ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Salgado, Lucia Helena; Borges, Eduardo Bizzo de Pinho

Working Paper

Análise de impacto regulatório: Uma abordagem exploratória

Texto para Discussão, No. 1463

Provided in Cooperation with:
Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Salgado, Lucia Helena; Borges, Eduardo Bizzo de Pinho (2010) : Análise de impacto regulatório: Uma abordagem exploratória, Texto para Discussão, No. 1463, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/91317

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1463

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO: UMA ABORDAGEM EXPLORATÓRIA

Lucia Helena Salgado
Eduardo Bizzo de Pinho Borges

Brasília, janeiro de 2010

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1463

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO: UMA ABORDAGEM EXPLORATÓRIA*

Lucia Helena Salgado**
Eduardo Bizzo de Pinho Borges***

Brasília, janeiro de 2010

---

* O texto organiza palestras proferidas sobre o tema durante 2009, em eventos organizados pelo Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG).

** Coordenadora de Estudos de Regulação e Mercados na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, Inovação, Produção e Infraestrutura (Diset)/Ipea.

*** Bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Ipea.

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Samuel Pinheiro Guimarães Neto

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Fernando Ferreira

Diretor de Estudos, Cooperação Técnica e Políticas Internacionais
Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (em implantação)
José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, Inovação, Produção e Infraestrutura
Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Comunicação
Daniel Castro

URL: http://www.ipea.gov.br
Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria

ISSN 1415-4765

JEL D61; N46; L50; K20

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

1 INTRODUÇÃO 7

2 BOAS PRÁTICAS RECOMENDADAS PELA OCDE 8

3 ORIGEM DA ANÁLISE CUSTO – BENEFÍCIO 10

4 PRINCÍPIOS A SEREM APLICADOS À ANÁLISE CUSTO – BENEFÍCIO 12

5 *COST-EFFECTIVENESS ANALYSIS* 15

6 TESTES DE LIMIAR 16

7 ANÁLISES PARCIAIS 16

8 O QUE TEM SIDO FEITO NO BRASIL? 17

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS 22

REFERÊNCIAS 24

SINOPSE

O trabalho tem por objetivo examinar aspectos da análise de impacto regulatório (AIR) e sua aplicabilidade no processo regulatório brasileiro. Inicia-se com algumas observações sobre o instrumento, discute-se as boas práticas recomendadas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), expõem-se as origens e os princípios da análise de custo – benefício, bem como outros métodos analíticos, como *cost-effectiveness analysis* e análises parciais. Em seguida, são expostas algumas práticas já existentes no âmbito da AIR no contexto brasileiro, como a realização de consultas públicas. Conclui-se que, diante da *expertise* e da experiência acumulada, a aplicação da AIR no Brasil pode auxiliar o regulador no processo de tomada de decisões ao integrar objetivos políticos múltiplos e aumentar a transparência, a *accountabilty* e a participação social, bem como o entendimento dos impactos da ação do governo, desde que utilizada estritamente como elemento metodológico de avaliação, devendo ser sugerida, e não imposta ao regulador, e empregada no início do processo decisório.

1 INTRODUÇÃO

Análise de impacto regulatório (AIR), como definida pela OECD (2008, p. 14), é a ferramenta política sistemática utilizada para examinar e medir os benefícios, os custos e os efeitos prováveis de uma regulação nova ou já existente. Trata-se de uma forma analítica de informar os tomadores de decisão, e sua estrutura é, tipicamente, dividida da seguinte forma: título da proposta; objetivo e efeito esperado da política regulatória; avaliação do problema político; consideração das opções alternativas; avaliação de todos os impactos distributivos; resultados da consulta pública; estratégias de *compliance*; e processos para monitoramento e avaliação.

Similarmente, o Office of Management and Budget (OMB) norte-americano (1991, p. 653), define a AIR como instrumento que provê informações sobre a necessidade e as consequências de uma regulação proposta, que verifica se os benefícios potenciais da ação para a sociedade excedem os custos gerados e se, entre todas as alternativas possíveis para alcançar o objetivo da regulação, a ação é a que maximiza os benefícios líquidos para a sociedade.

A AIR é um instrumento de aperfeiçoamento da eficácia e da eficiência da atividade regulatória, que auxilia o regulador a focar nos ditames legais desta. É parte de um processo de fortalecimento da governança regulatória, podendo ser visto como um conjunto de recomendações de procedimentos a serem adotados para melhor informar o processo de tomada de decisão em regulação.

Do ponto de vista histórico, é um instrumento de surgimento e adoção muito recente, mas que vem ganhando importância no processo de tomada de decisão. Embora suas primeiras manifestações formais datem da década de 1970, sua discussão disseminou-se mundialmente em meados da década de 1990 (JACOBS, 2006, p. 75), sendo contemporânea à criação dos marcos regulatórios no Brasil.

Metodologicamente, a AIR traduz um modo de pensar econômico que deve balizar a ação do regulador. Este, por sua vez, como qualquer agente econômico, administra recursos escassos e deve fazê-lo de forma eficiente, especialmente por tratarem-se de recursos públicos, em que os custos e benefícios considerados na tomada de decisão são, direta ou indiretamente, da comunidade de cidadãos-consumidores-eleitores. A AIR fundamenta a comparação entre as alternativas regulatórias de forma sistemática, técnica e, por conta disso, legítima, porque estabelece procedimentos transparentes, sujeitos à crítica e ao *check and balance* da própria sociedade.
A credibilidade do regulador, idealmente reforçada pela adoção da AIR, pode ser vista como instrumento de fortalecimento da agência diante da sociedade, quando internalizada por esta como algo importante.

A AIR, ainda não implementada estritamente no Brasil, apresenta-se como importante instrumento de governança das próprias agências para fortalecer seus laços com a sociedade e sua legitimidade como entes autônomos e técnicos. Se adotada pelas agências no âmbito de suas rotinas de trabalho, pode contribuir para balizar, fundamentar e orientar melhor suas decisões regulatórias, sobretudo porque parte importante do processo de AIR é o diálogo com setores da sociedade, interessados e afetados pelos temas regulatórios em pauta. Se a decisão é construída em um processo

com etapas transparentes, de conhecimento político, seguindo rigorosamente procedimentos conhecidos, torna-se um importante instrumento de aperfeiçoamento da governança regulatória.

No marco atual das agências brasileiras, o legislador já definiu com clareza o objetivo último, de atendimento ao interesse público por parte das agências reguladoras. Neste caso, a AIR torna-se ferramenta útil para a escolha das medidas que melhor atendem a esses objetivos – da forma mais eficiente possível.

A AIR ao mesmo tempo resulta de um avanço da leitura normativa da regulação – amparada na racionalidade das falhas de mercado, quando a regulação surge como melhor instrumento possível de política (NOLL, 1989) – já informada pelo realismo da abordagem positiva – que jogou luz sobre como a regulação pode tornar ainda pior o estado de coisas (NOLL, *op. cit.*)

Assim, a AIR auxilia a renovar e redesenhar a abordagem normativa do processo decisório. A análise positiva[1] (empírica) não deixa de estar presente, mas a AIR é basicamente parte da leitura – contemporânea – da regulação da perspectiva normativa, ou seja, um conjunto de indicações do que "deve ser" em termos de boa prática regulatória. Ressalte-se que a referência aqui é à perspectiva normativa do ponto de vista metodológico, o que não significa dizer que a regulação deve ser feita de determinada maneira e que os efeitos serão exatamente aqueles esperados.

