosto de 2024.

CNI *Confederação
Nacional
da Indústria*

© 2024. CNI – Confederação Nacional da Indústria.

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

CNI

Gerência de Estratégia e Competitividade

FICHA CATALOGRÁFICA

C748v

Confederação Nacional da Indústria.

Visão da indústria sobre a qualidade regulatória / Confederação Nacional da Indústria. – Brasília : CNI, 2024.

70. : il.

1.Regulação na indústria 2. Governança 3. Processo regulatório I. Título.

CDU: 339.564

CNI

Confederação Nacional da Indústria

Sede

Setor Bancário Norte

Quadra 1 – Bloco C

Edifício Roberto Simonsen

70040-903 – Brasília – DF

<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/>

Serviço de Atendimento ao Cliente - SAC

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

sac@cni.com.br

SUMÁRIO

RESUMO EXECUTIVO	09
1 INTRODUÇÃO	13
2 AMBIENTE REGULATÓRIO DO BRASIL.....	17
2.1 Comparação internacional.....	17
2.2 Impacto sobre micro e pequenas empresas	18
2.3 Avanços institucionais dos últimos anos.....	19
3 CAPACIDADE INSTITUCIONAL.....	23
3.1 Governança interna.....	23
3.2 Recursos necessários para a regulação.....	24
4 GOVERNANÇA DO SISTEMA REGULATÓRIO.....	27
4.1 Governança entre reguladores.....	27
4.2 Governança entre instâncias federativas	28
5 PREVISIBILIDADE	31
5.1 Importância da previsibilidade	31
5.2 Agenda regulatória como instrumento de previsibilidade	32
6 TRANSPARÊNCIA E COMUNICAÇÃO.....	35
7 PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS REGULAMENTOS.....	37
7.1 Clareza de objetivo dos regulamentos.....	37
7.2 Análise de alternativas regulatórias	38
7.3 Tecnicidade e base em evidências	39
7.4 Análise de Impacto Regulatório como instrumento para o processo regulatório.....	39
7.5 Impacto sobre inovação	42
8 PARTICIPAÇÃO SOCIAL	45
8.1 Importância da participação social.....	45
8.2 Mecanismos para a participação social.....	46
8.3 Papel do setor produtivo.....	48
8.4 Ferramentas e comunicação	49
9 IMPLEMENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO	53
9.1 Capacidade institucional de fiscalização.....	53
9.2 Otimização do processo de fiscalização	54
9.3 Divergências nas interpretações das regulações na etapa de fiscalização	55
9.4 Prazo para início de vigência da nova regulação	56
10 AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO	59
10.1 Avaliação da regulação.....	59
10.2 Monitoramento do processo regulatório	60
10.3 Revisão do estoque regulatório	61
11 CONSOLIDAÇÃO DOS PRINCIPAIS GARGALOS E DIRETRIZES PARA A MELHORIA DA QUALIDADE REGULATÓRIA NO BRASIL	63
REFERÊNCIAS.....	69



Working
Station



bmd



RESUMO EXECUTIVO

A regulação desempenha um papel crucial no funcionamento da economia e da sociedade. Ela traz benefícios ao estabelecer regras que induzem comportamentos desejáveis para a sociedade que não seriam seguidos voluntariamente ou seriam adotados em ritmo não satisfatório.

Por outro lado, a regulação também traz um custo. A relação entre o benefício social da regulação e os custos por ela causados pode ser positiva ou negativa e, quanto maior a qualidade do processo regulatório, maior a chance de a regulação de um país apresentar um impacto positivo. Por isso, é imprescindível que a construção dos regulamentos seja guiada pelas Boas Práticas Regulatórias.

A complexidade regulatória afeta mais que proporcionalmente as pequenas empresas e dificulta a inovação do setor produtivo, prejudicando o empreendedorismo e a competitividade da indústria.

A falta de previsibilidade pode levar a custos significativos e insegurança jurídica. A elaboração de agendas regulatórias ainda é uma prática que precisa ser difundida entre os reguladores, principalmente infranacionais e da administração direta federal. Quando elaborada de maneira participativa e comunicada de forma ampla, serve como o principal instrumento de previsibilidade, fornecendo uma visão clara das principais questões e projetos regulatórios em andamento.

A transparência é fundamental para permitir que o a sociedade e os agentes regulados contribuam, monitorem e avaliem as atividades regulatórias. Muitas vezes há dificuldade de acessar informações cruciais, como estudos que embasam as decisões regulatórias. A disponibilização das agendas regulatórias e institucionais dos órgãos reguladores em seus sites também é essencial para garantir a transparência e a previsibilidade das ações regulatórias.

No processo de elaboração dos regulamentos, é necessário definir com clareza o problema que a regulação busca solucionar e seu objetivo. A falta de objetividade dos regulamentos e a ausência de estudos de alternativas regulatórias e não regulatórias podem levar a custos desproporcionais ao setor regulado.

Adicionalmente, a regulação deve ser baseada em evidências e análises objetivas. A Análise de Impacto Regulatório (AIR) é um importante instrumento que consolida todos esses aspectos, por isso é essencial ampliar a realização dessas análises pelos reguladores.

A participação social deve permear todo o ciclo regulatório para assegurar que as regulações atendam ao interesse público e estejam alinhadas com as necessidades reais das partes envolvidas. No Brasil, ainda há muito que avançar para garantir uma participação mais efetiva das partes interessadas.

Os processos de implementação e devem funcionar adequadamente, com maior integração com a fase de elaboração dos regulamentos e aproveitamento das boas práticas dos regulados. Para isso, é necessário eliminar a falta de clareza dos regulamentos, que dificulta a interpretação dos fiscais, e criar canais transparentes para uniformização de entendimentos. Além disso, há também a dificuldade de adequação às novas regulações quando os prazos concedidos para os regulados não são adequados.

A avaliação e revisão do arcabouço regulatório também é crucial para analisar se a regulação cumpriu o objetivo proposto e identificar ajustes necessários. No Brasil, a elaboração de Análise de Resultado Regulatório ainda é incipiente. A revisão do estoque regulatório existente precisa ser uma prática recorrente para simplificar e reduzir a carga administrativa.

É necessário também olhar para os gargalos relacionados à capacidade institucional e de governança regulatória. Isso envolve a diminuição do risco de captura política, a disseminação da cultura da qualidade regulatória, a garantia da autonomia financeira e administrativa e a qualificação dos servidores.

A multiplicidade de órgãos reguladores e os sobreamentos de competências entre órgãos e entre instâncias federativas agravam a insegurança jurídica na indústria. A harmonização da regulação é fundamental para evitar conflitos e sobreposições de regulamentos. Devemos buscar essa harmonização dentro dos órgãos de uma mesma esfera de governo e promover a articulação política necessária para que os regulamentos estejam alinhados, em todos os níveis federativos.

A implementação integral dos avanços legais para melhoria da qualidade regulatória é a chave para transformar o ambiente regulatório brasileiro. A Lei das Agências Reguladoras, a Lei de Liberdade Econômica e seus decretos regulamentadores foram passos significativos, mas suas práticas ainda não foram totalmente implementadas pelos reguladores.

O setor produtivo considera essenciais a priorização e o fortalecimento das iniciativas de promoção da qualidade regulatória. A retomada do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG) é um passo definitivo nesse sentido, ao promover a sensibilização das lideranças, a capacitação de servidores, a disseminação de boas práticas e a coordenação da atividade regulatória no Governo Federal.



Spouse standard deduction Spouse itemizes See instructions

Home address (number and street), if you have a P.O. box, see instructions

City, town or post office, state, and ZIP code. If you have a foreign address, attach Schedule E

Dependents (see instructions)

(b) First name	Last name	Relationship to you	Date born (month/day/year)	SSN	Child for whom you claim credit for child tax credit

Sign Here
Under penalties of perjury, I declare that I have examined this return and accompanying schedules and statements, and to the best of my knowledge and belief, they are true, correct, and complete. Declaration of preparer (other than taxpayer) is based on all information of which preparer has any knowledge.

Your signature _____ Date _____
 Spouse's signature _____ Date _____
 Preparer's name _____ Phone no. _____
 Preparer's address _____

Paid Preparer Use Only
 Form's name _____
 Form's address _____

For Disclosure, Privacy Act, and Paperwork Reduction Act Notice, see separate instructions. Form 1040-ES

Section 125 of the Internal Revenue Code allows an employer to set up a plan that allows employees to make tax-deferred contributions to a plan for health, dental, vision, and other benefits. This is called a "flexible spending account" (FSA). The amount of contributions is limited to the amount of the employee's salary. The amount of contributions is also limited to the amount of the employee's salary. The amount of contributions is also limited to the amount of the employee's salary.

Backup Withholding
 What is backup withholding? Persons making certain payments to you must under certain conditions withhold and pay to the IRS 24% of such payments. This is called "backup withholding." Payments that may be subject to backup withholding include interest, tax-exempt interest, dividend, broker and dealer exchange transactions, redemptions, royalties, third party network transactions, and certain payments from fishing boat operators. Most estate transactions are not subject to backup withholding.

You will not be subject to backup withholding on payments you receive if you give the requester your correct TIN (make the proper certifications), and report all your taxable interest and dividends on your tax returns.

Payments you receive will be:
 1. You do not furnish your TIN.
 2. You do not certify your TIN (if for details).



Form 1120
 Department of the Treasury
 Internal Revenue Service

For calendar year 2018 or tax year beginning in 2018

Name _____
 Address _____
 City or town _____

Check all that apply:
 A Check if: Consolidated return (attach Form 951)
 B Liquefied petroleum gas (LP-GAS) return
 C Personal service corporation (attach Form 951)
 D Schedule E is attached
 E Check if: Foreign corporation

1 a Gross receipts or sales _____
 b Returns and allowances _____
 c Balance. Subtract _____
 d Cost of goods sold _____
 e Gross profit. Subtract _____
 f Dividends and interest _____
 g Gross rents _____
 h Gross royalties _____
 i Capital gains _____
 j Net gain _____
 k Other income _____
 l Total. Add lines 1 through 11 _____

17 Global Intangible Low-Taxed Income (GILTI) (attach Form 961) _____
 18 Gross-up for foreign taxes deemed paid _____
 19 IC-DisC and former DISC dividends not included on line 17 _____
 20 Other dividends _____
 21 Deduction for dividends paid on certain preferred stock of DISC _____
 22 Section 203 deduction (attach Form 990) _____
 23 Total dividends and deductions. Add lines 17 through 21 _____
 24 Total special deductions. Add lines 17 through 23 (check box if applicable) _____

1 INTRODUÇÃO

A regulação desempenha um papel crucial no funcionamento da economia e da sociedade. Ela traz benefícios ao estabelecer regras que induzam comportamentos desejáveis para a sociedade que não seriam seguidos voluntariamente ou seriam adotados em ritmo não satisfatório.

Por outro lado, a regulação também traz custos, tanto para o setor público, quanto para aqueles que serão afetados pelos regulamentos. Entre eles, destacam-se o custo de elaboração dos regulamentos, deslocando horas de trabalho de servidores públicos, o custo de fiscalização, para garantir a aderência às regras criadas e, principalmente, o custo de conformidade às novas regras para as atividades reguladas.

Esse último grupo contempla desde custos administrativos, como a obtenção de licenças e autorizações obrigatórias, custos com atrasos e paralisações decorrentes de demora em processos administrativos, treinamento e capacitação de pessoal, horas de trabalho da equipe, contratação de terceirizados e adequação do sistema produtivo para atender às exigências regulatórias.

A relação entre o benefício social da regulação e os custos por ela causados pode ser positiva ou negativa e, quanto maior a qualidade do processo regulatório, maior a chance de a regulação de um país apresentar um impacto positivo. Por isso, é imprescindível que a construção dos regulamentos seja guiada pelas Boas Práticas Regulatórias (BPRs).

As BPRs são princípios, estratégias, ações e procedimentos destinados a promover a melhoria da qualidade da regulação, por meio do aperfeiçoamento contínuo do processo.

De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o processo regulatório adequado deve¹:

- Buscar resolver problemas concretos, alcançar metas claramente definidas e ser eficaz no alcance desses objetivos;
- Ser fundamentado em evidências e proporcional ao problema identificado;
- Estar fundamentado em uma base legal sólida;

¹ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. [Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança](#). Paris: OECD Publishing, 2012.

- Produzir benefícios que justifiquem os custos;
- Considerar a distribuição dos seus efeitos entre os diferentes atores e grupos;
- Minimizar os custos administrativos e eventuais distorções de mercado resultantes de sua implementação;
- Ser claro e compreensível aos regulados e usuários;
- Ser realizado de modo transparente, com procedimentos adequados para a manifestação efetiva dos atores e grupos interessados;
- Considerar os incentivos e mecanismos para alcançar os efeitos desejados, incluindo estratégias de implementação que potencializem seus resultados; e
- Incluir análises sobre os meios alternativos para alcançar os objetivos das políticas públicas, incluindo alternativas não regulatórias.

Para que essas diretrizes sejam cumpridas de forma satisfatória, é imprescindível que o ciclo regulatório seja realizado em sua completude. A figura a seguir representa o Ciclo Regulatório:

FIGURA 1 – CICLO REGULATÓRIO



Fonte: Adaptado com base no Guia Orientativo para Elaboração de Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) desenvolvido pelo Governo Federal e pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

Além de seguir todas essas etapas, é crucial que o processo regulatório tenha uma governança eficaz e seja guiado pelos princípios de previsibilidade, transparência, tecnicidade e participação social. Quando os regulamentos não aderem essas diretrizes, podem ocorrer distorções na economia, resultando em custos regulatórios sem contrapartida para a sociedade, que desviam recursos do setor produtivo que poderiam ser usados para produção, investimentos, inovação e criação de empregos.

A Sondagem Especial Custo Regulatório para a Indústria, realizada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI)², estimou que o custo regulatório para a indústria em 2023 foi de aproximadamente R\$ 243,7 bilhões, o que equivale a 4,1% da receita líquida do setor.

