

Projeto AIR: Resultados Parciais

II Seminário de Qualidade
Regulatória da ANP

Michelle M. Holperin

RJ, 13 de Novembro de 2019

O Projeto

- ↳ Objetivo: entender o que já foi feito;
- ↳ Sugestões de aperfeiçoamento e possíveis indicadores de monitoramento;
- ↳ Por quê? Cenário favorável à disseminação da AIR;
- ↳ Quantidade razoável de AIRs já produzidas pelas agências.

AIR: O que é?

□ Definição curta e padrão:

“Impact assessments examine whether there is a need for action and analyze the possible impacts of available solutions” (European Union)

AIR é o processo sistemático de análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos, tendo como finalidade orientar e subsidiar a tomada de decisão (Casa Civil, 2018)

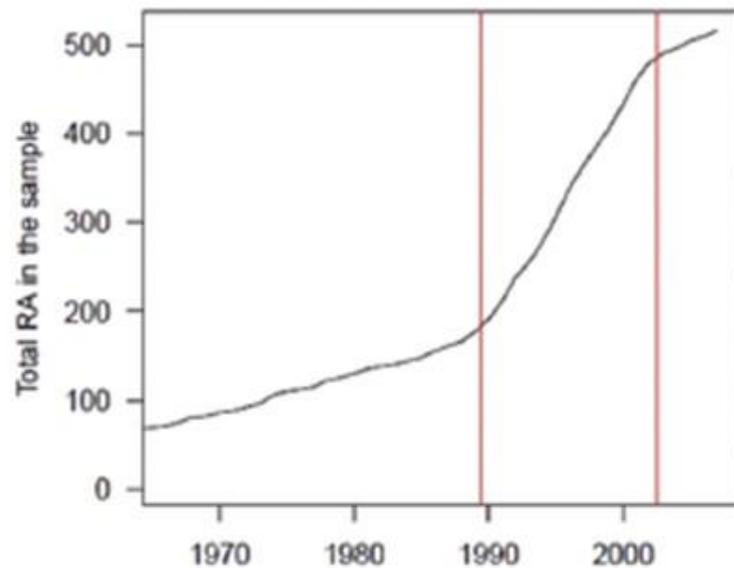
❑ Temas que se misturam:

The better regulation agenda is about designing and evaluating EU policies and laws transparently, with evidence, and backed up by the views of citizens and stakeholders. It covers all policy areas and aims for targeted regulation that goes no further than required, in order to achieve objectives and bring benefits at minimum cost. (European Commission, online)

- ❑ Ferramentas orçamentárias foram se sofisticando ao longo de décadas, para aumentar a transparência e a responsabilidade dos governos por seus comportamentos tributários (Trnka & Thuerer, 2019);
- ❑ Com a difusão do "Estado regulador", o mesmo movimento ocorre com as ferramentas regulatórias.

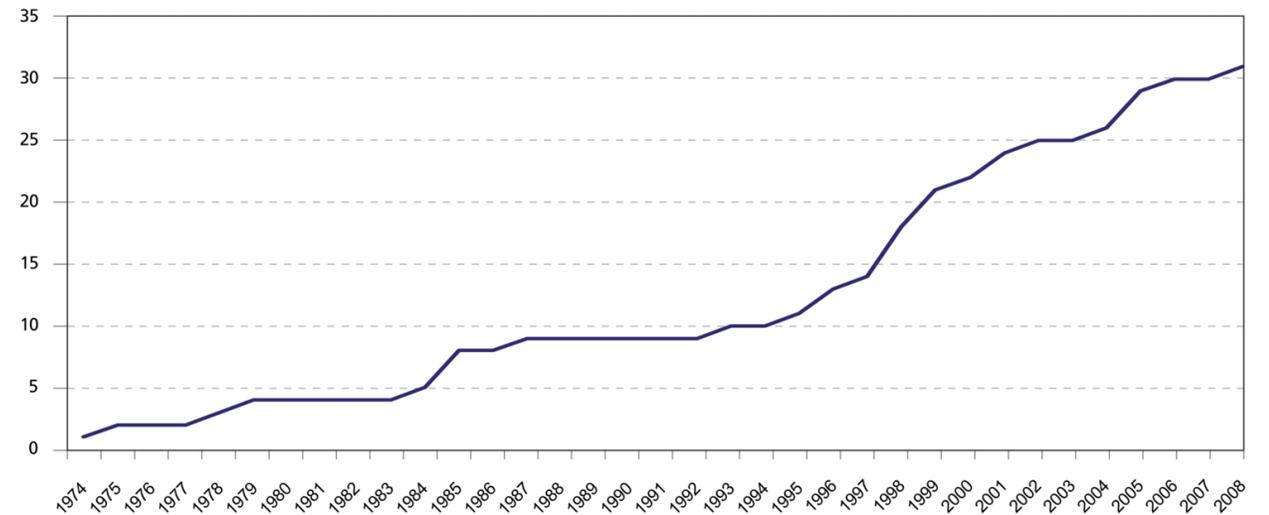
AIR como o "próximo passo"

Fig 1. Difusão de ARIs



Fonte: Jordana, Levi-Faur & Fernández i Marín (2011)