Deve ser acentuado que as preocupações consolidaram-se em uma espécie de doutrina normativa do que é a "boa regulação" e deram ensejo àquele rol de regras da governança regulatória: prestação de contas; transparência; utilização do princípio da proporcionalidade e da economicidade; foco nos objetivos; e consistência. Todos estes fundamentos que foram elaborados e acabaram por gerar uma doutrina normativa da boa regulação, em meados dos anos 1990, estão na origem da AIR e a fundamentam.

Se, por um lado, a AIR pode fortalecer institucionalmente o regulador, sob outra perspectiva, pode ser encarada meramente como a utilização de uma forma racional de decidir que está no dia a dia. A própria ideia de AIR está por trás de qualquer análise de problema econômico, por ser um problema de administração de escassez. Dessa forma, a maneira de pensar a AIR é um modo de pensar econômico, no sentido mais amplo e filosófico do termo, assim como a sistematização de procedimentos racionais, que por intermédio de um bom uso dos recursos, busca a maneira mais apropriada de atender aos objetivos.

2 BOAS PRÁTICAS RECOMENDADAS PELA OCDE

Como forma de assegurar que a AIR possa atuar efetivamente como instrumento de promoção da qualidade regulatória, em maio de 1997, os ministros da Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), com base nas experiências de seus países membros, publicaram um guia recomendando as seguintes boas práticas para AIR (OECD, 1997):

1. A AIR tem sido objeto de análise crítica de observadores, e já existe uma análise positiva, empírica nos últimos anos. Nesse sentido, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) tem contribuído enormemente, avaliando o que tem sido feito e verificando, com muita frequência, distorções e erros. Para análise empírica do desempenho da AIR em países da OCDE, ver Malyshev (2002) e Jacobzone, Choi e Miguet (2007).

- Garantir o comprometimento político com a AIR.
- Alocar responsabilidades cuidadosamente para o cumprimento das etapas da AIR.
- Treinar os reguladores.
- Utilizar um método analítico consistente, porém flexível.
- Desenvolver e implementar estratégias de coleta de dados.
- Concentrar esforços em objetivos precisos.
- Integrar a AIR com os processos de elaboração de políticas, dando início o mais cedo possível ao processo de tomada de decisão.
- Conferir publicidade aos resultados.
- Envolver o público extensivamente.
- Aplicar a AIR tanto a novas propostas regulatórias como à revisão de regulação existente.

A primeira recomendação consiste em "garantir o comprometimento político com a AIR" (OECD, 1997). Uma AIR não pode ser lida pela burocracia, não pode funcionar como uma ordem superior oriunda de um ente externo dizendo como a agência deve regular, gerando inevitáveis conflitos. O *trade-off* entre supervisão externa e autonomia técnica das agências jamais deve ser esquecido.

A AIR não pode ser vista como mais uma exigência burocrática, uma etapa custosa, uma vez que isso significaria impor custos regulatórios adicionais para a sociedade. Dessa forma, sem o comprometimento rotineiro das agências em elaborar a AIR, é melhor não utilizá-la. Como qualquer iniciativa de introdução de um procedimento burocrático, se não conduzida adequadamente, a AIR pode absorver volume significativo de recursos externos, elevando a carga imposta pelo Estado à sociedade.

A recomendação de "alocar responsabilidades cuidadosamente para o cumprimento das etapas da AIR" alude a uma discussão subjacente sobre se esta ferramenta será utilizada dentro das agências ou por algum órgão supervisor (OECD, 1997). Não há como dizer, *a priori*, qual é o melhor modelo; a cada jurisdição cabe definir o que a sociedade considera como o mais adequado.

Um ponto fundamental para o sucesso de uma AIR é o *timing* da sua introdução. Só faz sentido esta ser introduzida para informar aos decisores as alternativas para que determinada decisão seja tomada, por meio, também, do processo de consulta pública e do diálogo com a sociedade. Quando a análise inicia-se *a posteriori*, em um momento já avançado do processo decisório, reduz-se para justificar a decisão já tomada, sendo melhor não fazê-la, dado o dispêndio de recursos públicos envolvidos.

A AIR só faz sentido como elemento metodológico de avaliação, para analisar as alternativas de determinado problema e avaliar os custos envolvidos, de modo a identificar a decisão que pode gerar maior benefício líquido. Esta deve ser sugerida e não imposta ao regulador. Frise-se que a metodologia adotada é menos importante do que o *timing* da introdução deste instrumento.

As recomendações de "conferir publicidade aos resultados" e "envolver o público extensivamente" estão previstas no marco legal brasileiro das agências regulatórias e já foram incorporadas à sua prática, sob a forma de audiências públicas, consultas públicas e divulgação das razões que motivaram as decisões. Isso pode ser conferido e acompanhado na página de internet das agências, claro que com certa diferença de qualidade e profundidade – mas este aspecto da AIR já é uma rotina no Brasil.

Quanto a "aplicar a AIR tanto a novas propostas regulatórias como à revisão de regulação existente", deve-se lembrar que todo, ou pelo menos grande parte do processo regulatório com que as agências lidam, na prática, é um processo de revisão regulatória (OECD, 1997). Quando a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) apresenta uma proposta de revisão de regras de concessão, trata-se de revisão de regras, porque a concessão sempre houve. A revogação da Portaria da Direção-Geral de Aviação Civil (DGAC) nº 187/2005 pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), que abriu o aeroporto Santos Dumont, é também uma revisão, porque já existe toda uma bagagem regulatória no Brasil que precisa ser revista à luz do novo marco regulatório e das novas exigências da economia brasileira.

Assim, a todo o tempo, as agências estão revendo regras anteriores, muitas destas anacrônicas, incompatíveis com os novos marcos legais, em particular aqueles que dão ênfase ao estímulo para a concorrência. Neste processo, a AIR é absolutamente necessária.

Com respeito a "utilizar um método analítico consistente, porém flexível" a análise custo – benefício (ACB), por assim dizer, é a análise de maior destaque (OECD, 1997). É uma análise econômica por excelência, pois toda decisão racional passa pela ponderação de ganhos e perdas potenciais e pela estimação desta diferença. Quando toma-se uma decisão racional de adquirir um imóvel, por exemplo, elencam-se e, se possível, quantificam-se todos os custos e benefícios envolvidos, inclusive os futuros, e, finalmente, toma-se a decisão. Este é o processo econômico racional de decisão que está por trás da ACB, e que, por excelência, acaba sendo visto como melhor instrumento para balizamento de uma AIR.