De acordo com a estimativa do Movimento Brasil Competitivo (MBC), o déficit na qualidade regulatória brasileira, em comparação com os demais países da OCDE, gera um custo de R\$ 65,6 bilhões para as empresas. Ou seja, cerca de 27% do custo regulatório pode ser reduzido para equalizar as condições competitivas das empresas brasileiras com seus competidores localizados em países da OCDE.

Além disso, um processo regulatório que não segue as boas práticas pode afetar negativamente o comércio exterior. A criação de barreiras comerciais desnecessárias, aumento da incerteza e da complexidade para os exportadores e importadores levam a custos de conformidade mais altos. Isso também pode reduzir a competitividade das empresas no mercado global, desencorajar o comércio e o investimento, e limitar o acesso a mercados estrangeiros.

A implementação de boas práticas regulatórias é requerida por obrigações internacionais assumidas pelo Brasil. Com regras mais claras e melhores, todos os parceiros comerciais se beneficiam, fortalecendo assim a integração econômica e a cooperação internacional.

Para que o Brasil possa crescer e se desenvolver de maneira sustentável, é essencial empregar esforços para a promoção da melhoria do ambiente de negócios, o que necessariamente envolve aprimorar a qualidade regulatória. Reconhecendo a importância dessa agenda, a CNI elaborou este documento que apresenta a visão da indústria sobre o tema.

Na próxima seção, será apresentado o atual panorama da qualidade regulatória no Brasil. Em seguida, serão listados os principais gargalos do processo regulatório em termos de governança e capacidade institucional dos órgãos reguladores, previsibilidade, transparência, processo de elaboração dos regulamentos, participação social, implementação e fiscalização e, finalmente, monitoramento e avaliação do estoque regulatório.

² CNI, 2024. [Sondagem Especial 93 – Custo Regulatório para a Indústria](#).

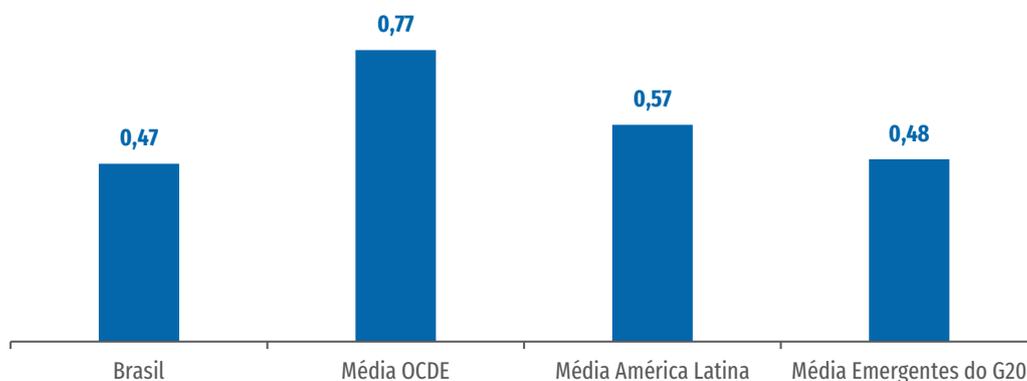


2 AMBIENTE REGULATÓRIO DO BRASIL

2.1 COMPARAÇÃO INTERNACIONAL

Ao analisar a situação do Brasil em relação à qualidade regulatória, é possível identificar um déficit significativo. Ocupamos a 121ª posição em um ranking de 214 países. Este indicador avalia a percepção do setor privado sobre a elaboração e implementação de políticas regulatórias. O índice do Brasil é 39% abaixo da média dos países que compõem a OCDE, como pode ser visto no Gráfico 1.

GRÁFICO 1 – ÍNDICE DE QUALIDADE REGULATÓRIA



Fonte: Banco Mundial, 2022.

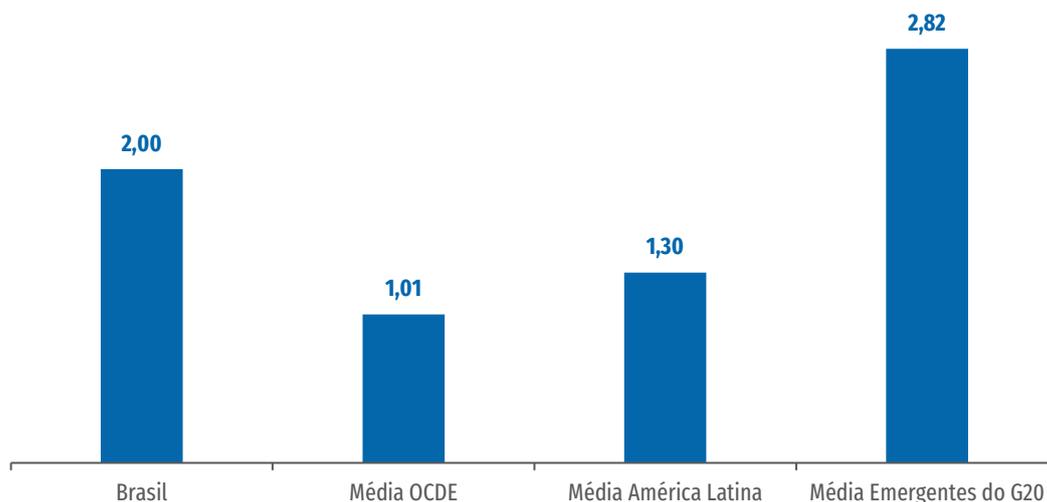
Nota: Para proporcionar melhor comparação entre os países, o indicador foi normalizado, assumindo-se o valor de 1 para o melhor desempenho a cada ano e 0 para o pior.

Os países que compõem a amostra da América Latina são Chile, Colômbia, Costa Rica, México, Argentina, Brasil, Equador e Peru. Os países que compõem a amostra de Emergentes do G20 são México, Turquia, Argentina, Brasil, Indonésia, Rússia, África do Sul e China.

Em termos do Impacto Regulatório na Concorrência, o Brasil está na nona pior colocação, junto dos Estados Unidos, ficando à frente da China, Indonésia, África do Sul, Turquia, Luxemburgo, Colômbia, Grécia e Hungria, em uma avaliação de 47 países feita pela OCDE em seus Indicadores de Regulação do Mercado de Produtos (PMR) de 2023.

GRÁFICO 2 – PONTUAÇÃO NO INDICADOR “AVALIAÇÃO DO IMPACTO REGULATÓRIO NA CONCORRÊNCIA”

0 = menor grau de complexidade e 6 = maior grau de complexidade



Fonte: OCDE, 2023.

Nota: Os países que compõem a amostra da América Latina são Chile, Colômbia, Costa Rica, México, Brasil e Peru. Os países que compõem a amostra de Emergentes do G20 são México, Turquia, Brasil, Indonésia, África do Sul e China.

2.2 IMPACTO SOBRE MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

A complexidade regulatória tem impacto direto no desenvolvimento do empreendedorismo. De acordo com dados levantados pela CNI, as pequenas e médias empresas são mais afetadas pela dificuldade em localizar e identificar os regulamentos que devem seguir e pela dificuldade em compreender aqueles que se aplicam a elas, quando comparadas às empresas de grande porte.

O levantamento da CNI³ apontou que o custo regulatório para empresas de pequeno porte chega a 5% da receita líquida total, esse valor corresponde a 4,5% e 3,9% para empresas médias e grandes, respectivamente. Em consequência, as pequenas empresas também são proporcionalmente mais afetadas pelo custo de não-conformidade, que correspondem a 3,6% da receita líquida total, comparado a 2,9% e 2,4%, nessa ordem, em médias e grandes empresas.

Embora as exigências sejam as mesmas para empresas de diferentes tamanhos, as grandes tendem a ter maior resiliência para se adequar à morosidade e à complexidade regulatória.

³ CNI, 2024. [Sondagem Especial 93 – Custo Regulatório para a indústria.](#)

Por exemplo, as empresas menores têm maior dificuldade de acesso a crédito e a capital de giro. De acordo com o portal de transparência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no ano de 2023, apenas 15% do valor de consultas de crédito para microempresas foi aprovado, esse valor é menor que o de pequenas (41%) e médias (73%) empresas e significativamente menor que de grandes empresas (98%). Desse modo, atrasos em liberação de licenças e alvarás podem comprometer a sobrevivência dos projetos.

No Reino Unido, o guia do *Better Regulation Framework*⁴, que visa garantir a eficiência regulatória, estabelece que os reguladores devem sempre considerar o impacto de seus regulamentos sobre as pequenas e microempresas. Incluindo, verificar a possibilidade de liberar as pequenas empresas das novas exigências regulatórias, e quando não for possível, buscar a simplificação de requisitos ou alteração de prazos.

Portanto, é crucial simplificar e esclarecer as regulações para apoiar o crescimento e a inovação nas pequenas e médias empresas e considerar o impacto que a edição de normativos terão sobre elas.

2.3 AVANÇOS INSTITUCIONAIS DOS ÚLTIMOS ANOS

Nos últimos anos, o Brasil realizou progressos institucionais significativos para a promoção da qualidade regulatória. Em junho de 2019, a Lei das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848/2019) foi publicada, introduzindo várias melhorias notáveis, tais como:

- Reforçar a autonomia das agências para que as decisões sejam tomadas com base em evidências e no interesse público, e não em pressões políticas ou interesses particulares;
- Instituir requisitos para a transparência e participação social no processo regulatório;
- Introduzir a obrigatoriedade de planejamento e avaliação regulatória;
- Estabelecer o modelo de gestão por resultados com a definição de metas e indicadores de desempenho; e
- Determinar a criação de uma ouvidoria em cada agência.

A Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019) também promoveu mudanças importantes para a melhora do ambiente de negócios, incluindo:

- Redução da burocracia ao eliminar a exigência de licenças e autorizações para atividades de baixo risco;

4 REINO UNIDO. **Department for business & trade. better regulation framework: guidance.** set. 2023. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/65420ee8d36c91000d935b58/Better_Regulation_Framework_guidance.pdf. Acesso em: 04 jul. 2024.

- Aprovação tácita da liberação de atividades econômicas após o decurso do prazo máximo de análise do pedido;
- Promoção da segurança jurídica com a proteção ao direito de contrato e a proibição de abuso do poder regulatório;
- Fortalecimento da eficiência regulatória, exigindo que as regulações sejam baseadas em análises de impacto regulatório, que avaliem os custos e benefícios das regulações e considerem alternativas menos onerosas; e
- Aumento da transparência ao exigir as regulações e os atos de liberação sejam publicados preferencialmente em um portal nacional único na internet.

O Decreto nº 10.411/2020, que regulamenta o procedimento de realização da AIR, foi publicado em junho de 2020, estabelecendo critérios e etapas necessários para a construção da análise. No entanto, apesar do grande avanço da formalização dessa fase do ciclo regulatório, o decreto dispensou a obrigatoriedade de realização de AIR para as propostas de edição de decreto, conforme Art. 1º, § 3º.

Dado o impacto relevante que os decretos podem ter sobre a atividade econômica, é essencial que a sua elaboração passe por uma avaliação prévia de seus prováveis efeitos.

Cabe ainda destacar a importância dos compromissos internacionais para o ambiente regulatório. Um exemplo notável é o Protocolo sobre Regras Comerciais e Transparência do Acordo de Comércio e Cooperação Econômica (ATEC), assinado entre o Brasil e os Estados Unidos, em 2022. Este protocolo inclui um anexo específico sobre BPRs, demonstrando o reconhecimento da importância dessas práticas no comércio internacional.

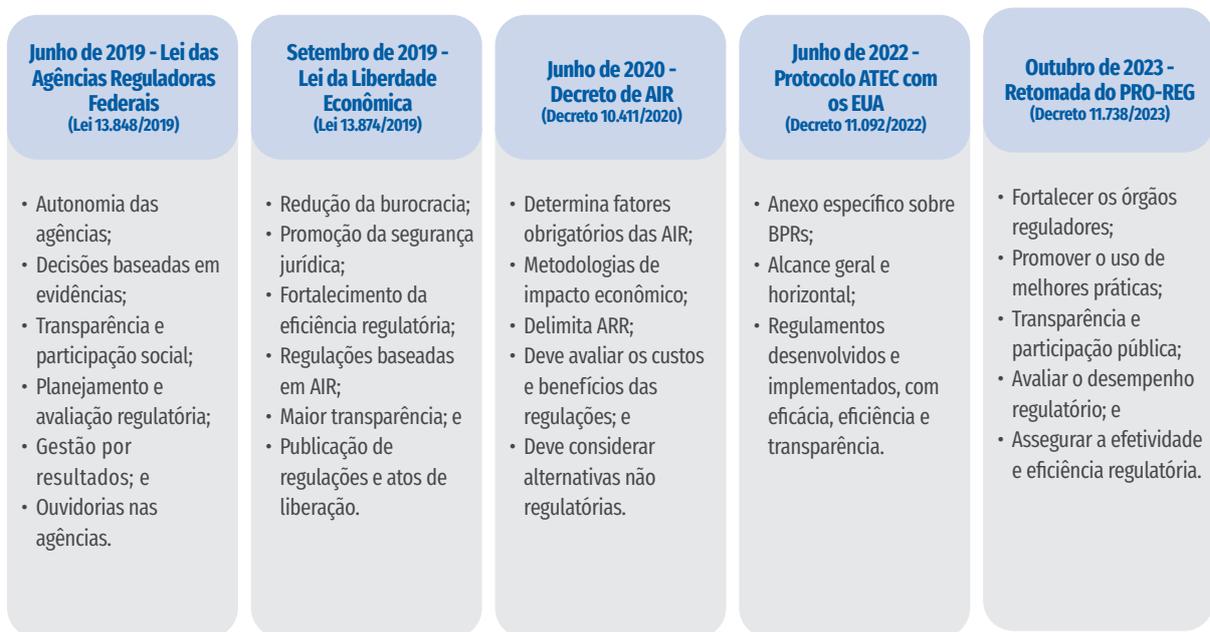
Embora a regulamentação seja derivada dos compromissos do protocolo bilateral entre Brasil e Estados Unidos, sua aplicação tem um alcance geral e horizontal. Isso significa que as BPRs não se limitam a um único setor ou tipo de regulamento, mas se aplicam a todas as áreas da regulamentação. Isso garante que todos os regulamentos sejam desenvolvidos e implementados de maneira transparente, eficiente e eficaz, beneficiando não apenas o comércio bilateral, mas também o comércio e a cooperação econômica em geral.