Como há falhas, dificuldades e limitações naturais no processo de ACB, sobretudo falhas de informação, existem outros métodos disponíveis, como a *cost-effectiveness analysis*, as análises parciais, os testes de limiar e uma forma "branda" de ACB.[2]

3 ORIGEM DA ANÁLISE CUSTO – BENEFÍCIO

Os fundamentos da ACB não surgiram no governo Reagan, em 1981. Fundamentos podem ser buscados nos filósofos radicais, como eram chamados em meados do século XIX na Inglaterra os utilitaristas, em particular, no trabalho seminal de Bentham (1781), que estabeleceu as bases da análise custo – benefício, para quem as ações do bom governo devem ser pautadas pelo princípio da utilidade. Bentham diz, com muita clareza, que qualquer ação do bom governo deve ser avaliada ponderando-se os custos que serão impostos sobre a sociedade *versus* os benefícios. Afirma que uma medida do governo se conforma ao princípio da utilidade quando tem uma

2. Jacobs (2006, p. 80-87) designa essa forma mais "branda" de ACB como *soft cost-benefit analysis*.

tendência a aumentar a felicidade daquela comunidade em um nível maior do que a felicidade que esta vai reduzir, em particular, via impostos.[3]

A Economia do Bem-Estar, desenvolvida no século XIX, ganhou ênfase, recentemente, com o desenvolvimento da Economia do Meio Ambiente. Seus princípios, que têm como fundamento a microeconomia, têm ganhado muita importância para valorar bens que, a rigor, são intangíveis e benefícios que são difusos, como os que estão relacionados a bens naturais, e balizar os estudos de impacto ambiental. Neste sentido, a abordagem de valoração de benefícios e custos da Economia do Meio Ambiente pode ajudar bastante na AIR.[4]

Mais importante para a evolução da AIR parece ter sido a mudança de ventos ideológicos e políticos nos países anglo-saxões, o que deu novo vigor às críticas, que parte da academia já fazia, quanto ao peso crescente do Estado regulatório e a tendência a sufocar a livre iniciativa, a concorrência e o espírito inovador. Houve um grande divisor de águas no início dos anos 1980, com a eleição de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, e de Margaret Thatcher, na Inglaterra, que deram o impulso político a uma crítica que já vinha sendo feita de uma maneira bastante rigorosa, principalmente pelos economistas de Chicago, ao tamanho desmesurado do governo nos Estados Unidos. A sociedade norte-americana é extremamente regulada no cotidiano do cidadão, mais pelas administrações municipais que pelo Estado federal. Este Estado altamente regulado deu ensejo a uma revisão, no sentido de regular somente o necessário e na medida necessária, originando a AIR norte-americana.[5]

Em 1974, o Decreto Executivo nº 11.821, do presidente Ford, estabelecia que as agências realizassem uma avaliação de impacto inflacionário para as novas regulações. Contudo, a sistematização da ACB deu-se em 1981, com o Decreto Executivo nº 12.291, do presidente Reagan. É importante chamar atenção para o fato de que todos os governos subsequentes, inclusive o democrata, com sua conhecida postura proativa em termos de ações do governo, mantiveram, com pequenas variações, este tipo de obrigatoriedade. A nova administração federal já deu sinais claros de fortalecimento desta revisão regulatória em bases bastante sólidas.[6]

É importante ressaltar que, no caso norte-americano, quando se mencionam "agências", a referência é a qualquer órgão da administração pública. As agências regulatórias, que têm natureza diferente das agências brasileiras, são convidadas a realizar a análise, mas não obrigadas. Até fazem-na porque há uma emulação: fazer AIR reforça a legitimidade e autonomia técnica das agências. O arcabouço legal é diferente do existente no Brasil: as agências são independentes e a maior parte destas subordinadas e criadas pelo Poder Legislativo.

---

3. *"(…) a measure of government (...) may be said to be conformable to or dictated by the principle of utility, when in like manner the tendency which it has to augment the hapiness of the community is greater than any which it has to diminish it*" (Bentham, 1781).

4. Para métodos de valoração ambiental, ver Motta (1998).

5. Da extensa literatura que registra e analisa esse processo, consulte Peltzman, Levine e Noll (1989).

6. Por meio de memorando de 30 de janeiro de 2009, o presidente Barack Obama convocou a produção de recomendações para formulação de um decreto concernente à reforma regulatória. Ver: <http://www.reginfo.gov/public/jsp/EO/fedRegReview/POTUS_Memo_on_Regulatory_Review.pdf>. Acesso em: 1º set. 2009.

4 PRINCÍPIOS A SEREM APLICADOS À ANÁLISE CUSTO – BENEFÍCIO

Na realização da ACB devem ser incluídos e explicitados todos os impactos significativos da regulação, independentemente de serem quantificáveis os custos e benefícios associados. Devem ser explicitados os que podem ser monetizados e os que não podem, sendo especificado, tanto quanto possível, quem arca com os custos e quem aufere os benefícios. Esta ideia de explicitação é o princípio básico de transparência e de governança. À ACB, também se aplica o princípio da proporcionalidade, que é o do bom senso racional, em que esforços devem ser concentrados na consideração dos custos e dos benefícios mais significativos.

Esse ponto já incorpora crítica empírica importante, de que é preciso fugir do viés economicista e abranger benefícios que, em boa parte, são incertos e difusos por natureza, e custos não quantificáveis. Se for adotada uma abordagem *stricto sensu*, cai-se em um ângulo economicista de levar em consideração só o que se pode mensurar e deixar de lado coisas de maior importância.

Havendo significativa incerteza sobre o impacto de uma alternativa regulatória, é boa prática efetuar-se estimativa de sensibilidade dos resultados com relação a mudanças em variáveis mais importantes, conferindo robustez não só para a AIR mas à decisão regulatória final. Ainda, devem ser considerados benefícios e custos dinâmicos. Estes devem ser, pelo menos, elencados, avaliados e verbalmente mencionados. Se uma determinada medida vai estimular a inovação tecnológica, com a entrada de uma empresa que possui uma tecnologia específica, e este efeito não puder ser mensurado, isto tem de ser explicitado qualitativamente para a análise, para ser considerado na tomada de decisão.

Quanto à mensuração de custos e benefícios, o básico é que uns podem ser monetizados e outros não. Em um mundo ideal, aferem-se custos e benefícios, efetua-se a subtração e verifica-se o efeito líquido. A medida adotada deve ser a com maior diferencial entre custo e benefício. Este é um problema, como tantos outros, trivial de maximização, em que se deriva a curva de benefício e a curva de custo, e o ponto de encontro é o ponto ideal, em que deve ser oferecida a política. Entretanto, na prática, a realização desta análise de custo – benefício está longe de ser trivial.

Tratar de forma realista tais limitações contribui para o aperfeiçoamento da análise e do processo regulatório. Uma das orientações práticas para as agências que realizam AIR é a de que os custos devem ser mensurados sempre que possível. Considerando a dificuldade em quantificar todos os custos e benefícios identificados, deve-se evitar aproximações espúrias, sendo recomendável fornecer estimativas amplas, como ordem de grandeza em milhões de unidades monetárias ou intervalos de valores. É recomendável também avaliar a dimensão relativa entre custos e benefícios, buscando a aplicação do princípio da proporcionalidade. Não sendo possível a quantificação, cabe a descrição qualitativa dos custos e benefícios identificados.

Um bom grupo de benefícios bem arrolados, consistentes, descritos é mais adequado que avaliações que se baseiam em manipularem-se os dados, usarem-se aproximações pouco realistas, mas que apresentem um resultado exato, porque este fornece mais precisão. Este resultado pode levar a distorções tão grandes que, se não

houver uma base de dados e um método confiáveis, é melhor apresentá-lo de uma maneira modesta, quantificar o que for possível e completá-lo com a análise qualitativa. Uma boa explicação fundamentada, consistente, feita de forma verbal vale mais que simulações baseadas em premissas fracas e simplificadas, que não dão conta minimamente da complexidade da interação de variáveis na realidade.