A retomada do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG), por meio do Decreto nº 11.738/2023, também foi outro grande avanço. O programa é uma iniciativa da Secretaria de Competitividade e Política Regulatória do Ministério do Desenvolvimento da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC).

O PRO-REG busca fortalecer os órgãos reguladores e promover o uso de melhores práticas, como a Análise de Impacto Regulatório (AIR). Também tem como objetivo garantir a

transparência e a participação pública nas decisões regulatórias e avaliar o desempenho regulatório para assegurar que as regulações estejam atingindo seus objetivos e contribuindo para o desenvolvimento econômico e social.

FIGURA 2 – RESUMO DOS AVANÇOS INSTITUCIONAIS PARA AUMENTO DA QUALIDADE REGULATÓRIA NO BRASIL



Fonte: Elaboração própria.

Tais iniciativas representam um passo importante para a transformação do ambiente regulatório brasileiro. No entanto, para que essas iniciativas tenham sucesso, é crucial garantir sua implementação de forma integral. Isso requer um forte compromisso do governo e um mandato claro do centro de poder.

Os órgãos reguladores devem aderir a essas iniciativas e implementá-las em suas operações diárias, o que pode exigir treinamento adicional, recursos e apoio institucional. Por isso, é importante que haja uma forte liderança e coordenação no centro do governo para supervisionar a implementação dessas iniciativas e fornecer os recursos humanos e operacionais necessários.

Nesse sentido, a atuação do governo federal é fundamental para disseminar as BPRs, através da elaboração de guias e da capacitação de servidores. Essas ações podem ser implementadas no contexto do PRO-REG e por meio da promoção de intercâmbios e trocas de experiências entre órgãos com maior maturidade institucional e aqueles que ainda precisam desenvolver seus processos regulatórios.



PRINCIPAIS GARGALOS DA QUALIDADE REGULATÓRIA:

- Alta complexidade regulatória, com pouca redução e simplificação do fardo administrativo do setor produtivo.
- Pequenas e médias empresas têm mais dificuldade para estar em conformidade com as normas.
- A falta de celeridade da atualização e revisão do arcabouço regulatório, que atrasa o processo de inovação.



DIRETRIZES PARA A MELHORIA DA QUALIDADE REGULATÓRIA:

- Tornar também obrigatória a realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR) na elaboração de todos os normativos que tratam de matérias regulatórias.
- Simplificar as regulações para micro e pequenas empresas, levando em consideração o impacto das normas sobre elas durante o processo regulatório.
- Garantir a implementação completa da Lei de Liberdade Econômica, da Lei das Agências Reguladoras e do Decreto Regulamentador do processo de AIR.
- Implementar o PRO-REG de maneira efetiva, garantindo que suas ações alcancem todos os órgãos reguladores federais.

3 CAPACIDADE INSTITUCIONAL

3.1 GOVERNANÇA INTERNA

A governança no processo regulatório refere-se ao conjunto de práticas, processos, regras e instituições que orientam e controlam a forma como as decisões são tomadas e implementadas. Uma boa governança envolve a implementação de salvaguardas para prevenir a captura regulatória, com transparência nas decisões, promoção da participação e controle social e o compromisso dos reguladores com o interesse público.

A maturidade da governança é essencial para minimizar um dos maiores desafios da regulação: o risco de captura do regulador. Isto ocorre quando um regulador age em benefício dos interesses do setor que está regulando ou de interesses políticos de particulares, em vez de agir pelo interesse público. Ao discutir a atividade regulatória, é crucial minimizar os efeitos da captura, seja ela política ou por parte do regulado, para sempre prevalecer o interesse público.

Há ainda a possibilidade de que a captura do regulador aconteça pelo próprio agente fiscalizador. Essa situação ocorre quando os regulamentos são elaborados de forma a facilitar a fiscalização, e não necessariamente regular o regulado.

Por isso, a adoção de BPRs é tão importante para fortalecer a governança regulatória. Para padronizar o processo regulatório é importante que cada órgão tenha em sua estrutura áreas responsáveis por disseminar a qualidade da regulação em seus processos.

Essa medida só poderá ser tomada com o convencimento da alta liderança dos órgãos reguladores sobre a importância da adoção das BPRs, para que elas sejam incorporadas à visão estratégica da entidade. Mecanismos de controle, como auditorias e ouvidorias, também precisam ser adotados para garantir que o órgão esteja executando suas atividades de forma adequada.

Além disso, é essencial que todos os órgãos que exerçam atividades regulatórias se reconheçam nessa função e sigam os princípios da previsibilidade, transparência, tecnicidade e participação social que norteiam as BPRs.

De acordo com os dados levantados pela antiga Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) para o Censo de Reguladores Federais, dos 134 órgãos mapeados por realizarem papel de reguladores, apenas 49 se consideram nessa função. Transformar essa percepção é um passo fundamental para o fortalecimento da capacidade institucional do país.

3.2 RECURSOS NECESSÁRIOS PARA A REGULAÇÃO

Para a melhor execução das atividades regulatórias é imprescindível que os órgãos reguladores contem com os recursos humanos, tecnológicos e orçamentários necessários ao pleno desempenho de suas atribuições.

A quantidade e a qualificação técnica dos servidores interferem diretamente no resultado dos regulamentos e como elas serão elaboradas, implementadas e fiscalizadas. A estabilidade do quadro de funcionários também é importante para garantir a continuidade e perenidade do processo regulatório.

Apesar da carência de recursos humanos em muitos órgãos reguladores, a restrição fiscal pela qual passa o país demanda uma racionalidade na ampliação dos gastos com contratação de servidores.

Por isso, a ampliação do quadro deve vir acompanhada de ações de maximização da produtividade dos servidores, com capacitação, adoção de tecnologia e redirecionamento da atividade para ações típicas de Estado.

A automação de certas tarefas pode liberar tempo e recursos humanos, permitindo que os reguladores se concentrem em questões mais complexas e estratégicas, aumentando assim, a produtividade dentro do próprio ambiente do regulador.

Soluções que tragam ganhos de produtividade para o setor público, como a digitalização podem ser um grande facilitador do processo regulatório. O alinhamento de sistemas e informações entre os órgãos pode otimizar o tempo de análise e reduzir os gastos do setor produtivo para enviá-los. O investimento em tecnologias, quando possível, como o uso de satélites e inteligência artificial, nos setores em que couber, irá aumentar a celeridade com que as fiscalizações serão feitas.

A adoção de tecnologia no processo regulatório precisa necessariamente vir acompanhada de qualificação dos servidores para trabalhar com as novas tecnologias, de modo que seu

potencial seja totalmente aproveitado. Adicionalmente, diante da automação de tarefas, se verifica a necessidade de atualização constante dos servidores.

É fundamental que as indicações para os cargos técnicos priorizem a qualificação dos agentes, e não sejam baseadas apenas em critérios políticos. A influência política pode afetar a tecnicidade e continuidade do trabalho regulatório das agências. Por isso, reforçar a autonomia política e independência financeira das agências é um caminho para minimizar esses efeitos.

Adicionalmente, as atividades que não são exclusivas do Estado podem ser desempenhadas em parceria com o setor privado sob coordenação do ente público.

Algumas atividades podem ser contratadas pelo Estado, como a elaboração de estudos setoriais, alimentada por um *pool* de consultores especializados e certificados para tal atividade. Nesse caso, um mesmo servidor pode supervisionar a elaboração de diversos estudos, contando com conhecimentos setoriais específicos.

Alternativas envolvem maior participação do próprio setor regulado, como se está desenhando no caso da Lei do Autocontrole Agropecuário, por exemplo. Nesse caso, a atividade de fiscalização do Estado é facilitada e direcionada pelo recebimento de informações do setor regulado, que assume maior responsabilidade pelo cumprimento da regulação.

PRINCIPAIS GARGALOS DA CAPACIDADE INSTITUCIONAL:

- Muitas instituições que exercem função reguladora não se reconhecem nessa função.
- Risco de captura política, principalmente em entes infranacionais.
- Falta de clareza sobre a competência regulatória.
- Alta rotatividade de servidores nos entes regulatórios.
- Carência de recursos para qualificação de servidores diante de atualizações tecnológicas.



DIRETRIZES PARA A MELHORIA DA CAPACIDADE INSTITUCIONAL:

- Disseminar a cultura da qualidade regulatória dentro dos órgãos públicos.
- Assegurar competência técnica nas indicações para cargos nas agências reguladoras.
- Assegurar estabilidade, qualidade e quantitativo adequado do quadro de funcionários nos órgãos reguladores.
- Garantir a autonomia política e independência financeira das agências federais e infranacionais.
- A criação de um portal único para maior acessibilidade de informações para os entes regulados.
- Qualificação de servidores de órgãos reguladores para uso de tecnologia na regulação e requalificação de servidores cujas tarefas forem substituídas para áreas com carência.





4 GOVERNANÇA DO SISTEMA REGULATÓRIO

4.1 GOVERNANÇA ENTRE REGULADORES

Quando questionados sobre as três maiores dificuldades para se manterem atualizadas sobre as regulações aplicáveis às suas empresas, 63% dos empresários industriais citaram a grande quantidade de regulações existentes. O segundo fator mais citado foram os conflitos entre regulações de diferentes órgãos e entidades⁵.

A ausência de limites claros sobre as competências regulatórias de cada órgão é uma das principais causas de regulações sobrepostas ou incompatíveis entre diferentes órgãos reguladores.

Isso é agravado pela falta de interação entre os órgãos reguladores, que dificulta o conhecimento sistêmico por parte dos responsáveis pela elaboração da regulação em cada órgão.

Ainda, verifica-se sobreposição de competências entre os órgãos reguladores, de uma mesma esfera federativa e entre entes federativos diferentes. Há casos em que ocorre uma verdadeira corrida para regular primeiro e, dessa forma, estabelecer a competência sobre determinado assunto.

Essa situação se verifica inclusive entre o poder executivo e o poder legislativo, com regulações infralegais competindo com a tramitação de projetos de lei no Congresso Nacional.

Muitas vezes, o próprio setor produtivo desempenha o papel de alertar os reguladores sobre a existência de regulamentos existentes em outros órgãos que tratam do mesmo tema.

O fato é que a multiplicidade de órgãos regulando o mesmo assunto por instrumentos diferentes é uma grande fonte de insegurança jurídica para a indústria. As empresas ficam sem saber quais regras se aplicam a sua atividade, o que gera a necessidade de contratação de consultorias especializadas para identificar o que configura conformidade regulatória. Como esses serviços geram custos, há empresas que convivem com o risco de não-conformidade diante dessas situações.

⁵ CNI, 2024. [Sondagem Especial 93 – Custo Regulatório para a indústria.](#)

Na ausência de uma instância administrativa a qual as empresas possam recorrer para esclarecer quais regras valem diante de sobreposições e inconsistências, os casos são levados à justiça, aumentando o custo regulatório para a indústria e para o governo. Ainda, o caminho judicial muitas vezes é lento e a resposta para a dúvida das empresas sobre qual regra vale leva anos para ser dissipada.

4.2 GOVERNANÇA ENTRE INSTÂNCIAS FEDERATIVAS

O pacto federativo brasileiro estabelece competências, inclusive regulatórias, para a União, para os estados e Distrito Federal e para os municípios. Enquanto algumas dessas competências são bem definidas, existem casos em que a competência é compartilhada.

Não se discute aqui a importância dos reguladores infranacionais⁶, que desempenham um papel crucial na adequação das regulações às realidades locais. Eles estão mais próximos das atividades reguladas, o que permite uma compreensão sobre as características e especificidades das atividades locais.

No entanto, cabe ressaltar que nos casos em que esses entes não dispõem da capacidade institucional adequada para regular as atividades, há um maior risco de captura por parte do regulado devido à falta de corpo técnico capacitado.

Nesse contexto, a harmonização das regulações entre diferentes entes é fundamental para evitar sobreposições, divergências e confusões de competências. Quando os regulamentos de entes federativos distintos não estão alinhados, podem surgir conflitos e inconsistências que dificultam a conformidade e a eficácia da regulação.

A incompatibilidade de regulações pode inclusive impactar o trânsito interestadual de mercadorias. Por exemplo, quando a regulação de um determinado estado extrapola as exigências do governo federal, mercadorias produzidas em um estado com destino a outro não poderão atravessar um terceiro estado que tem especificações próprias para os seus produtos, com o risco de multas para a empresa produtora.

A situação descrita acima foi um caso concreto enfrentado pelo setor produtivo brasileiro e reflete a insegurança jurídica que a falta de padronização e uniformização dos regulamentos podem trazer para indústria, prejudicando a previsibilidade e a confiança na regulação. Além de dificultar a integração inter-regional das atividades econômicas, o custo logístico foi significativamente elevado por uma questão regulatória que nada tem a ver com o setor de transporte.

6 Os reguladores infranacionais se referem aos órgãos estaduais e municipais que exercem o papel de reguladores nas atividades de sua competência.

Outro problema enfrentado pela falta de harmonização das regras regulatórias entre estados e municípios é a dificuldade de empresas que atuam em localidades diferentes para se adaptarem a diferentes exigências, prazos e taxas para obter seus licenciamentos. Para se adaptar a esses desafios, as empresas precisam contratar consultorias especializadas na regulação local e alocar muitas horas da equipe para lidar com a complexidade regulatória.

De acordo com dados levantados pela CNI, 40% das empresas consideram que a contratação desses serviços terceirizados está entre os fatores que mais contribuem para o custo regulatório, enquanto 24% das empresas apontam as horas trabalhadas pela sua equipe para atender a exigências regulatórias⁷ como fator determinante.

Ademais, a sobreposição de regulamentos pode levar a duplicações desnecessárias e a custos adicionais às empresas e à administração pública. A confusão de competências pode resultar em lacunas ou sobreposições na supervisão e na aplicação dos regulamentos, comprometendo a eficácia da regulação e a proteção do interesse público.

PRINCIPAIS GARGALOS DA GOVERNANÇA DO SISTEMA REGULATÓRIO:

- Grande quantidade de regulações existentes.
- Regulações divergentes entre os diferentes entes da federação.
- Sobreposição de normas que pode gerar retrabalho e custos adicionais.
- Falta de clareza sobre as competências regulatórias de cada órgão.
- Falta de interação entre os órgãos reguladores.
- Altos índices de judicialização para lidar com a sobreposição de normas.



DIRETRIZES PARA A MELHORIA DA GOVERNANÇA DO SISTEMA REGULATÓRIO:

- A harmonização das regulações entre diferentes entes federativos, por meio da articulação política necessária para evitar custos regulatórios adicionais.
- Canal de comunicação entre reguladores infranacionais e nacionais sobre o funcionamento das regulações na prática.
- Criação de instância administrativa que esclarece qual regra vale diante de inconsistências.



7 CNI, 2024. [Sondagem Especial 93 – Custo Regulatório para a indústria.](#)



5 PREVISIBILIDADE

5.1 IMPORTÂNCIA DA PREVISIBILIDADE

A previsibilidade no processo regulatório é um elemento fundamental para a segurança jurídica. Ela se refere à capacidade de prever com razoável grau de certeza as decisões regulatórias e seus impactos. Isso é alcançado quando as regras e processos regulatórios são claros, estáveis, consistentes e transparentes.

Nessas condições, os regulados podem planejar suas atividades e tomar decisões tendo em mãos todas as informações necessárias. Isso reduz a incerteza, facilita a conformidade e promove a confiança na regulação. Além disso, a previsibilidade também contribui para a eficiência e a eficácia da regulação, pois permite que os reguladores e os regulados possam antecipar problemas e oportunidades, e agir de forma proativa e estratégica.

Do ponto de vista do setor regulado, a antecipação dos assuntos regulatórios que serão tratados concede o tempo necessário para consultar as associações, sindicatos e empresas sobre o assunto, construir consensos, levantar dados e realizar estudos para contribuir com o processo regulatório de forma técnica.

Além da previsibilidade sobre quais regulamentos serão elaborados, é necessário também garantir a comunicação e a antecedência suficiente para que o setor regulado se adeque aos novos regulamentos. Muitas vezes, a regulação demanda adaptação de produtos e processos produtivos que exigem planejamento, financiamento, contratação e treinamento de pessoal, entre outras atividades.

No outro extremo, a falta de previsibilidade gera custos significativos para o setor regulado. Não são raros os casos em que o setor regulado se depara com um novo regulamento já em vigor, muitas vezes descobrindo a vigência do novo regulamento em um processo de fiscalização, já com imposição de penalidades. Essas situações são enfrentadas com maior frequência pelo setor produtivo no caso de regulações determinadas por instrumentos infradecreto, na administração direta federal e no caso de reguladores infranacionais.

Nesses casos, a falta de previsibilidade pode levar a um maior risco de questionamento ou de revogação de regulamentos em vigor e possível judicialização. Além da insegurança jurídica ocasionada por essas situações, que por si só prejudica a disposição das empresas para investir, a judicialização gera custos significativos tanto para o setor privado quanto para o setor público, devido aos custos legais e ao tempo necessário para resolver os casos judiciais.

5.2 AGENDA REGULATÓRIA COMO INSTRUMENTO DE PREVISIBILIDADE

A agenda regulatória é um instrumento de planejamento da atividade normativa que deve conter o conjunto de temas prioritários a serem regulamentados em um determinado período, conforme definido na Lei das Agências Nacionais (Lei nº 13.848/2019). Ela serve como um roteiro para a atividade regulatória, fornecendo uma visão clara e transparente das principais questões e projetos que serão abordados.

É fundamental que a agenda seja elaborada de forma participativa, envolvendo a realização de consulta pública e a contribuição de todas as partes interessadas, incluindo o setor regulado, os usuários dos serviços, os especialistas e o público em geral. Isso garante que a agenda reflita uma ampla gama de perspectivas e interesses, e que as ações regulatórias sejam baseadas em problemas concretos.

No entanto, a elaboração de agenda regulatória ainda não é uma prática amplamente adotada nos órgãos da administração direta e pelos reguladores infranacionais. Isso significa que boa parte desses órgãos não publicam regularmente um planejamento das suas ações regulatórias prioritárias para um determinado período, uma prática que já tem se tornado comum em muitas agências reguladoras federais e em outros países.

Mesmo quando a agenda regulatória é publicada, é comum que os prazos previstos não sejam cumpridos. Isso pode ocorrer por uma série de razões, incluindo atrasos no processo de tomada de decisão, falta de recursos, desafios técnicos ou mudanças nas prioridades. No entanto, o não cumprimento dos prazos pode prejudicar a previsibilidade e a confiança no processo regulatório, e pode criar incertezas e dificuldades para as partes interessadas.

Há também casos em que agendas regulatórias são publicadas pelos reguladores sem participação social. Nesses casos, a agenda contempla apenas as necessidades de regulação vislumbradas pelo regulador, carecendo da visão mais ampla da sociedade e do setor regulado sobre os regulamentos que estão defasados, sobre a necessidade de novos regulamentos diante de inovações, entre outros.

Para que as agendas regulatórias sejam efetivas, não basta que sejam criadas, elas precisam ser comunicadas de forma ampla à sociedade e, em especial, ao setor regulado. Para tanto, é preciso elaborar planos de comunicação que identifiquem os públicos estratégicos e os canais mais efetivos para alcançá-los.

Esse é um campo em que há oportunidade de aproximação dos reguladores com o setor regulado, com aproveitamento das redes de comunicação das confederações, federações e associações setoriais para disseminação das informações com capilaridade.

PRINCIPAIS GARGALOS DA PREVISIBILIDADE:

- Elaboração de agenda regulatória não é uma prática adotada por todos os órgãos reguladores do País.
- Risco de questionamento, reversão e judicialização de normas regulatórias elaboradas sem a participação social.
- Falta de confiança e incertezas sobre o processo regulatório.



DIRETRIZES PARA A MELHORIA DA PREVISIBILIDADE:

- A criação de agendas regulatórias com a participação das partes interessadas.
- Estabelecer prazos realistas para que as agendas sejam de fato cumpridas no tempo esperado.
- As agendas devem ser divulgadas e ser de fácil acesso para a sociedade, com divulgação do *status* de elaboração de cada normativo.





6 TRANSPARÊNCIA E COMUNICAÇÃO

A transparência é um princípio fundamental no processo regulatório. Ela se refere à disponibilidade e acessibilidade de informações claras, precisas e compreensíveis sobre as atividades regulatórias, incluindo as regras, processos, decisões e justificativas.

O processo regulatório transparente passa pela responsabilidade e pela prestação de contas, permitindo que o público e outras partes interessadas monitorem e avaliem as atividades regulatórias.

No entanto, muitas vezes há dificuldade em acessar informações cruciais que embasam essas decisões, como estudos e notas técnicas. Essa falta de acesso pode criar uma barreira para a compreensão completa do processo regulatório e limitar a capacidade das partes interessadas de participar de maneira significativa.

A transparência tem uma relação direta com a participação social. Quando os processos regulatórios e decisórios são transparentes, as partes interessadas têm a oportunidade de participar e contribuir para o processo. Isso pode levar a decisões mais informadas e justas, que levam em consideração uma variedade de perspectivas.

Quando as partes interessadas têm acesso a informações sobre o processo regulatório, elas podem prever melhor como as futuras decisões podem afetá-las. Isso pode permitir que planejem e se preparem de maneira mais eficaz, fortalecendo a previsibilidade do processo.

Para que a transparência ocorra de forma efetiva, não basta que a informação exista, ela deve ser comunicada e alcançar as pessoas. Além disso, é importante que sua linguagem seja objetiva e acessível para que possa ser de fácil compreensão ao público geral.

A disponibilização das agendas institucionais dos órgãos reguladores em seus sites também é essencial para garantir a transparência e a previsibilidade das ações regulatórias. Isso permite que as partes interessadas, como empresas, consumidores e o público em geral, tenham uma visão clara das atividades planejadas, das prioridades regulatórias e dos prazos.

A dificuldade de localizar a grande quantidade de regulamentos que existem é um grande entrave para o setor produtivo. Nesse sentido, esforços de consolidação e centralização das informações são esforços fundamentais para aumento da qualidade regulatória.

Neste contexto, cabe destacar que na criação do portal único de organizações do governo federal (*gov.br*) algumas resoluções e links deixaram de funcionar. É importante que seja realizado um trabalho de identificação e correção destes erros para evitar que regulações pertinentes não estejam disponíveis aos regulados.

A necessidade de maior clareza sobre quais atividades estão sujeitas a cada regulação é fundamental. Isso pode ser alcançado através da identificação por CNAE (Classificação Nacional de Atividades Econômicas) ou NCM (Nomenclatura Comum do Mercosul).

Ao especificar claramente quais atividades, produtos ou serviços (identificados por CNAE ou NCM) estão sujeitos a uma determinada regulação, os órgãos reguladores podem reduzir a incerteza para as empresas e outras partes interessadas. Isso facilita a conformidade, pois as empresas podem entender mais facilmente quais regulamentos se aplicam a elas e o que precisam fazer para cumprir.

De acordo com levantamento da CNI, as empresas que tiveram maior custo com não-conformidade foram as que também relataram possuir maior dificuldade em localizar os regulamentos que se aplicam essa atividade. Essa situação evidencia como a simplificação do acesso aos regulamentos poderia reduzir custos evitáveis para as empresas.

PRINCIPAIS GARGALOS DA TRANSPARÊNCIA:

- Informações não são claras ou em linguagem acessível.
- Falta de promoção da responsabilidade e prestação de contas.
- Sistema com navegação pouco acessível, com dificuldades para localizar informações.



DIRETRIZES PARA A MELHORIA DA TRANSPARÊNCIA:

- São necessários canais institucionais contínuos de comunicação com a sociedade, como portais digitais, câmaras e conselhos com representantes do setor regulado.
- Dados e estudos feitos pelos órgãos públicos devem estar disponíveis para sociedade.
- Linguagem das informações divulgadas devem ser acessíveis ao público leigo, incluindo um robusto glossário de termos técnicos.
- Os sites dos órgãos reguladores precisam ser construídos de modo estável, com um design intuitivo e de fácil navegabilidade.



7 PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS REGULAMENTOS

7.1 CLAREZA DE OBJETIVO DOS REGULAMENTOS

O processo de elaboração de uma regulação deveria se iniciar pela identificação do problema que a regulação busca solucionar e a definição de seu objetivo.

Embora alguns órgãos que fazem uso de análises de impacto regulatório cumpram essa etapa formalmente, esse não é o caso para a maior parte da administração direta e, principalmente, para os reguladores infranacionais.

Muitas vezes, quando o setor regulado questiona o objetivo que se pretende alcançar com aquela regulação, o regulador tem dificuldade em responder de forma clara e objetiva. Nesses casos, respostas como “outro órgão está regulando dessa maneira” ou “outro país estabeleceu essa regulação” são comuns, não deixando claro o objetivo social da regulação.

Ainda, há os casos em que, mesmo os reguladores tendo clareza do objetivo que pretendem alcançar, não veem necessidade de explicar e detalhar esses objetivos à sociedade ou ao setor regulado.

De acordo com dados da Sondagem Especial de custo regulatório para a indústria, elaborada pela CNI, 51% dos empresários acreditam que há um excesso de regulação nos seus respectivos setores. Essa percepção de excesso de regulação pode indicar que não há entendimento por parte do setor produtivo do objetivo das regulações, mas pode também sinalizar que há oportunidade de melhoria na comunicação por parte dos reguladores com os regulados.

A regulação deve ser vista como um instrumento, e não como um objetivo em si. Para isso, é essencial que o ato regulatório esteja alinhado com suas diretrizes e objetivos concretos. Ou seja, cada ação regulatória deve ser claramente vinculada a metas específicas e deve ser projetada para promover essas metas da maneira mais eficaz e eficiente possível.

7.2. ANÁLISE DE ALTERNATIVAS REGULATÓRIAS

Após a determinação do objetivo que se pretende alcançar com a regulação, é necessário avaliar as possíveis rotas que levam ao objetivo desejado. Isso inclui a avaliação de instrumentos diferentes de intervenção governamental, graus diferentes de intervenção e a avaliação de opções não regulatórias.

Essa etapa é fundamental para a redução do custo regulatório e a maximização da relação entre o custo e o benefício da regulação.

Muitos reguladores não contemplam alternativas na elaboração das regulações, seguindo desde o início com o primeiro plano contemplado como solução para o problema regulatório. Muitas vezes, as regulações resultantes causam custos desproporcionais ao setor regulado, sendo questionadas judicialmente.

Mesmo entre os reguladores que cumprem com essa etapa, há espaço para aprimoramentos.

Há situações em que as alternativas regulatórias contempladas parecem selecionadas para destacar os benefícios da opção originalmente desejada pelo regulador. Ou seja, o processo é realizado de trás para frente, partindo da resposta para depois cumprir formalmente o requisito de preencher outras opções, menos favoráveis. Opções adicionais apresentadas pelo setor regulado, nesses casos, são desconsideradas, mesmo que levem ao mesmo objetivo proposto pela regulação escolhida.

Ainda, há casos de estudos que contemplam diferentes gradações da mesma solução regulatória, mas não pensam em alternativas. Por exemplo, no caso de a regulação proposta ser a imposição de um tributo sobre um produto para reduzir seu consumo. Podem ser avaliados níveis diferentes para o tributo, mas não são consideradas medidas alternativas ou complementares, como campanhas de comunicação sobre os prejuízos no uso desse produto.

Adicionalmente, é comum que, para cumprir com o requisito de avaliação de opções não regulatórias, o regulador contemple apenas a possibilidade de não se fazer nada, desconsiderando opções de negociação com o setor regulado para autorregulação, ou coordenação dos agentes para promoção de entendimentos sobre o assunto.

Ou seja, a alternativa não regulatória é considerada como tendo impacto nulo em direção ao objetivo da regulação, o que não é necessariamente verdadeiro.