No antitruste brasileiro, essa preocupação em se avaliar a dimensão relativa entre custos e benefícios está presente desde seus primórdios. Na decisão do caso Kolynos-Colgate, por exemplo,[7] apresentou-se esquema comparativo entre custos privados, custos públicos e benefícios esperados, alguns com potencial de quantificação e outros não, que fundamentou o processo de tomada de decisão, a partir de alternativas com base naquela avaliação proporcional entre custos e benefícios. Assim, em antitruste, viu-se fazer-se isso no Brasil pelo menos desde 1996, ano da primeira decisão baseada em uma análise de custo – benefício.

TABELA 1

Alternativas para adequar a operação à legalidade antitruste

Ativos/decisão	Vender	Licenciar	Suspender	Ceder
Instalações				
CP	A	B		
EC	B	B		
Equipamentos				
CP	A	B		
EP	B	B		
Tecnologia – patentes ou *know-how*				
CP	B	B		B
EP	0	0		0
Marcas				
CP	A	B	B	
EP	A	B	A	

Fonte: Voto condutor, AC 0027/1995, Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade).
Obs.: 1. CP – custo privado: (A) alto; (B) baixo; (0) nulo.
2. EC – efeito sobre concorrência: (A) alto; (B) baixo; (0) nulo.

Um ponto importante é que as autoridades de defesa da concorrência têm uma enorme tecnologia a repassar às agências regulatórias, em um processo de diálogo para um bom desenvolvimento de AIR. Está sendo montado um grupo, já oferecendo um piloto do que vai ser a área de análise econômica do Cade, e que dará ensejo justamente a essa análise de impacto, inclusive impactos *a posteriori* de decisões, que é outra preocupação que tem-se há muito tempo.

A análise custo – benefício está sujeita a algumas limitações, como a escamoteação de resultados, em que, diante de efeitos não quantificáveis, pode-se supervalorizar benefícios intangíveis ou deixar de incluir questões desta natureza na análise. Existe também a questão da disponibilidade de dados confiáveis para a análise e o elevado custo para obtê-los. Ainda, o método pode dar ensejo a análises que visam atender objetivos próprios, como a utilização de pressupostos viesados, previsões não realistas, dupla contagem de benefícios e exclusão de custos, podendo levar a

7. Para uma narrativa dos principais aspectos desse caso, ver Salgado (2003).

resultados tendenciosos. Assim, a melhor salvaguarda consiste em explicitar os pressupostos em termos quantitativos e qualitativos, permitindo críticas consistentes, estando claro de onde se partiu.

A questão das informações confiáveis e a alta incerteza sobre os benefícios ou custos potenciais representam outra dificuldade encontrada. Este problema é típico da análise antitruste, em que os impactos de uma fusão são prospectivos e não há como se dizer acuradamente quais vão ser os benefícios e o que se vai gerar de eficiência. Contudo, existem técnicas econométricas já avançadas que permitem criar simulações. São tecnologias desenvolvidas nos últimos dez anos, e por isso a importância da transferência de tecnologia que os órgãos de defesa da concorrência podem passar para agências, seja como troca de informações, seja como ajuda no treinamento destas. A análise de benefícios futuros, de benefícios dinâmicos, fundamentais em quaisquer medidas que visam ampliar bem-estar e eficiência, vai requerer simulações, e para isso desenvolvem-se técnicas cada vez mais sofisticadas, que demandam bases de dados confiáveis e esclarecimento de premissas. A análise *post facto* também possui grande relevância no aprimoramento da ACB, para balizar o que foi feito e corrigi-lo.[8]

Há um desafio adicional considerável na realização da ACB quando um mercado é aberto à concorrência. É, por definição, difícil prever, com um mínimo de acurácia, benefícios potenciais em eficiência ou quantificar, de forma razoável, benefícios dinâmicos da concorrência, como aumento do vigor inovativo, introdução de novos produtos, serviços e tecnologias. Neste caso, cabem estimativas com intervalos de valor associados às probabilidades e margens de erro.

Os custos de *compliance* também devem ser considerados, dado que estes podem ser tão elevados que o não fazer nada pode ser uma excelente decisão de política regulatória.

O legislador é muito claro quando diz o que a agência deve fazer, e que esta deve estar sempre guiada pelos seus ditames legais. Uma das coisas que sensatamente se observou é a importância da promoção da concorrência. Contudo, não deve ser colocado algo genérico na AIR, como a "promoção da concorrência", mas deve-se informar como e por que determinado benefício será positivo. Por exemplo, em uma análise de fusão que pode resultar em aumento da eficiência, deve ser explicitado como isso irá ocorrer e se este aumento de eficiência será compartilhado com o consumidor.

Entretanto, existem alternativas para a ACB. Uma destas é a análise custo – benefício branda, já adotada em boa parte dos países com experiência em AIR, e que representa uma tentativa de abandonar o viés economicista de incorporar todos os impactos e utilizar uma forma de compatibilização de efeitos qualitativos e quantitativos. Os benefícios são relativamente simples de se quantificar em unidades físicas – como quantas vidas ou quantas pessoas é possível atender, quantos leitos a mais é possível colocar –, porém a dificuldade consiste em monetizar estes efeitos, uma vez quantificados.

A análise custo – benefício branda pretende então superar algumas dificuldades da análise custo – benefício, propondo-se a incorporar várias dimensões, diferentemente

8. A guise de exemplo, pode-se consultar, da vasta literatura, Baker (2002), Shenfelter, Hosken e Weinberg (2009), Guilbert e Sunshine (1995) e Ordover e Baker (1992-1993).

do que se vê nos manuais, em que se incorporam os impactos passo a passo sobre os *stakeholders*, o consumidor, os vários agentes e o meio ambiente, até que se tenha uma avaliação mais complexa.

Outra alternativa são os testes de limiar – já utilizados pelo sistema brasileiro de defesa da concorrência, o que pode propiciar transferência de tecnologia –, em que se aplica o princípio da proporcionalidade, economicidade e eficiência. A ideia central é que só se deve dar prosseguimento a uma análise caso se verifique um dano ou benefício significativo, a fim de evitar dispêndios de recursos públicos.

Um ponto a ser destacado refere-se ao problema praticamente insolúvel de somar preferências individuais, até porque estas dificilmente se manifestam no que diz respeito a bens públicos – bens difusos que não podem ser mercadologicamente oferecidos. Este é um dos grandes dilemas da Economia do Bem-Estar. A depender da intensidade e da importância dos impactos identificados, pode-se utilizar certo grau de arbitrariedade, que compete a definições políticas e que possui caráter moral, uma vez que pressupõe que uma unidade monetária não possui o mesmo valor para todos os indivíduos.

5 *COST-EFFECTIVENESS ANALYSIS*

Como ferramenta alternativa, e que se mostra a mais adequada até que se adquira *expertise* em ACB, figura a *cost-effectiveness analysis*. Esta análise consiste da comparação dos custos entre regulações que geram benefícios iguais ou semelhantes. Diferentemente da ACB, a ferramenta não se aplica para determinar quais metas devem ser atingidas, mas, uma vez determinadas, é consistente em comparar quais meios são menos custosos para atingi-las.