7.3 TECNICIDADE E BASE EM EVIDÊNCIAS

O processo regulatório deve ser fundamentado em evidências e análises objetivas, e não apenas em direcionamentos políticos. Embora as visões e valores ideológicos possam influenciar as metas e prioridades da regulação, as decisões regulatórias devem ser baseadas em fatos, dados e análises rigorosas para garantir que sejam eficazes, justas e com foco na supremacia do interesse público.

É importante que os dados e evidências utilizados sejam reconhecidos pelo regulador, pelo setor regulado e tenham embasamento técnico-científico. Tal validação é importante para que as regulações não sejam descoladas da realidade das atividades reguladas.

Ao analisar os impactos, é crucial considerar todos os efeitos de maneira abrangente. Os efeitos de uma regulação podem ir além do setor regulado e dos usuários do serviço, resultando em custos adicionais para a sociedade que não foram previstos inicialmente. Portanto, é essencial que esses impactos indiretos ou não intencionais também sejam levados em conta na análise.

Além disso, as regulações devem focar nas matérias mais relevantes e com maior impacto para a sociedade, evitando se ater a detalhes que irão gerar custos que excedem os seus benefícios. Por isso, a análise dos benefícios frente aos custos é tão importante.

Submeter os estudos e dados utilizados à consulta pública é fundamental para incorporar diversas perspectivas no processo regulatório, permitindo a identificação e correção de possíveis problemas. Dada a assimetria de informações entre o regulador e os regulados, é essencial estabelecer mecanismos formais de troca de informações. Isso garante que a regulação seja baseada em dados reconhecidos pelo setor regulado e oferece a oportunidade para que este forneça as informações necessárias para uma estimativa mais precisa do impacto regulatório.

Há casos em que os dados utilizados pelo regulador foram baseados em informações que não condiziam com as informações reais do setor, ou seja, não eram reconhecidos pelo setor produtivo. Nesse caso, a estimativa do impacto estava subestimando seus reais efeitos. Por isso, a importância de que os regulados participem de forma ativa nesse processo.

7.4 ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR) COMO INSTRUMENTO PARA O PROCESSO REGULATÓRIO

A Lei de Liberdade Econômica estabelece a obrigatoriedade de realização da Análise de Impacto Regulatório para qualquer edição ou alteração de atos normativos, sua regulamentação foi dada pelo Decreto 10.411/2020. A AIR é um importante instrumento

que consolida todos esses aspectos. Entre as Agências Federais, a elaboração das AIRs tem se tornado mais recorrentes, mas ainda é um processo que precisa ser amplamente difundido entre todos os reguladores.

A AIR é o processo de avaliação de impactos potenciais, positivos e negativos, da ação regulatória, que deve ser realizado antes da tomada de decisão. De acordo com o Decreto, a AIR deve contemplar os itens apresentados na Figura 3.

FIGURA 3 – ITENS PARA ELABORAÇÃO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO



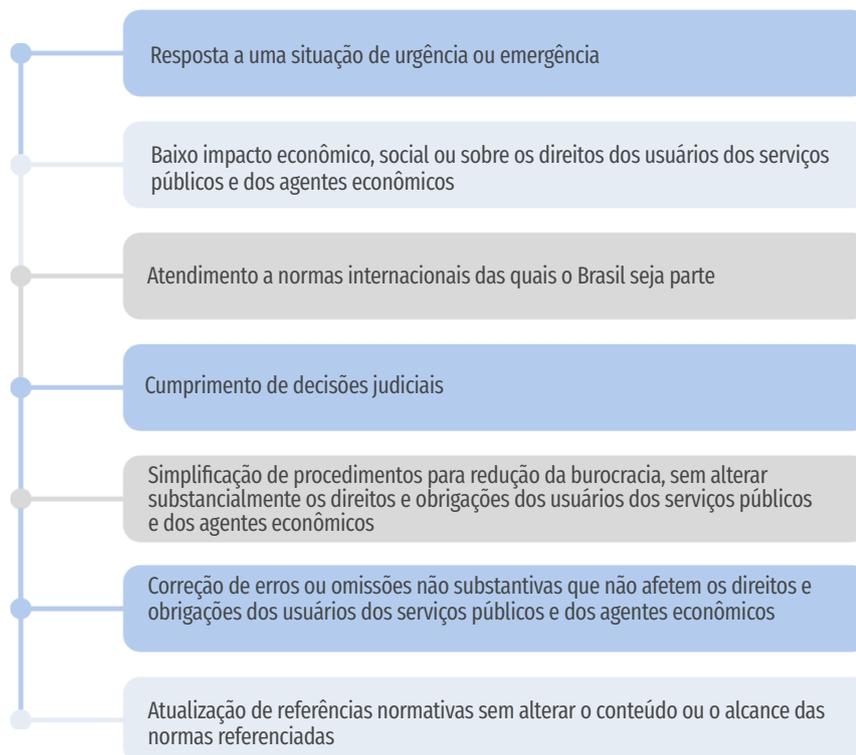
Fonte: Elaboração própria com informações do Decreto 10.411/2020.

Já durante a elaboração da AIR, é necessário considerar os recursos necessários para a implementação do regulamento pelo regulador. Esses custos incluem não apenas os gastos diretos associados à implementação da regulação, mas também os recursos necessários para a fiscalização e o monitoramento contínuos. A contratação de pessoal adicional, a aquisição de novas tecnologias ou a realização de treinamentos também devem ser contabilizadas na AIR.

Apesar da sua importância e obrigatoriedade, a elaboração da AIR ainda não é amplamente difundida entre todos os reguladores da administração direta e infranacionais. Até mesmo nos entes em que essa prática já é mais recorrente cabe o amadurecimento no processo para que a AIR contenha os itens previstos no Decreto e que sejam tecnicamente robustas.

A legislação atual estabelece oito diferentes critérios para a realização de AIR ser dispensada. São eles:

FIGURA 4 – CRITÉRIOS DE DISPENSA DE AIR



Fonte: Elaboração própria com informações do Decreto 10.411/2020.

As dispensas da AIR devem ser aplicadas de maneira adequada. O regulador deve exercer com prudência a prerrogativa de dispensa da AIR, garantindo que essa opção não comprometa a qualidade e a eficácia do processo regulatório. Mesmo em casos de dispensa, deve-se seguir

o rito que está previsto no Decreto, com a prestação das informações mínimas necessárias, para possibilitar a realização da Avaliação do Resultado (ARR) no prazo estabelecido.

Para que as ARR (Avaliação do Resultado Regulatório) sejam elaboradas, as notas técnicas de dispensa de AIR devem conter minimamente a identificação do problema regulatório e os objetivos a serem alcançados com a regulação, conforme o Decreto, para subsidiar a elaboração da ARR de forma robusta. Idealmente, mesmo nos casos de dispensa, deve-se levantar os dados que serão necessários para a realização de uma ARR, para evitar a ausência das informações necessárias para averiguar os impactos da regulação.

Considerar as características e especificidades locais também é fundamental no processo regulatório. Cada região pode ter suas próprias particularidades em termos de economia, cultura, meio ambiente e outros fatores que podem influenciar a eficácia e a adequação da regulação. Ignorar essas diferenças pode levar a regulações que não atendam às necessidades locais ou que tenham impactos indesejados.

7.5 IMPACTO SOBRE INOVAÇÃO

Um ponto crucial que não pode ser negligenciado no processo de elaboração dos regulamentos é a inovação, tanto para a atividade regulatória em si, como para a atividade econômica do setor produtivo. Este aspecto é importante para trazer ganhos de produtividade e para tornar a produção mais sustentável.

Para 45% dos empresários brasileiros, em 2023, a regulação vigente dificultou a inovação, de acordo com dados levantados pela CNI⁸.

Isso decorre, entre outros fatores, pela desconexão regulatória, que representa a incompatibilidade entre a tecnologia atual e as regulações, que foram pensadas com base em uma tecnologia defasada. Isso pode gerar um vazio regulatório ou a associação forçada de tecnologias a regulações incompatíveis.

Ao mesmo tempo, existe um problema de andamento (*pricing problem*), que representa o esforço do governo de acompanhar a evolução tecnológica em relação aos regulamentos. Nesse contexto, existe o risco de instrumentos abrangentes demais, em uma tentativa de englobar todos os aspectos da tecnologia, e o risco de regulações excessivamente específicas e detalhadas, que não alcançam mais os objetivos aos quais se propõem, de permitir a inovação.

8 CNI, 2024. [Sondagem Especial 93 – Custo Regulatório para a indústria.](#)

Há um consenso no setor produtivo de que a regulação no Brasil possui regulamentos excessivamente prescritivos, ou seja, que detalham minuciosamente como as atividades devem ser realizadas. Esse sistema facilita a criação de barreiras burocráticas que dificultam tanto a inovação quanto a eficiência.

Desta forma, para que a regulação possa se adaptar às tendências globais, ferramentas como o *sandbox* regulatório podem ser úteis. O *sandbox* regulatório é um ambiente de teste controlado, onde novas ideias, modelos de negócios e tecnologias podem ser experimentados sob maior flexibilidade regulatória. Nesses casos, são estabelecidos limites mais amplos para a atuação das empresas, com uma supervisão cuidadosa do regulador para salvaguardar a sociedade de desvios que comprometam seus direitos.

Isso permite que os reguladores avaliem os impactos e os benefícios dessas inovações em um ambiente seguro antes de decidir como devem ser regulamentados. Ademais, com a realização do *sandbox* regulatório, o regulador irá obter evidências concretas para embasar o processo de AIR.

A implementação de *sandbox* regulatório exige um contato próximo e uma relação de confiança o regulador e o regulado, com troca tempestiva de informações.

O regulado precisa ter confiança no regulador para apresentar suas ideias inovadoras sem medo de uma regulação que as impeçam. Também deve haver confiança para compartilhamento de informações sensíveis de mercado, sem medo de vazamentos que comprometam a propriedade intelectual das empresas.

Por sua vez, o regulador precisa confiar que as informações serão devidamente compartilhadas, sem desvios por parte do regulado que possam comprometer as conclusões sobre o sucesso ou fracasso de uma estratégia regulatória.

Esse clima de confiança ainda precisa ser fortalecido em muitas instâncias e construído em outras, de ambos os lados. Isso pode ocorrer a partir do estreitamento do relacionamento com a implementação de escuta ativa e abertura de diálogo em um processo regulatório tradicional.

Outra ação possível nesse sentido é a divulgação de casos de sucesso de *sandbox* regulatório entre os reguladores e os regulados, para promover essa mudança cultural que permita a adoção em maior escala dessa ferramenta.



PRINCIPAIS GARGALOS DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS REGULAMENTOS:

- Ausência de comunicação do objetivo da regulação para a sociedade.
- Regulação atualmente dificulta a inovação.
- Dispensa de AIR nem sempre são feitas de maneira adequada.
- Espaço para participação social apenas nas fases de consulta pública, após a AIR, não durante o processo inicial de elaboração dos normativos, em grande parte dos casos.



DIRETRIZES PARA A MELHORIA DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS REGULAMENTOS:

- Clareza e comunicação dos objetivos ao público.
- A ação regulatória deve estar vinculada a metas específicas.
- O processo regulatório deve ser fundamentado em evidências e análises objetivas.
- Validação dos dados e evidências utilizados pelo regulador, academia e pelo setor regulado, com embasamento técnico-científico.
- Levantamento de impactos diretos, indiretos e não intencionais.
- Foco nas matérias mais relevantes e com maior impacto para a sociedade.
- Realização de consulta pública para incorporar perspectivas diversas no processo regulatório.
- Considerar os recursos necessários para a implementação do normativo pelo regulador.
- Levantamento de quais informações serão necessárias para as ARR.
- Dispensa de AIR deve ser feita de forma adequada.
- Considerar as características e especificidades locais.
- Ambiente regulatório deve ser propenso à inovação.

8 PARTICIPAÇÃO SOCIAL

8.1 IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

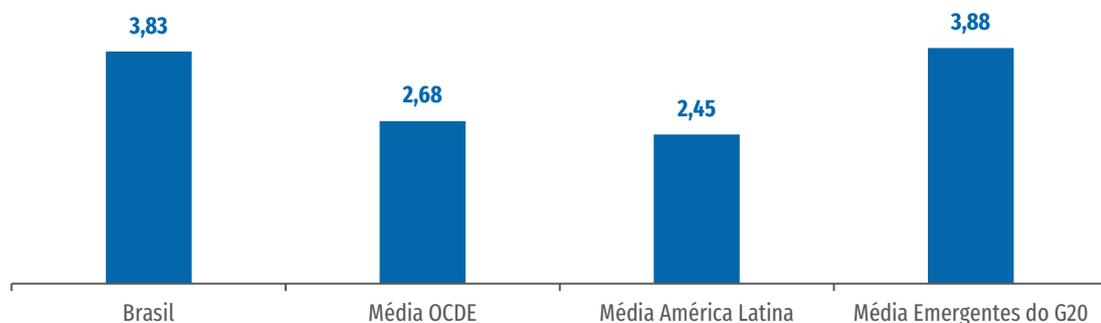
A participação social no ciclo regulatório é essencial para assegurar que as regulações atendam ao interesse público e estejam alinhadas com as necessidades reais das partes envolvidas. Além disso, fortalece a legitimidade do processo regulatório, promovendo maior transparência e facilitando a prestação de contas do agente público para a sociedade.

No Brasil, ainda há muito que avançarmos para termos uma participação social mais efetiva. Isso é evidenciado pelo indicador de interação com grupos de interesse da Regulação do Mercado de Produtos (PMR) da OCDE. O país ocupa a oitava pior posição de um ranking de 47 países, à frente da África do Sul, Luxemburgo, Hungria, Costa Rica, Turquia, China e Portugal.

Os indicadores presentes do PMR buscam medir a qualidade dos aspectos regulatórios associados ao mercado, divididos em dois indicadores de alto nível, seis de nível médio e 15 de baixo nível. O indicador de interação com grupos de interesse é medido a partir do envolvimento de todas as partes interessadas e das regulações de *lobby* no país.

GRÁFICO 3 – PONTUAÇÃO NO INDICADOR DE BAIXO NÍVEL “INTERAÇÃO COM GRUPOS DE INTERESSE”

0 = maior interação com grupos de interesse e 6 = menor interação com grupos de interesse



Fonte: OCDE, 2023.

Nota: Os países que compõem a amostra da América Latina são Chile, Colômbia, Costa Rica, México, Brasil e Peru. Os países que compõem a amostra de Emergentes do G20 são México, Turquia, Brasil, Indonésia, África do Sul e China.

8.2 MECANISMOS PARA A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A participação social durante o processo regulatório pode ocorrer de várias maneiras. Uma das formas mais comuns é através de consultas públicas, onde os reguladores publicam propostas de regulação e convidam o público e as partes interessadas para enviarem suas contribuições. Isso pode incluir comentários sobre o problema que a regulação pretende resolver, as opções regulatórias propostas, os impactos potenciais e quaisquer outras questões relevantes.

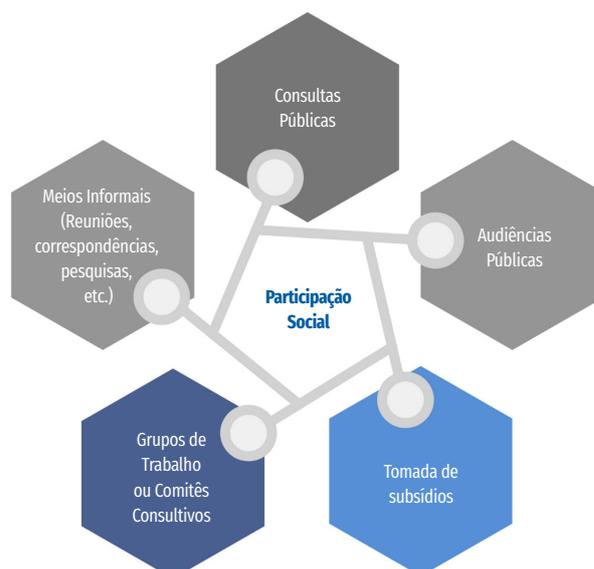
Outra forma de participação social é através de audiências públicas, onde são realizadas reuniões abertas para discutir propostas de regulação e ouvir as opiniões e preocupações do público e das partes interessadas.

Os reguladores também podem realizar uma tomada pública de subsídios, que é um processo formal de coleta de informações e evidências de uma variedade de fontes para subsidiar a tomada de decisão regulatória.

Além disso, os reguladores podem estabelecer grupos de trabalho ou comitês consultivos que incluam representantes do público e das partes interessadas para fornecer conselhos e *insights* durante o processo regulatório. A participação social também pode ocorrer de forma mais informal, por meio de reuniões, correspondências e pesquisas.

É importante ressaltar que, apesar da relevância da participação por meios mais informais, o fortalecimento dos instrumentos convencionais é fundamental para transparência e estabilidade do processo regulatório, uma vez que o diálogo embasado apenas no relacionamento pode variar muito conforme a troca de direção no órgão regulador, por exemplo.

FIGURA 5 – MÉTODOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL



Fonte: Elaboração própria.

Além disso, a participação social de forma institucionalizada contribui para equilibrar a relação de poder entre o regulador e o regulado. Em algumas situações, a influência do regulador sobre as atividades do regulado pode desencorajar a oposição a suas decisões. Ou seja, muitas vezes o regulado sente a necessidade de filtrar ou modelar seus comentários para não enfraquecer o relacionamento, dado que a chance de se manifestar no processo regulatório não é salvaguardada por mecanismos institucionais maduros.

Por isso, a implementação de instrumentos formais de participação social é essencial para equilibrar essa dinâmica. Esses instrumentos, quando bem empregados, constituem um canal contínuo para que todos possam expressar suas opiniões e compartilhar informações, independente da concordância ou discordância com o regulado.

Para tal, é importante que esses processos sejam utilizados de forma efetiva, e não meramente proforma, ou seja, apenas para cumprir uma formalidade. As contribuições coletadas devem ser seriamente analisadas e consideradas na tomada de decisões regulatórias.

Os reguladores devem fornecer um retorno tecnicamente embasado sobre como as contribuições do público influenciaram as decisões finais. Isso ajuda a garantir que a participação social tenha um impacto real e tangível no processo regulatório, fortalecendo a sua legitimidade.

Ainda, a comunicação clara de como as contribuições foram consideradas, seja acatando-as ou não, é fundamental para que os regulados se esforcem e destinem tempo e recursos para participar tecnicamente do processo regulatório.

Outro problema identificado é que nem sempre as informações coletadas durante o processo de consulta pública, como e-mail, são utilizadas na divulgação do relatório que avalia quais contribuições foram acatadas ou rejeitadas. Dessa forma, o cidadão, empresa ou instituição que participou do processo precisa ficar checando periodicamente os domínios das instituições para verificar se algum relatório foi publicado.

Muitas vezes, o acesso a esses relatórios só é obtido por contato direto com o regulador, pois a avaliação não é divulgada publicamente, ou, ainda, por meio de solicitações feitas a Ouvidorias de órgãos públicos.

Mais uma vez, observa-se a necessidade de expansão dessas práticas entre os reguladores infranacionais e órgãos da administração direta. Até mesmo nas agências, é necessário reforçar a importância da interação com os agentes envolvidos.

8.3 PAPEL DO SETOR PRODUTIVO

É imprescindível frisar também o papel do setor produtivo em contribuir com o processo regulatório. É necessário que as entidades de representação e empresas estejam cientes do rito regulatório adequado e que se qualifiquem para produzir contribuições robustas e tecnicamente embasadas que subsidiem a atividade do regulador.

O setor produtivo deve investir em conhecimento e habilidades para entender as questões regulatórias, avaliar os impactos potenciais e desenvolver propostas e soluções eficazes. Isso pode envolver a contratação de especialistas, a realização de pesquisas e análises, e a participação em treinamentos e *workshops*. Contribuições tecnicamente embasadas podem enriquecer o debate, melhorar a qualidade da regulação e aumentar a probabilidade de que as necessidades e preocupações do setor produtivo sejam adequadamente consideradas no processo regulatório.

FIGURA 6 – RESPONSABILIDADES DO SETOR PRODUTIVO



A atuação do setor produtivo no processo de participação social deve ser proativa e qualificada e não deve ocorrer somente quando o regulamento estiver em vigor, o que pode gerar retrabalho e judicialização. Desse modo, é importante que a cooperação ocorra desde o início do processo. Assim, as empresas e organizações podem compartilhar suas experiências práticas e conhecimentos técnicos desde as primeiras etapas do processo, ajudando a moldar a formulação das políticas e dos regulamentos.

Quando o setor produtivo participa desde o início, ele pode ajudar a identificar possíveis problemas ou desafios que podem surgir com a implementação da regulação, sugerir soluções inovadoras e eficazes, e fornecer *insights* valiosos sobre as implicações práticas e econômicas das propostas regulatórias. Além disso, o engajamento durante o processo pode promover um maior entendimento e aceitação das regulações, facilitando a conformidade e reduzindo a necessidade de fiscalização e aplicação de penalidades.

8.4 FERRAMENTAS E COMUNICAÇÃO

Por parte dos reguladores, além da prática de ouvir os regulados e consumidores, é necessário garantir que os mecanismos de participação social funcionem adequadamente. Entre os órgãos que já utilizam ferramentas virtuais para o processo, há relatos sobre a dificuldade do setor produtivo em enviar suas contribuições por conta de instabilidades e erros nos sistemas.

Outro ponto importante seria a possibilidade de realizar a contribuição por meio do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) da entidade representada. Com esse recurso, será possível que as organizações participem do processo de consulta pública de maneira oficial e coletiva, sem expor o Cadastro de Pessoa Física (CPF) do colaborador individual que faz a submissão. Essa prática respeita a privacidade dos colaboradores, ao mesmo tempo que reconhece e valoriza a participação institucional das organizações no processo regulatório.

Atualmente, é possível fazer contribuições por meio da conta da empresa no *gov.br*. No entanto, a senha dá acesso a muitas informações sobre a empresa, que não necessariamente são abertas aos colaboradores responsáveis por fazer a contribuição. Uma alternativa seria o desenvolvimento de perfis diferenciados no *gov.br* que concedam acesso às ferramentas de participação social e restrinjam acesso às demais informações da empresa.

Diversos órgãos utilizam plataformas diferentes para recebimento de contribuições. A padronização de uma ferramenta para a participação social entre os órgãos reguladores pode tornar o processo mais simples e acessível. Além disso, uma plataforma unificada poderia permitir uma melhor análise e comparação das contribuições recebidas.

Outro aspecto crucial no processo de participação social, é que todos esses instrumentos de participação, como as consultas públicas e tomada de subsídios, devem ser divulgados de forma eficiente, para que todos os agentes interessados estejam cientes. Os prazos estabelecidos também devem ser razoáveis, de modo que os interessados consigam se organizar para enviar suas contribuições de forma qualificada. A construção de um posicionamento bem embasado demanda o alinhamento setorial, que contempla diversos *players*, e uma análise cuidadosa baseada em dados e evidências.

Também devem ser estabelecidos prazos de retorno com relação aos resultados de consultas públicas e suas devolutivas devem ter embasamento técnico para justificar a decisão a ser tomada.

A inclusão da sociedade civil no processo de participação social, na divulgação e na comunicação acerca da elaboração de regulamentos deve ser difundida entre os estados e municípios e não deve ser restringida à atividade federal. A comunicação a respeito desses mecanismos deve ser mais efetiva e chegar de fato a todos os interessados.



PRINCIPAIS GARGALOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL:

- Ainda há casos em que a participação social não é feita de forma institucionalizada.
- Processos são realizados apenas para cumprir a formalidade, não de forma efetiva.
- Reguladores infranacionais e órgãos de administração ainda não implementam de forma ampla os instrumentos de participação social.
- Setor produtivo tende a recorrer apenas quando o regulamento entra em vigor.
- Contribuições institucionais são comumente feitas por meio do acesso no CPF do colaborador da instituição, pois o acesso ao *gov.br* é amplo e daria acesso a outras informações sensíveis da empresa.
- Não existe cultura de retorno em relação às consultas públicas.
- Informações coletadas no processo de consulta pública, como e-mail, não são aproveitadas na divulgação dos resultados das consultas.

**DIRETRIZES PARA A MELHORIA DO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL:**

- Implementar a participação social de forma institucionalizada.
- Processos devem ser utilizados de forma efetiva, e não meramente proforma.
- Reguladores devem fornecer um retorno tecnicamente embasado em relação as contribuições do público.
- Participação social deve ser expandida para reguladores infranacionais e órgãos de administração direta.
- Garantir que os mecanismos virtuais de participação social funcionem adequadamente.
- Desenvolvimento de perfis diferenciados no *gov.br* que concedam acesso às ferramentas de participação social e restrinjam acesso às demais informações da empresa.
- Permitir a criação de perfis dentro do *gov.br* para que o colaborador de uma empresa possa fazer contribuições para consultas públicas com uma senha específica que não dê acesso a outras informações sensíveis da empresa.
- Utilizar dados de contato dos participantes para divulgar os resultados e relatórios da consulta pública.
- Instrumentos de participação social, como consulta públicas e tomadas de subsídios, devem ser divulgados de forma eficiente.



9 IMPLEMENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO

Para o ciclo regulatório se completar de forma eficiente, é necessário que os processos de implementação funcionem adequadamente. O sucesso dessas etapas está intrinsicamente ligado às etapas anteriores.

Quando os regulamentos são elaborados com engajamento do setor produtivo, a implementação tem maior aceitação das empresas e os possíveis desafios que poderiam dificultar a aplicação já foram tratados nas etapas iniciais da elaboração. Assim como também foi realizado o levantamento dos recursos necessários para que o regulador realize a fiscalização.

No entanto, devido a execução inadequada ou incompleta das etapas anteriores, o processo de implementação e fiscalização ainda trazem grandes desafios para a indústria brasileira.

9.1 CAPACIDADE INSTITUCIONAL DE FISCALIZAÇÃO

Observa-se deficiências no quadro técnico e no quantitativo de fiscais, o que atrasa o processo de emissão de licenças obrigatórias e demais autorizações necessárias para a operação.

A falta de fiscalização também aumenta o número de produtos não-conformes no mercado brasileiro, que não atendem aos critérios mínimos de qualidade, prejudicando a segurança do consumidor. Adicionalmente, os produtos não-conformes tendem a não incorrer nos custos de conformidade dos produtos conformes, o que gera uma concorrência desleal, prejudicando as empresas que seguem as regulações.

Outro desafio ocorre pela baixa capacidade institucional do estado para a fiscalização. Um único servidor precisa se especializar em uma grande variedade de produtos. Desse modo, o conhecimento dos fiscais pode ser muito diluído, resultando em uma fiscalização menos precisa. Em alguns casos, isso pode levar a multas desnecessárias, quando um entendimento mais profundo do produto ou do setor poderia ter levado a uma avaliação diferente.

Para sanar os problemas relacionados à fiscalização, é importante considerar estratégias para melhorar a especialização e o conhecimento dos fiscais, como treinamentos focados ou a divisão de responsabilidades com base na especialidade do produto. Assim como o aumento da capacidade institucional de fiscalização dos reguladores para executar o processo.

9.2 OTIMIZAÇÃO DO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO

Para otimizar o processo de regulação, alguns instrumentos podem ser adotados, como o espaçamento do processo entre os prazos de fiscalizações e certificações para empresas com histórico consistente de conformidade. Essa é uma prática que já vem sendo adotada, e que pode ser difundida para tornar o processo mais célere e menos custoso para os reguladores.

Assim, a fiscalização poderá se concentrar nas empresas de maior risco ou que tem histórico de não conformidade. Essa abordagem também atua como incentivo para as empresas operarem de acordo com os regulamentos.

O compartilhamento constante de informações entre regulados e reguladores, permite ao regulador verificar o esforço voluntário de conformidade das empresas e o regulador pode usar esses dados para estabelecer um processo de fiscalização inteligente.

Outra forma de otimizar o próprio processo de fiscalização, dada a limitação de recursos públicos, é a ampliação de instrumentos de autorregulação. Esse mecanismo permite que o próprio setor estabeleça e aplique suas próprias regras e padrões, o que pode ser feito por meio de entidade setoriais.