No Brasil, compete ao legislador definir alguns objetivos, de modo que, em muitos casos, não há espaço para discussão acerca dos benefícios, porque estes já foram determinados, valendo somente avaliar qual é a alternativa menos custosa para atender àquele objetivo.[9]

Dessa forma, do ponto de vista da construção institucional, a utilização da *cost-efectiveness analysis* pode preceder o desenvolvimento de uma AIR fundamentada em custo – benefício no Brasil, substituir a mensuração dos benefícios por notas técnicas e exposições de motivos, e ser ponto de partida para acumulação de experiência e *expertise* para uma futura adoção de ACB.

Essa análise também é sugerida quando a monetização dos benefícios é inviável, como nos casos de benefícios intangíveis e dispersos, além de útil quando o benefício já está definido, e também para afastar questões morais que podem advir da quantificação de benefícios como valorar vidas e redução de acidentes. Esta questão é de extrema importância, mormente para economia de saúde e de transportes. De uma maneira geral, a solução encontrada pelos microeconomistas consiste em avaliar o

9. A Lei nº 11.182/2005, a Lei da ANAC, como disposto no Artigo 48, §1º, determina o princípio da livre mobilidade: "Fica assegurada às empresas concessionárias de serviços aéreos domésticos a exploração de quaisquer linhas aéreas, mediante prévio registro na ANAC, observada exclusivamente a capacidade operacional de cada aeroporto e as normas regulamentares de prestação de serviço adequado expedidas pela ANAC". Dessa forma, não cabe ao regulador questioná-lo, mas indicar as melhores medidas para que seja atendido o princípio.

valor presente da renda esperada dos indivíduos em questão, buscando afastar qualquer tipo de problema ético.

Essa abordagem metodológica é particularmente interessante: como o economista responde ao dilema ético do barco salva-vidas?[10] Embora um microeconomista aplicado possa não se espantar diante do problema da valoração de vidas, causa repulsa ao restante do gênero humano calcular quanto vale uma vida com relação a outra.[11]

6 TESTES DE LIMIAR

Dados os custos associados à AIR e à escassez de recursos, testes de limiar podem ser utilizados de modo a dispensar a análise ou reduzir a extensão desta, para casos em que a regulação gera impactos relativamente pequenos,[12] ou quando não há alternativa política apropriada à regulação. Nestes casos, a execução de AIR deve ser dispensada, já que a regulação será implementada independentemente do resultado da análise.

Jacobs (2006, p. 25-26) aponta para a existência de limiares quantitativos e qualitativos para aplicação de AIR. O limiar sugere a realização da análise para regulações que tenham custos estipulados maiores do que certo valor, previamente estabelecido. O limiar qualitativo, em vez de informar um custo quantificado, faz exigências quanto à natureza da regulação. Pode-se, por exemplo, estabelecer que a AIR será feita em regulações que gerem alto custo, mas sem especificar qual o valor monetário deste custo, ou que será dispensada em situações em que a regulação salvará vidas. Existe ainda o limiar misto, no qual há considerações quantitativas e qualitativas.

Uma vez estabelecido, o limiar deve ser utilizado como critério de realização de todas as análises, a fim de atribuir legitimidade ao processo. Dessa forma, a decisão política deve se limitar à definição *ex ante* de quais serão os limiares, e, após estabelecido, o critério deve ser utilizado para todas as regulações.

7 ANÁLISES PARCIAIS

As análises parciais representam outro método analítico para a AIR, utilizado quando determinada medida atinge um público específico. Como a regulação pode ter impacto desproporcional em alguns grupos específicos da economia, pode ser desejável analisar separadamente estes impactos, como os sobre as pequenas e médias empresas e a população de menor nível de renda. Análises do tipo também permitem examinar o impacto global por diferentes aspectos, como o efeito sobre a concorrência.

Essas análises devem ser aplicadas de forma paralela e complementar à análise global, sendo previamente especificado como cada impacto será avaliado e ponderado

10. Faz-se menção ao clássico dilema ético quando, em um naufrágio, há que se decidir o que fazer havendo 12 sobreviventes e um barco com capacidade para dez pessoas. Cada leitura ética indicaria uma solução parcial, sendo a solução utilitária guiada pela ética das consequências – práticas – para o bem-estar da sociedade. Pela lógica utilitarista deveriam ser sacrificados aqueles com menor potencial de contribuição para a geração de riquezas (Marcondes, 2007).
11. Freud dizia que um cirurgião é um sádico sublimado. Ele certamente não devia conhecer muitos economistas.
12. Sobre testes de limiar, este tipo de análise em etapas – em que só se prossegue para a etapa seguinte vale, aprofundando a análise, dispendendo maiores esforços, se os efeitos identificados parecem significativos – é o mesmo método adotado pelo Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) na análise antitruste.

no âmbito geral da AIR, para que não prejudique sua consistência. Jacobs (2006, p. 82) indica três problemas recorrentes na execução de análises deste tipo. O primeiro decorre de orientar o regulador a mensurar o impacto distributivo em setores específicos, sem especificar como isto será feito. O segundo consiste da mensuração do impacto macroeconômico, gerado por intervenções microeconômicas. Observadas as interações complexas da economia, é consideravelmente difícil medir este efeito, levando quase sempre a resultados ilusórios ou de curtíssimo prazo, que não costumam ser objetivos da intervenção regulatória. O terceiro problema ocorre ao fazer apenas análises parciais ou utilizar métodos que percebam apenas alguns impactos, sem determinar como estes serão integrados à estrutura analítica mais ampla.

Como exemplos de análises parciais pode ser citada a análise do impacto da liberação de um medicamento – a quebra de uma patente sobre a população que é portadora de uma determinada doença. No caso da construção da hidrelétrica do Rio Madeira, o sistema brasileiro de defesa da concorrência fez uma análise muito próxima de AIR para verificar custos e benefícios.[13]

8 O QUE TEM SIDO FEITO NO BRASIL?

8.1 DECRETO Nº 4.176/2002

O Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002, que estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo federal, representa o esboço de uma primeira iniciativa em AIR no Brasil, considerando-se a presença de alguns componentes deste instrumento no decreto.

Ficou determinado que as propostas de projetos de atos normativos, ao serem encaminhadas à Casa Civil, devem ser acompanhadas de formulário constante no Anexo II do decreto, além do parecer conclusivo sobre a constitucionalidade, a legalidade e a regularidade formal. Este formulário é composto por: síntese do problema ou da situação que reclama providências; soluções e providências da medida proposta; alternativas existentes à medida proposta; custos; razões que justificam a urgência, quando aplicável; impacto sobre o meio ambiente; alterações propostas; e síntese do parecer do órgão jurídico.

As elaboração dos atos normativos devem levar em consideração as questões expostas no Anexo I do decreto. Algumas destas questões constituem elementos característicos de AIR, como o item 2, que levanta a questão das alternativas à regulação e o item 12, que impõe a realização de uma espécie de análise custo – benefício, como exposto em seguida (BRASIL, 2002):

2. Quais são as alternativas disponíveis?

2.1. Qual foi o resultado da análise do problema? Onde se situam as causas do problema? Sobre quais causas pode incidir a ação que se pretende executar?

13. Cf. AC 08012.006989/2008-01, que trata da constituição da sociedade de propósito específico Madeira Energia S.A. A conclusão de que a operação não implicaria danos à concorrência baseou-se na previsão de aumento de capacidade instalada e entrada em operação de novas usinas geradoras de energia hidrelétrica. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/temp/D_D000000379251134.pdf>. Acesso em: 5 set. 2009.