Desse modo, o setor produtivo que irá monitorar e controlar suas próprias atividades, liberando recursos governamentais para se concentrar em áreas de maior risco ou complexidade. Cabe frisar que a autorregulação não substitui a regulação governamental, mas pode complementá-la, em especial para itens de menor risco.

O estabelecimento de processos claros para denúncia fundamentada pode ser mais uma alternativa para que o próprio mercado atue complementarmente ao setor público na fiscalização, em especial de produtos.

Há interesse dos regulados conformes em garantir a isonomia competitiva, retirando do mercado os concorrentes que não cumprem com a regulação e, por isso, não incorrem nos custos de conformidade. Nesse caso, o setor privado pode se organizar para iniciativas de vigilância de mercado, desde que haja resposta tempestiva do setor público no exercício do poder polícia para retirada de mercado de produtos não conformes, falsificados, entre outros.

A atuação complementar do setor privado na fiscalização irá fomentar e incentivar a qualidade dos produtos e gerar maiores benefícios ao consumidor.

9.3 DIVERGÊNCIAS NAS INTERPRETAÇÕES DAS REGULACOES NA ETAPA DE FISCALIZACAO

Outro problema enfrentado pelo setor produtivo é a falta clareza dos regulamentos que geram interpretações ambíguas, o que dificulta tanto a sua implementação, quanto a fiscalização.

Ocorrem situações em que as empresas, nas renovações de suas licenças, se deparam novas obrigações ou obrigações distintas, sendo que a legislação pertinente não sofreu alterações. Assim, forçando as empresas reiniciarem todo o processo de obtenção da licença.

De acordo com dados levantados pela CNI, as empresas com maior custo de não-conformidade tendem a ter mais dificuldade para localizar e compreender as os regulamentos⁹. Nesse cenário, as empresas podem sofrer penalidades, mesmo quando elas acreditam estar cumprindo os regulamentos. Isso pode levar a disputas legais, aumentando os custos para a indústria e sobrecarregando o sistema judiciário.

A falta de objetividade nos regulamentos gera insegurança jurídica. Quando os regulamentos são incertos ou inconsistentes, isso pode criar um ambiente de negócios instável e imprevisível, o que pode desencorajar o investimento e a inovação.

Quando ocorrem muitas interpretações distintas no processo de fiscalização, é necessário que o regulador tenha mecanismos institucionais definidos para receber os relatos de divergência e utilizá-los para revisar o regulamento. Ao fazer isso, o regulador poderá identificar e corrigir a falta de objetividade e ambiguidade do regulamento evitando a recorrência desse tipo de problema e incerteza durante a fiscalização.

Enquanto a revisão do regulamento não ocorre, como medida temporária de mitigação, o regulador pode publicar notas técnicas e ofícios padronizando o entendimento das normas. É importante que esses meios sejam publicizados e estejam disponíveis para todos os agentes envolvidos acessarem, inclusive os regulados. Isso implica canais claros para que os regulados peçam a elaboração de notas de esclarecimento diante de interpretações inconsistentes, com procedimentos claros e prazos para atendimento a essas demandas. Embora essa prática já seja adotada por alguns reguladores, é necessário que esses sejam vinculantes e divulgados a todo o público interessado.

⁹ CNI, 2024. [Sondagem Especial 93 – Custo Regulatório para a Indústria](#).

9.4 PRAZO PARA INÍCIO DE VIGÊNCIA DA NOVA REGULAÇÃO

Outro problema enfrentado pelo setor produtivo é a dificuldade de adequação às novas regulações devido ao pequeno prazo concedido para que as adequações sejam realizadas.

Há casos em que novas regulações são publicadas com vigências imediata ou com prazos insuficientes. Há casos em que as empresas descobrem a nova regra no momento da fiscalização, com aplicação de penalidades.

Esse período adicional é frequentemente necessário também para o regulador capacitar os fiscais, desenvolver os sistemas de monitoramento e relato para a elaboração de regulações complementares necessárias para a efetiva implementação da regulação principal.

Para mitigar essa situação, seria interessante uma implementação faseada, com etapas de fiscalização orientadora em um primeiro momento, antes da fiscalização punitiva.

O prazo entre a publicação da regra e sua vigência também é importante para que as mudanças sejam comunicadas efetivamente às empresas e para que elas tenham tempo suficiente para implementar os ajustes em produtos ou processos produtivos que demandam investimentos.

Um prazo razoável entre a publicação da regra e a sua vigência é fundamental. Por exemplo, ter tempos suficientes para que todos os fiscais sejam capacitados nas novas regras, profissionais das empresas possam compreender as novas regras e realizar os investimentos para os ajustes necessários, assim como, avaliarem os possíveis impactos.

Adicionalmente, esses investimentos não previstos e antecipados pelo setor produtivo costumam demandar acesso a crédito, o que não ocorre de forma imediata e, muitas vezes, é um processo longo.

Conforme apresentado na seção 2.2, as pequenas empresas são particularmente mais vulneráveis à dificuldade de acesso a crédito. Dessa forma, é preciso avaliar a possibilidade de conceder prazos maiores de adaptação de acordo com o porte das empresas para não comprometer sua sobrevivência.



PRINCIPAIS GARGALOS DE IMPLEMENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO:

- Execução inadequada ou incompleta de etapas anteriores à implementação e fiscalização.
- Capacidade de fiscalização do estado insuficiente.
- Falta de clareza das normas que geram interpretações ambíguas que podem levar a multas e penalidades para as empresas.
- Disputas legais quando empresas encontram divergências de interpretação ou observam fiscalização indevida.
- Dificuldade de acesso pelo setor produtivo a notas técnicas e ofícios circulares que uniformizam interpretação para os regulamentos.
- Ausência de revisão de regulamentos mesmo diante de evidências de que o texto gera diferentes interpretações e insegurança jurídica.
- Ausência ou insuficiência de prazo entre a publicação de uma nova regulação e sua vigência.



DIRETRIZES PARA A MELHORIA DE IMPLEMENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO:

- Melhorar especialização e conhecimento dos fiscais.
- Aumentar o número de servidores qualificados para executar a fiscalização.
- Ampliar o uso de instrumentos de autorregulação.
- Fiscalização com foco em empresas com maior risco ou histórico de não conformidade.
- Uniformização da interpretação das normas disponível tanto para os fiscais, quanto para as empresas sujeitas à fiscalização.
- Revisão de regulamentos diante de evidências de divergências na interpretação que geram insegurança jurídica.
- Garantia de prazos entre a publicação e a vigência de novas normas regulatórias, com estudos sobre a necessidade de tempo para a comunicação e a adaptação das empresas às novas regras.
- Implementação de novas regulações de forma faseada, com fiscalização orientadora que anteceda a fiscalização punitiva.



10 AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO

10.1 AVALIAÇÃO DA REGULAÇÃO

Por fim, uma etapa crucial do ciclo regulatório é o processo de avaliação e revisão do arcabouço regulatório. É nessa fase que será analisado se a regulação cumpriu o objetivo proposto e quais ajustes serão necessários.

A ARR é o processo formal pelo qual essa análise é feita. De acordo com o Decreto nº 10.411/2020, a ARR deve conter:

- Objetivos que a regulação pretendia alcançar;
- Descrição dos métodos utilizados para avaliação;
- Resultados da regulação quanto aos seus objetivos, assim como os impactos não intencionais e efeitos colaterais;
- Análise de Custo-Benefício; e
- Recomendações para melhoria.

Além dos itens citados acima, é importante que todo o processo seja feito de forma transparente e participativa, ouvindo o setor regulado e os consumidores. Essa análise é essencial para garantir que as regulações sejam eficientes, produzindo os efeitos desejados para a sociedade, sem gerar custos desnecessários para o setor produtivo.

No Brasil, a elaboração de ARR ainda é incipiente. Apenas algumas Agências Federais disponibilizam os seus relatórios de ARR ou já elaboraram um cronograma de quais análises serão feitas nos próximos anos. Mesmo dentro de agências que fazem ARR, não existe necessariamente uma uniformidade, isto é, algumas áreas das agências fazem, mas outras não.

A ausência desse processo pode ocorrer por uma questão cultural dos órgãos, assim como pela falta de capacidade institucional de geração, coleta e execução das análises. Disseminar a importância de avaliar o efeito que os regulamentos estão gerando para o país e capacitar os servidores são diretrizes fundamentais para mudar essa realidade.

Outro ponto a se considerar sobre a ARR é quanto à governança. Atualmente, o mesmo ente que cria o regulamento é o responsável por elaborar a ARR. Isso pode levar a potenciais conflitos de interesse, pois o órgão regulador pode ser menos inclinado a identificar e reconhecer falhas ou problemas na regulação que ele mesmo criou.

Idealmente, a avaliação do desempenho de uma regulação deve ser realizada por uma entidade isenta, que possa conduzir a análise de forma objetiva e imparcial. A criação de um órgão independente de avaliação, ou a contratação de terceiros independentes para realizar a ARR pode amenizar esse conflito de interesses.

Essa abordagem pode melhorar a qualidade e a credibilidade das ARRs, garantindo que elas forneçam uma avaliação precisa e imparcial do desempenho da regulação. Também pode contribuir para a melhoria contínua da regulação, ajudando a identificar e corrigir problemas, aprimorar a eficácia e a eficiência da regulação e promover a confiança no processo regulatório.

10.2 MONITORAMENTO DO PROCESSO REGULATÓRIO

Além da avaliação dos regulamentos, é crucial também avaliar o desempenho do próprio regulador. Isso envolve verificar se os reguladores estão cumprindo as exigências do processo regulatório, se estão tomando decisões de maneira transparente e baseada em evidências, e se estão efetivamente implementando e fiscalizando as regulações.

Inclusive, nos indicadores de qualidade regulatória é crucial a incorporação de dimensões qualitativas do setor produtivo em indicadores de qualidade regulatória. Embora os indicadores quantitativos de conformidade por parte dos órgãos reguladores possam fornecer medidas objetivas do desempenho regulatório, eles podem não capturar todos os aspectos relevantes da qualidade regulatória.

As dimensões qualitativas podem incluir fatores como a satisfação do setor produtivo com o processo regulatório, a percepção de justiça, a efetividade dos processos, a facilidade de conformidade com as regulações e o impacto das regulações na inovação e na competitividade.

Incorporar essas dimensões qualitativas nos indicadores de qualidade regulatória pode fornecer uma visão mais completa e equilibrada do desempenho regulatório. Isso pode ajudar a identificar áreas de melhoria que podem não ser evidentes a partir de medidas quantitativas sozinhas, e pode fornecer *insights* valiosos para aprimorar a eficácia e a eficiência da regulação.

Nesse contexto, a criação de um órgão de supervisão regulatória pode ser uma estratégia valiosa. Este órgão seria responsável por supervisionar o trabalho dos reguladores, garantindo que eles estejam cumprindo suas responsabilidades e aderindo às melhores práticas regulatórias. Isso pode ajudar a garantir a qualidade e a integridade do processo regulatório, e pode aumentar a confiança do público nos reguladores.

Alguns países já possuem esse tipo de organismo, como por exemplo:

- Estados Unidos: A *Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA)* é responsável por revisar os regulamentos propostos pelos órgãos federais e garantir que eles estejam alinhados com os objetivos políticos do governo.
- Reino Unido: A *Better Regulation Executive (BRE)* supervisiona a implementação de melhores práticas regulatórias, trabalhando com órgãos governamentais para garantir que as regulamentações sejam proporcionais e baseadas em evidências.
- Austrália: A *Australian Competition and Consumer Commission (ACCC)* é um órgão independente que promove a concorrência e a justiça no mercado australiano, supervisionando a conformidade com as leis de defesa do consumidor e concorrência.
- Canadá: O *Treasury Board of Canada Secretariat (TBS)* é responsável por revisar os regulamentos propostos para garantir que sejam eficazes e eficientes, e que os benefícios superem os custos.

Além disso, a formação de comitês de monitoramento pode ser útil para acompanhar a implementação dos regulamentos. Esses comitês poderiam incluir representantes dos agentes interessados, incluindo o setor regulado, os usuários dos serviços, os especialistas e o público em geral. Nesses fóruns, poderiam ser discutidos e avaliados continuamente a implementação dos regulamentos, para auxiliar a identificação de potenciais problemas e possíveis soluções.

10.3 REVISÃO DO ESTOQUE REGULATÓRIO

É importante que o processo de revisão do estoque regulatório já existente seja recorrente. Essa prática pode simplificar e reduzir a carga administrativa, principalmente para processos importantes do governo, assim como a implementação de avaliação retrospectiva de regulações de forma sistemática para que acompanhe as inovações e transformações tecnológicas.

De acordo com o *Economic Survey* da OCDE¹⁰, em fevereiro de 2020 houve uma revisão de mais de 3.700 peças legislativas, das quais 3.300 foram revogadas. É importante que essa iniciativa seja adotada por mais órgãos, para que seja feita a simplificação dos regulamentos vigentes por meio de consolidações, revogação de regulamentos que já estão obsoletos e o mapeamento de quais regulações precisam ser elaboradas.

Essa prática deve ser adotada de forma sistemática e periódica pelos reguladores, para que os regulamentos já publicados continuem relevantes, eficazes e eficientes. Isso permite identificar e eliminar regulamentos obsoletos, redundantes ou ineficazes, reduzindo assim o ônus regulatório desnecessário.

PRINCIPAIS GARGALOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO:

- Elaboração de ARR no Brasil ainda é incipiente.
- Falta a cultura de monitoramento e avaliação nos reguladores.
- Falta de capacidade institucional de geração, coleta e execução de análises.
- O mesmo ente que cria a norma é responsável pela sua avaliação.



DIRETRIZES PARA A MELHORIA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO:

- Processo deve ser feito de forma transparente e participativa.
- Disseminar a importância de avaliar o efeito dos atos normativos.
- A avaliação do desempenho de uma regulação deve ser realizada por uma entidade isenta.
- Incorporar avaliação do desempenho do regulador.
- Incorporar dimensões qualitativas do setor produtivo em indicadores de qualidade regulatória.
- Formar comitês de monitoramentos para acompanhar a implementação das normas.
- Revisar do estoque regulatório já existente recorrentemente.