2.2. Quais são os instrumentos da ação que parecem adequados para alcançar os objetivos pretendidos, no todo ou em parte? (Exemplo: medidas destinadas à aplicação e execução de dispositivos já existentes; trabalhos junto à opinião pública; amplo entendimento; acordos; investimentos; programas de incentivo; auxílio para que os próprios destinatários alcançados pelo problema envidem esforços que contribuam para sua resolução; instauração de processo judicial com vistas à resolução do problema.)

2.3. Quais são os instrumentos de ação que parecem adequados, considerando-se os seguintes aspectos:

- desgaste e encargos para os cidadãos e a economia;
- eficácia (precisão, grau de probabilidade de consecução do objetivo pretendido);
- custos e despesas para o orçamento público;
- efeitos sobre o ordenamento jurídico e sobre metas já estabelecidas;
- efeitos colaterais e outras consequências;
- entendimento e aceitação por parte dos interessados e dos responsáveis pela execução;
- possibilidade de impugnação no Judiciário.

(...)

12. Existe uma relação equilibrada entre custos e benefícios?

12.1. Qual é o ônus imposto aos destinatários da norma (calcular ou, ao menos, avaliar a dimensão desses custos)?

12.2. Podem os destinatários da norma, em particular as pequenas e médias empresas, suportar esses custos adicionais?

12.3. As medidas pretendidas impõem despesas adicionais ao orçamento da União, dos Estados e dos Municípios? Quais as possibilidades existentes para enfrentarem esses custos adicionais?

12.4. Procedeu-se à análise da relação custo-benefício? A que conclusão se chegou?

12.5. De que forma serão avaliados a eficácia, o desgaste e os eventuais efeitos colaterais do novo ato normativo após sua entrada em vigor?

É atribuída à Casa Civil a incumbência de decidir sobre a divulgação do texto dos atos normativos, especialmente quando possuem relevante significado político ou social, por meio da internet ou mediante a realização de audiência pública, com o objetivo de receber sugestões de órgãos, entidades ou pessoas. Quando aberta à consulta pública via internet, findo o prazo de 30 dias, as sugestões recebidas são analisadas e é consolidada a versão final do projeto, sendo encaminhado ao Congresso Nacional.

8.2 PROGRAMA DE FORTALECIMENTO DA CAPACIDADE INSTITUCIONAL PARA GESTÃO EM REGULAÇÃO (PRO-REG)

Tendo por finalidade

> contribuir para a melhoria do sistema regulatório, da coordenação entre as instituições que participam do processo regulatório exercido no âmbito do Governo Federal, dos mecanismos de prestação de contas e de participação e monitoramento por parte da sociedade civil e da qualidade da regulação de mercados (BRASIL, 2007, Art. 1º),

foi instituído, pelo Decreto nº 6.062, de 16 de março de 2007, o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG). Resultado de uma parceria da Casa Civil e Ministérios da Fazenda (MF) e do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o programa possui apoio técnico e financeiro deste banco e reúne, por meio de comitês, a Casa Civil da Presidência da República, MF, MPOG, ministérios setoriais, agências reguladoras e instituições da sociedade civil de defesa do consumidor.

O PRO-REG estrutura-se em quatro componentes: fortalecimento da capacidade de formulação e análise de políticas; melhoria da coordenação e do alinhamento estratégico entre políticas setoriais e processo regulatório; fortalecimento de autonomia, transparência e desempenho das agências reguladoras; e apoio aos mecanismos para o exercício do controle social.[14, 15]

8.3 CONSULTAS PÚBLICAS

O Projeto de Lei nº 3.337/2004, Lei das Agências, em trâmite no Congresso, prevê em sua atual redação a instituição da consulta pública prévia para todas as agências, bem como a publicação de material técnico e dados que embasaram a proposta. A consulta pública já é prática constante, como se viu recentemente nos casos da revisão do Plano Geral de Outorgas, feita pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel),[16] e das novas regras para alocação e realocação de *slots* em aeroportos, feitas pela ANAC.[17]

Como uma simples constatação empírica da existência de prática de consulta pública por parte das agências, será apresentado adiante o número de consultas públicas realizadas por ano por cada agência reguladora federal, de 1998 a 2008.[18] Ressalte-se que esta análise não tem como objetivo apresentar conclusões referentes à comparação entre agências, à qualidade dos procedimentos ou mesmo à evolução na

---

14. Descrições dos eixos de atuação disponíveis em Brasil (2009a).
15. A distribuição do financiamento do programa entre seus componentes, como indicado por Farias (2009), dá-se da seguinte forma: fortalecimento da capacidade de formulação e análise de políticas (US$ 765.000); melhoria da coordenação e do alinhamento estratégico entre políticas setoriais e processo regulatório (US$ 1.264.000); fortalecimento de autonomia, transparência e desempenho das agências reguladoras (US$ 1.983.000); apoio aos mecanismos para o exercício do controle social (US$ 1.744.000).
16. Consulta para revisão do Plano Geral de Outorgas de Serviços de Telecomunicações. Ver Brasil (2008a).
17. Consulta pública para realocação de horários de chegadas e partidas de aeronaves em linhas aéreas domésticas de transporte regular de passageiros. Ver Brasil (2008b).
18. Para fins de harmonização das informações, dado que cada agência possui procedimentos particulares, foi agregado o número de realizações de consultas públicas e audiências públicas anuais.

prática das consultas, mas apenas evidenciar que existe a prática, nos anos recentes, no âmbito das agências reguladoras federais. As informações, a seguir apresentadas, foram retiradas dos *sites* das agências.[19]

TABELA 2
Consultas públicas realizadas pelas agências reguladoras federais

	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	Total por agência
ANAC	15	18										**33**
Anatel	64	90	102	75	112	64	97	68	86	19		**777**
Aneel	94	65	41	51	52	53	33	11	11	13	18	**442**
ANP	20	24	15	16	6	3						**84**
ANS	2	2	4	2	4	8	2	5				**29**
ANTAQ	1	4		8								**13**
ANTT	24	24	23	9	11	11						**102**
Anvisa	77	119	95	99	92	109	110	103	118			**922**
Total por ano	**297**	**346**	**280**	**260**	**277**	**248**	**242**	**187**	**215**	**32**	**18**	**2.402**

Fonte: Dados dos sites das agências reguladoras.
Elaboração dos autores.

A consulta pública é o processo pelo qual as partes interessadas informam o regulador a respeito de uma política potencial. É uma ferramenta útil para aumentar a transparência, a eficiência e a efetividade da regulação, bem como para reduzir os custos inerentes a esta. Considerando a função estrita de informar o regulador, a consulta pública oferece dados condizentes com a ótica da parte afetada, bem como possibilita considerar efeitos que inicialmente não seriam percebidos. Além disso, possibilita a utilização de dados relativos aos efeitos inicialmente considerados, abrindo a possibilidade de considerar novos efeitos indicados pelos agentes econômicos. Ainda, a consulta pública amplia a visão do regulador, tal como é a função de qualquer diálogo e debate ordenado bem conduzido.

A consulta pública corrobora a legitimação da decisão tomada, que também é uma das funções da AIR. Pode contribuir neste aspecto por ser capaz de envolver, além das partes afetadas, toda a sociedade, fazendo com que todos os agentes interessados contribuam com a realização da AIR, tornando-a mais equânime. Indubitavelmente, qualquer ação em nível governamental, que escute a comunidade na qual esta ação incidirá, tende a ser mais justa do que a que reflita apenas a visão de um agente isolado, e, por sua vez, tende a ser mais bem-aceita por esta comunidade.

O instrumento possibilita aproximar as agências da representação das demandas dos consumidores. Estas, por seu turno, quanto melhor informadas e preparadas, reforçam a autonomia do regulador contra a pressão de interesses de pequenos grupos organizados, por conformar base ampla de apoio, necessária até porque boa parte de iniciativas do regulador em prol do interesse público desagradam aos regulados.

Observe-se que a consulta pública tem maior utilidade para a AIR se for utilizada como subsídio para análise, ou seja, se a sua realização for realmente para

19.Como a Agência Nacional de Águas (ANA) não registrou em seu *site* nenhuma informação com respeito a consultas no período em questão e a Agência Nacional do Cinema (Ancine) não dispõe por data as consultas realizadas – a Ancine registrou a realização de 33 consultas públicas até 24 de junho de 2009 –, estas agências não serão consideradas.

servir aos reguladores com informações que serão utilizadas no abalançamento dos efeitos da regulação, e não somente ser um instrumento de legitimação da decisão tomada, pois, neste caso, a função da consulta será nula, apenas uma etapa burocrática a ser seguida.

Malyshev (2002) alerta para o que chama de "Fadiga da consulta", um efeito evidenciado no Canadá e no Reino Unido Segundo o autor, as amplas consultas parecem ter resultado em uma fadiga por parte dos grupos de interesse, que se sentem sobrecarregados pelo extenso número de matérias sobre as quais têm de fornecer informação. O efeito, embora carregue um sinal positivo por indicar que um patamar altamente consultivo e transparente foi alcançado, pode reduzir o nível de qualidade dos comentários das partes envolvidas, prejudicando a tomada de decisão política.

Além disso, há ainda o problema da assimetria de informação e o clássico problema da organização de grandes grupos. Ou seja, os interesses difusos organizam-se de forma muito mais precária do que interesses econômicos de pequenos grupos afetados – os regulados[20] –, daí a assimetria radical na capacidade de vocalizar propostas, sugestões e críticas construtivas.

A fim de atender às boas práticas, "conferir publicidade aos resultados" e "envolver o público extensivamente", sugere-se que a AIR, no que se refere às consultas públicas, se estruture da seguinte forma (OECD, 1997):

- O regulador expõe à sociedade os motivos da criação ou revisão de uma regulação potencial e realiza consulta pública para obtenção das informações necessárias, como impactos em diversos agentes e possíveis formas para atingir os objetivos em questão.
- A partir das informações obtidas, o regulador elenca os efeitos relevantes, utiliza o(s) método(s) analítico(s) apropriado(s), toma uma decisão parcial, emite o texto da regulação – caso decida regular – e os motivos para tal – incluindo como ponderou os efeitos sobre os diversos agentes – e inicia nova consulta.
- A segunda consulta consiste em obter da sociedade considerações acerca do texto emitido, nos moldes de algumas consultas realizadas atualmente. Ao término da consulta, o regulador avalia as contribuições e emite a redação final da regulação, acompanhada da justificativa da decisão final tomada.

Com o intuito de evitar a fadiga da consulta e o dispêndio de recursos públicos, sugere-se a realização de um teste de limiar, a partir do número e do teor das contribuições da primeira consulta, para verificar a necessidade de realização da segunda consulta. A realização das duas consultas atenderia aos princípios de transparência e prestação de contas, além de, no caso da primeira, servir como importante fonte de dados.

Em audiências públicas, sugere-se a utilização da tecnologia da informação disponível, como o uso de videoconferência, de modo a permitir a participação de agentes de localidades distantes de onde será realizada a audiência. Esta é uma maneira de permitir que agentes com recursos limitados exponham suas posições

20. Conforme ensinou Olson (1965), ao postular o clássico problema da lógica da ação coletiva, aplicado por Stigler (1971) ao desenvolver a teoria econômica da regulação.

quanto ao tema em questão e que todos os interessados possam acompanhar as sessões.

8.4 EXEMPLO RECENTE: O CASO DA ANAC

Como exemplos recentes de casos que se aproximam de uma AIR, lembrando que a decisão política já está tomada, pode-se analisar as medidas da ANAC para abertura do Santos Dumont para outros voos, que não da ponte aérea, e a liberalização das tarifas internacionais. Nestes casos, a agência somente estava fazendo cumprir a norma legal, adotando uma análise mais próxima à *cost-efectiveness analysis*.

Em novembro de 2008, a Agência Nacional de Aviação Civil colocou em consulta pública a proposta de melhor utilização do aeroporto Santos Dumont, no Rio de Janeiro. Em 6 de março de 2009, foi publicada resolução revogando a Portaria DGAC nº 187/2005. A Portaria colidia com a Lei nº 11.182/2005 (lei de criação da ANAC), que consagra o regime da livre mobilidade e livre concorrência, desde que obedecidas "a capacidade operacional de cada aeroporto e as normas regulamentares de prestação de serviço adequado expedidas pela ANAC" (BRASIL, 2005a, Art. 47, §1).

Para assegurar o previsto em lei, a ANAC decidiu pela revogação da portaria. Para liberar o aeroporto Santos Dumont, foram realizados estudos sobre a capacidade do sistema de pistas, de pátio e dos componentes operacionais do terminal de passageiros. Em seguida, foi efetuada a análise da demanda do Santos Dumont, a fim de verificar sua compatibilidade com a capacidade instalada.

A Exposição de Motivos (BRASIL, 2005b) da resolução traz considerações sobre o impacto da mudança no bem-estar do usuário e os efeitos observados no período em que vigoraram as restrições, com ênfase para a não transformação do aeroporto Galeão em *hub* internacional.

Também em 2008, foi criado um grupo de estudo para avaliar os impactos da liberalização das tarifas internacionais, conforme previsto pela Lei nº 11.182. Este processo foi iniciado em 2007, com a liberalização das tarifas no âmbito da América do Sul. Ambos os processos incluíram a análise por grupo de estudo para avaliar o cenário atual e a competitividade das empresas e os efeitos da liberalização tarifária. O relatório (BRASIL, 2009b) concluiu que a liberalização é positiva e a proposta foi encaminhada à consulta pública.

Os estudos que fundamentaram as decisões regulatórias não correspondem a AIRs, embora incluam diversas de suas etapas. No entanto, sinalizam que a introdução deste procedimento na rotina das agências pode ocorrer sem maiores dificuldades.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A AIR pode auxiliar o regulador no processo de tomada de decisões, ao aumentar o entendimento dos impactos da ação do governo sobre o mundo real, integrar os objetivos políticos múltiplos, aumentar a transparência e a participação social, e melhorar a *accountability* do governo. Contudo, deve ser utilizada estritamente como elemento metodológico de avaliação, devendo ser sugerida, e não imposta ao

regulador, e empregada no início do processo decisório, caso contrário se reduz a justificar a decisão já tomada.

Nesse sentido, o PRO-REG tem uma grande contribuição para dar à introdução e ao estabelecimento da AIR no Brasil. Primeiro, definir regras básicas e gerais, como o momento em que vai ser implantado, e não entrar no mérito das decisões das agências. Ainda, há a necessidade de um maior diálogo entre o SBDC e as agências, para possibilitar a transferência de tecnologia e, por último, muitos estudos de impactos regulatórios precisam ser feitos *post facto,* a fim de verificar se os benefícios e as eficiências esperadas de fato aconteceram, o que é de extrema relevância para informar futuras políticas públicas.