11 CONSOLIDAÇÃO DOS PRINCIPAIS GARGALOS E DIRETRIZES PARA A MELHORIA DA QUALIDADE REGULATÓRIA NO BRASIL

AMBIENTE REGULATÓRIO NO BRASIL

Principais gargalos:

- Alta complexidade regulatória, com pouca redução e simplificação do fardo administrativo do setor produtivo.
- Pequenas e médias empresas têm mais dificuldade para estar em conformidade com as normas.
- A falta de celeridade da atualização e revisão do arcabouço regulatório, que atrasa o processo de inovação.

Diretrizes para melhoria:

- Tornar também obrigatória a realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR) na elaboração de todos os normativos que tratam de matérias regulatórias.
- Simplificar as regulações para micro e pequenas empresas, levando em consideração o impacto das normas sobre elas durante o processo regulatório.
- Garantir a implementação completa da Lei de Liberdade Econômica, da Lei das Agências Reguladoras e do Decreto Regulamentador do processo de AIR.
- Implementar o PRO-REG de maneira efetiva, garantindo que suas ações alcancem todos os órgãos reguladores federais.

CAPACIDADE INSTITUCIONAL	
Principais gargalos:	Diretrizes para melhoria:
<ul style="list-style-type: none"> Muitas instituições que exercem função reguladora não se reconhecem nessa função. Risco de captura política, principalmente em entes infranacionais. Falta de clareza sobre a competência regulatória. Alta rotatividade de servidores nos entes regulatórios. Carência de recursos para qualificação de servidores diante de atualizações tecnológicas. 	<ul style="list-style-type: none"> Disseminar a cultura da qualidade regulatória dentro dos órgãos públicos. Assegurar competência técnica nas indicações para cargos nas agências reguladoras. Assegurar estabilidade, qualidade e quantitativo adequado do quadro de funcionários nos órgãos reguladores. Garantir a autonomia política e independência financeira das agências federais e infranacionais. A criação de um portal único para maior acessibilidade de informações para os entes regulados. Qualificação de servidores de órgãos reguladores para uso de tecnologia na regulação e requalificação de servidores cujas tarefas forem substituídas para áreas com carência.

GOVERNANÇA DO SISTEMA REGULATÓRIO	
Principais gargalos:	Diretrizes para melhoria:
<ul style="list-style-type: none"> Grande quantidade de regulações existentes. Regulações divergentes entre os diferentes entes da federação. Sobreposição de normas que pode gerar retrabalho e custos adicionais. Falta de clareza sobre as competências regulatórias de cada órgão. Falta de interação entre os órgãos reguladores. Altos índices de judicialização para lidar com a sobreposição de normas. 	<ul style="list-style-type: none"> A harmonização das regulações entre diferentes entes federativos, por meio da articulação política necessária para evitar custos regulatórios adicionais. Canal de comunicação entre reguladores infranacionais e nacionais sobre o funcionamento das regulações na prática. Criação de instância administrativa que esclarece qual regra vale diante de inconsistências.

PREVISIBILIDADE	
Principais gargalos:	Diretrizes para melhoria:
<ul style="list-style-type: none"> Elaboração de agenda regulatória não é uma prática adotada por todos os órgãos reguladores do País. Risco de questionamento, reversão e judicialização de normas regulatórias elaboradas sem a participação social. Falta de confiança e incertezas sobre o processo regulatório. 	<ul style="list-style-type: none"> A criação de agendas regulatórias com a participação das partes interessadas. Estabelecer prazos realistas para que as agendas sejam de fato cumpridas no tempo esperado. As agendas devem ser divulgadas e ser de fácil acesso para a sociedade, com divulgação do status de elaboração de cada normativo.

TRANSPARÊNCIA E COMUNICAÇÃO	
Principais gargalos:	Diretrizes para melhoria:
<ul style="list-style-type: none"> • Informações não são claras ou em linguagem acessível. • Falta de promoção da responsabilidade e prestação de contas. • Sistema com navegação pouco acessível, com dificuldades para localizar informações. 	<ul style="list-style-type: none"> • São necessários canais institucionais contínuos de comunicação com a sociedade, como portais digitais, câmaras e conselhos com representantes do setor regulado. • Dados e estudos feitos pelos órgãos públicos devem estar disponíveis para sociedade. • Linguagem das informações divulgadas devem ser acessíveis ao público leigo, incluindo um robusto glossário de termos técnicos. • Os sites dos órgãos reguladores precisam ser construídos de modo estável, com um design intuitivo e de fácil navegabilidade.

PROCESSO DE ELABORAÇÃO DE REGULAMENTOS	
Principais gargalos:	Diretrizes para melhoria:
<ul style="list-style-type: none"> • Ausência de comunicação do objetivo da regulação para a sociedade. • Regulação atualmente dificulta a inovação • Dispensa de AIR nem sempre são feitas de maneira adequada. • Espaço para participação social apenas nas fases de consulta pública, após a AIR, não durante o processo inicial de elaboração dos normativos, em grande parte dos casos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Clareza e comunicação dos objetivos ao público. • A ação regulatória deve estar vinculada a metas específicas. • O processo regulatório deve ser fundamentado em evidências e análises objetivas. • Validação dos dados e evidências utilizados pelo regulador, academia e pelo setor regulado, com embasamento técnico-científico. • Levantamento de impactos diretos, indiretos e não intencionais. • Foco nas matérias mais relevantes e com maior impacto para a sociedade. • Realização de consulta pública para incorporar perspectivas diversas no processo regulatório. • Considerar os recursos necessários para a implementação do normativo pelo regulador. • Levantamento de quais informações serão necessárias para as ARR. • Dispensa de AIR deve ser feita de forma adequada. • Considerar as características e especificidades locais. • Ambiente regulatório deve ser propenso à inovação.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL	
Principais gargalos:	Diretrizes para melhoria:
<ul style="list-style-type: none"> • Ainda há casos em que a participação social não é feita de forma institucionalizada. • Processos são realizados apenas para cumprir a formalidade, não de forma efetiva. • Reguladores infranacionais e órgãos de administração ainda não implementam de forma ampla os instrumentos de participação social. • Setor produtivo tende a recorrer apenas quando o regulamento entra em vigor. • Contribuições institucionais são comumente feitas por meio do acesso no CPF do colaborador da instituição, pois o acesso ao <i>gov.br</i> é amplo e daria acesso a outras informações sensíveis da empresa. • Não existe cultura de retorno em relação às consultas públicas. • Informações coletadas no processo de consulta pública, como e-mail, não são aproveitadas na divulgação dos resultados das consultas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar a participação social de forma institucionalizada. • Processos devem ser utilizados de forma efetiva, e não meramente proforma. • Reguladores devem fornecer um retorno tecnicamente embasado em relação às contribuições do público. • Participação social deve ser expandida para reguladores infranacionais e órgãos de administração direta. • Garantir que os mecanismos virtuais de participação social funcionem adequadamente. • Desenvolvimento de perfis diferenciados no <i>gov.br</i> que concedam acesso às ferramentas de participação social e restrinjam acesso às demais informações da empresa. • Permitir a criação de perfis dentro do <i>gov.br</i> para que o colaborador de uma empresa possa fazer contribuições para consultas públicas com uma senha específica que não dê acesso a outras informações sensíveis da empresa. • Utilizar dados de contato dos participantes para divulgar os resultados e relatórios da consulta pública. • Instrumentos de participação social, como consulta públicas e tomadas de subsídios, devem ser divulgados de forma eficiente.

IMPLEMENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO	
Principais gargalos:	Diretrizes para melhoria:
<ul style="list-style-type: none"> • Execução inadequada ou incompleta de etapas anteriores à implementação e fiscalização. • Capacidade de fiscalização do estado insuficiente. • Falta de clareza das normas que geram interpretações ambíguas que podem levar a multas e penalidades para as empresas. • Disputas legais quando empresas encontram divergências de interpretação ou observam fiscalização indevida. • Dificuldade de acesso pelo setor produtivo a notas técnicas e ofícios circulares que uniformizam interpretação para os regulamentos. • Ausência de revisão de regulamentos mesmo diante de evidências de que o texto gera diferentes interpretações e insegurança jurídica. • Ausência ou insuficiência de prazo entre a publicação de uma nova regulação e sua vigência. 	<ul style="list-style-type: none"> • Melhorar especialização e conhecimento dos fiscais. • Aumentar o número de servidores qualificados para executar a fiscalização. • Ampliar o uso de instrumentos de autorregulação. • Fiscalização com foco em empresas com maior risco ou histórico de não conformidade. • Uniformização da interpretação das normas disponível tanto para os fiscais, quanto para as empresas sujeitas à fiscalização. • Revisão de regulamentos diante de evidências de divergências na interpretação que geram insegurança jurídica. • Garantia de prazos entre a publicação e a vigência de novas normas regulatórias, com estudos sobre a necessidade de tempo para a comunicação e a adaptação das empresas às novas regras. • Implementação de novas regulações de forma faseada, com fiscalização orientadora que anteceda a fiscalização punitiva.

AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO	
Principais gargalos:	Diretrizes para melhoria:
<ul style="list-style-type: none">• Elaboração de ARR no Brasil ainda é incipiente.• Falta a cultura de monitoramento e avaliação nos reguladores.• Falta de capacidade institucional de geração, coleta e execução de análises.• O mesmo ente que cria a norma é responsável pela sua avaliação.	<ul style="list-style-type: none">• Processo deve ser feito de forma transparente e participativa.• Disseminar a importância de avaliar o efeito dos atos normativos.• A avaliação do desempenho de uma regulação deve ser realizada por uma entidade isenta.• Incorporar avaliação do desempenho do regulador.• Incorporar dimensões qualitativas do setor produtivo em indicadores de qualidade regulatória.• Formar comitês de monitoramentos para acompanhar a implementação das normas.• Revisar do estoque regulatório já existente recorrentemente.



REFERÊNCIAS

BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO - BNDES. **Estatísticas operacionais do sistema BNDES**. 10 maio 2024. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/estatisticas-desempenho>. Acesso em: 04 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020**. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10411.htm. Acesso em: 04 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 11.738, de 18 de outubro de 2023**. Dispõe sobre o programa de fortalecimento da capacidade institucional para gestão em regulação - PRO-REG. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11738.htm. Acesso em: 04 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019**. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13874.htm. Acesso em: 04 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº13848, de 25 de junho de 2019**. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm. Acesso em: 04 jul. 2024.

BRASIL. Resolução Normativa Conjunta nº1, de 16 de junho de 2023. Institui o Comitê das Agências Reguladoras Federais – COARF. **Diário Oficial da União**, n. 217, seção 1, p. 78, nov. 2023.

BRASIL. Secretaria-Geral da União. **Lançada Plataforma CodeX, que simplifica acesso a normas federais**. 5 de janeiro de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2022/dezembro/lancada-plataforma-codex-que-simplifica-acesso-a-normas-federais>. Acesso em: 04 jul. 2024.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório**. Brasília, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/regulacao/apresentacao-regulacao-pasta/comite-interministerial-de-governanca-aprova-as-diretrizes-gerais-e-roteiro-analitico-sugerido-para-analise-de-impacto-regulatorio-diretrizes-air-e-o-guia-orientativo-para-elaboracao-de-analise-de-impacto-regulatorio-guia-air/diretrizes_guia_air_cig_11junho2018.pdf. Acesso em: 04 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. **Guia orientativo para elaboração de Avaliação de Resultado Regulatório – ARR**. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/analise-de-impacto-regulatorio-air-e-avaliacao-de-resultado-regulatorio-arr/o-que-e-arr/guiaarrverso5.pdf>. Acesso em: 04 jul. 2024.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. Custo regulatório compromete parte significativa da receita da indústria. **Sondagem especial**, v. 24, n. 93, jul. 2024.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS - MDIC. **Guia orientativo para elaboração de Avaliação de Resultado Regulatório – ARR**. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/reg/boas-praticas-regulatorias/guias-e-manuais/guia-de-avaliacao-de-resultado-regulatorio-arr>. Acesso em: 04 jul. 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. **OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy**. Paris: OECD Publishing, 2014.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. **OECD Economic Surveys: Brazil 2020**. Paris: OECD Publishing, 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. **OECD Regulatory enforcement and Inspections Toolkit**. Paris: OECD Publishing, 2018.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. **Reforma Regulatória no Brasil**. Paris: OECD Publishing, 2022.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. **Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança**. Paris: OECD Publishing, 2012.

REINO UNIDO. **Department for business & trade. better regulation framework: guidance**. set. 2023. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/65420ee8d36c9100d935b58/Better_Regulation_Framework_guidance.pdf. Acesso em: 04 jul. 2024.

CNI

Antonio Ricardo Alvarez Alban
Presidente

Gabinete da Presidência

Danusa Costa Lima e Silva de Amorim
Chefe do Gabinete - Diretora

DIRETORIA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL

Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti
Diretor de Desenvolvimento Industrial

Superintendência de Política Industrial

Fabício Silveira
Superintendente de Política Industrial

Gerência de Estratégia e Competitividade

Maria Carolina Correia Marques
Gerente de Estratégia e Competitividade

Júlia Soares de Souza
Luiza Ferreira Tacca
Equipe técnica

Superintendência de Economia

Mário Sérgio Carraro Telles
Superintendente de Economia

Carla Regina Pereira Gadêlha
Produção Editorial e Diagramação

DIRETORIA CORPORATIVA

Cid Carvalho Vianna
Diretor Corporativo

Superintendência de Desenvolvimento Humano

Renato Paiva
Superintendente de Desenvolvimento Humano

Gerência de Educação Corporativa

Priscila Lopes Cavichioli
Gerente de Educação Corporativa

Alberto Nemoto Yamaguti
Normalização

 www.cni.com.br

 [/cnibrasil](https://www.facebook.com/cnibrasil)

 [@CNI_br](https://twitter.com/CNI_br)

 [@cnibr](https://www.instagram.com/cnibr)

 [/cniweb](https://www.youtube.com/c/cniweb)

 [/company/cni-brasil](https://www.linkedin.com/company/cni-brasil)