Verifica-se que há *expertise* e experiência acumulada nas agências que as tornam capazes de integrar, sem maiores dificuldades, os procedimentos de AIR dentro de suas rotinas. A adoção deste mecanismo irá fortalecê-las frente à sociedade e contribuir para consolidar seus requisitos de autonomia e reputação técnica.

REFERÊNCIAS

BAKER, J. Mavericks, mergers and exclusion: proving coordinated competitive effects under the Antitrust Law. *Law Review*, New York University, v. 77, n. 1, p. 135, 2002. Disponível em: <http://www3.law.nyu.edu/journals/lawreview/issues/vol77/no1/Baker.pdf>.

BENTHAM, J. *An introduction to the principles of morals and legislation*. History of economic thought books, McMaster University Archive for the History of Economic Thought, number bentham, 1781. Disponível em: <http://ideas.repec.org/b/hay/hetboo/bentham1781.html>.

BIZZO, E. *Determinantes de qualidade regulatória*: principais instrumentos e o caso brasileiro. Monografia (Graduação) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Ciências Econômicas, Rio de Janeiro, 2009. Mimeografado.

BRASIL. *Decreto nº 4.176, de 28 de Março de 2002.* Estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2002.

_____. *Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005.* Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2005a.

_____. Ministério das Comunicações. Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). *Exposição de motivos*. Proposta de resolução que revoga as limitações e proibições operacionais impostas à área de controle terminal (TMA) do Rio de Janeiro, estabelecidas na Portaria nº 187/DGAC, de 8 de março de 2005. Brasília, 2005b. Disponível em: <http://www.anac.gov.br/arquivos/pdf/ExposicaoDeMotivos_revogacaoDaPortaria187DGAC.pdf>. Acesso em: 3 set. 2009.

_____. *Decreto nº 6.062, de 16 de março de 2007.* Institui o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação – PRO-REG, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2007.

_____. Ministério das Comunicações. Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). *Consulta pública nº 23, de 16 de junho de 2008*. Brasília, 2008a. Disponível em: <http://sistemas.anatel.gov.br/SACP/Contribuicoes/TextoConsulta.asp?CodProcesso=C1175&Tipo=1&Opcao=andamento>. Acesso em: 3 set. 2009.

_____. Ministério da Defesa. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). *Resolução nº , de de de 2008*. Institui sistema de realocação de *slots* aplicável aos aeroportos que operam no limite de sua capacidade. Brasília, 2008b. Disponível em: <http://www.anac.gov.br/arquivos/pdf/Resolucao_Slots.pdf>. Acesso em: 3 set. 2009.

_____. Presidência da República. Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para a Gestão em Regulação (PRO-REG). *Eixos de atuação*. Brasília, 2009a. Disponível em: <http://www.regulacao.gov.br/institucional/eixos-de-atuacao>. Acesso em: 6 jul. 2009.

_____. Ministério da Defesa. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). *Exposição de motivos da proposta de resolução que estabelece cronograma de alterações dos valores máximos de desconto para as tarifas aéreas internacionais, com relação à América do Sul.* Brasília, 2009b. Disponível em: <http://www.anac.gov.br/arquivos/pdf/ConsultaPublica_exposicaoMotivos180907.pdf>. Acesso em: 3 set. 2009.

COMMONWEALTH OF AUSTRALIA. *Handbook of cost benefit analysis*. Jan. 2006. Disponível em: <http://www.finance.gov.au/publications/finance-circulars/2006/docs/Handbook_of_CB_analysis.pdf>.

FARIAS, P. Mejorando la gestión de la regulación: la experiencia del Banco Interamericano de Desarrollo – BID en Brasil. *In*: RAMALHO, P. I. S. (Org.). *Regulação e agências reguladoras*: governança e análise de impacto regulatório. Brasília: Anvisa, 2009, p. 207-228.

GUILBERT, R.; SUNSHINE, S. Incorporating dynamic efficiency concerns in merger analysis: the use of innovation markets. *Antitrust Law Journal*, Chicago, v. 63, 1995.

HARDIN, D. B. *Why cost-benefit analysis?* a question (and some answers) about the legal academy. *Alabama Law Review*, Tuscaloosa, v. 59, n. 5, 2008.

JACOBS, S. *Regulatory impact analysis in regulatory process, method, and co-operation: lessons for Canada from international trends*. Privy Council Office, Government of Canada, 2006.

JACOBZONE, C.; CHOI, C.; MIGUET, C. Indicators of Regulatory Management Systems. *OECD Working Papers on Public Governance,* OECD Publishing, n. 4, 2007.

MALYSHEV, N. *The evolution of regulatory policy in OECD countries.* Paris: OECD, 2002.

MARCONDES, D. *Textos básicos de ética*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

MOTTA, R. S. *Manual para valoração econômica de recursos ambientais*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, 1998.

NOLL, R. G. Economic perspectives on the Politics of Regulation. *In*: SCHMALENSEE, R.; WILLIG, R. (Ed.). *Handbook of Industrial organization*. Amsterdam: North-Holland, Elsevier, 1989. v. 2.

OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET (OMB). *Appendix V*: Regulatory Program of the United States Government. Office of Management and Budget: Washington, D.C., 1991.

_____. *Report to Congress on the Costs and benefits of federal regulations*. Washington, D.C., Office of Information and Regulatory Affairs, Sept. 1997.

OLSON, M. *The logic of collective action.* Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.

ORDOVER, J.; BAKER, J. Entry analysis under the 1992 horizontal merger guidelines. *Antitrust Law Journal*, v. 61, p. 139, 1992-1993.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Regulatory impact analysis*: best practices for regulatory quality and performance. Paris, 1997.

_____. *Determinants of quality in regulatory impact analysis*. Paris, 2006.

_____. *Building an institutional framework for regulatory impact analysis*. Version 1.1. Regulatory Policy Division Directorate for Public Governance and Territorial Development. Paris, 2008.

PELTZMAN, S.; LEVINE, M.; NOLL, R. The economic theory of regulation after a decade of deregulation. *Brooking Papers on Economic Activity*, Washington, Brookings Institution, 1989.

SALGADO, L. H. *Caso 1*: o caso Kolynos-Colgate e a introdução da economia antitruste na experiência brasileira. *In*: MATTOS, C. (Org.). *A revolução do antitruste no Brasil*: a teoria econômica aplicada a casos concretos. São Paulo: Singular, 2003.

SHENFELTER, O.; HOSKEN, D.; WEINBERG, M. Generating evidence to guide merger enforcement. *CEPS Working Paper*, Cambridge, MA, n. 183, Mar. 2009.

STIGLER, G. The theory of economic regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, The Rand Corporation, New York, v. 2, n. 1, p. 1-11, Spring 1971.

YARROW, G. *A review of Ofgem regulatory impact assessments*. Oxford: Regulatory Police Institute, June 2005.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2010

EDITORIAL

Coordenação
Iranilde Rego

Revisão
Njobs Comunicação

Editoração
Bernar José Vieira
Cláudia Mattosinhos Cordeiro
Everson da Silva Moura
Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, 9º andar 70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br
Tiragem: 130 exemplares