Fig 2. Difusão da AIR



Fonte: OCDE (2009)

EUA:

Reagan, 1981: Decreto executivo nº 12291 obriga a realização de análise custo-benefício (ACB) para todas as grandes novas propostas regulatórias;

Reino Unido:

Surge como compliance cost assessment (CCA), no contexto da década de 1980 de redução dos custos de compliance sobre os negócios;

Regulatory action shall not be undertaken unless the potential benefits to society for the regulation outweigh the potential costs to society;

Contexto: Agenda de Melhoria Regulatória

EUA:

Clinton, 1993: Decreto executivo nº 12866 requer justificativa para ação (falhas de mercado) e benefícios precisariam ser justificados, e não necessariamente superiores aos custos.

Reino Unido:

Em 1997, no governo de Tony Blair, o discurso muda de "deregulation" para "better regulation", e as CCAs são substituídas pelas AIRs (ou impact assessment).

↳ Eficiência:

- Necessidade de justificar a ação;
- Análise de alternativas;
- Ponderação dos custos e benefícios;

↳ *Accountability*:

- Monitoramento dos resultados;

↳ Transparência:

- Registro por escrito da motivação da ação;
- Detalhes do curso de ação que o regulador pretende seguir;
- Explicar sua escolha, comparando-a com outras alternativas de ação, incluindo a não ação.

Acesso às AIRs

Agência	Casa Civil (2017)	LAI (2018-2019)	Diferença
ANP	6	4	(2)
Ancine	7	7	0
Anvisa	261	452	191
ANS	0	24	24
Antaq	9	0	(9)
ANTT	28	4	(24)
ANA	1	0	(1)
Anatel	39	61	22
Aneel	93	138	45
Anac	146	-	NA

Observações:

- > Apenas 3 das 10 agências dispõem de espaço exclusivo para os relatórios de AIR;
- > Apenas 2 das 3 disponibilizam todos os relatórios já realizados;
- > Variedade nas respostas enviadas não permite indicar, ao certo, quantas AIRs já foram realizadas;

Acesso às AIRs

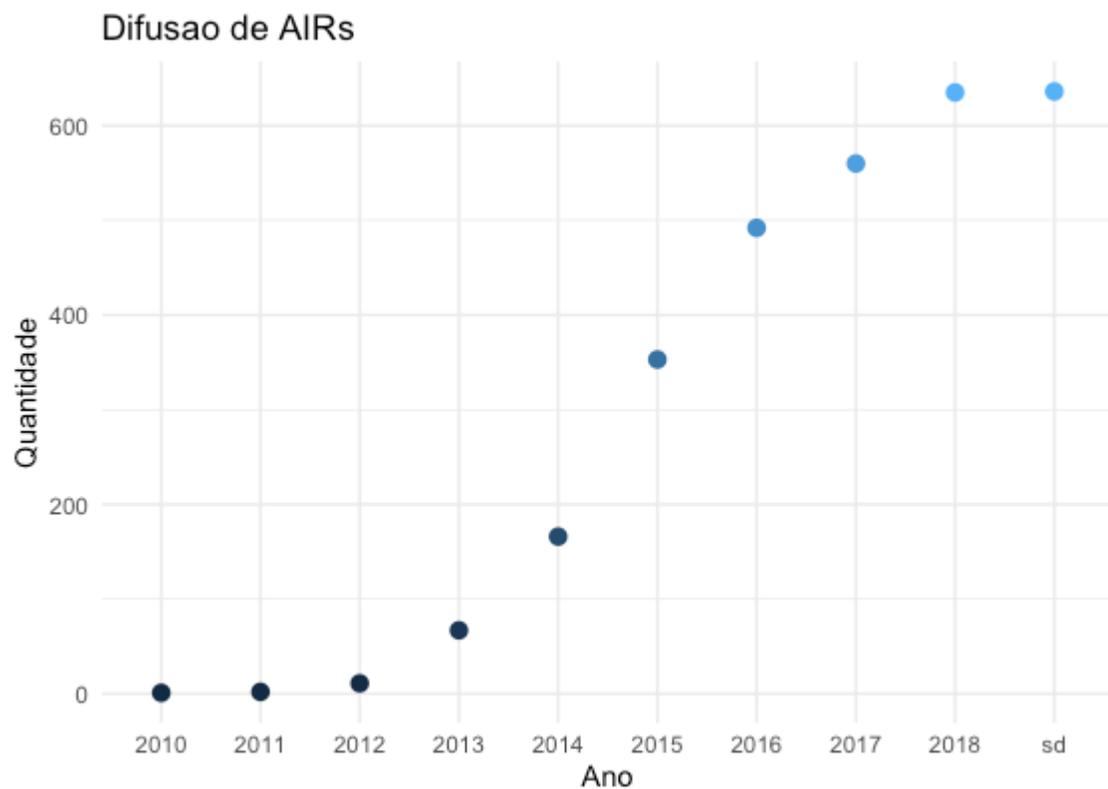
Agência	Casa Civil (2017)	LAI (2018-2019)	Diferença
ANP	6	4	(2)
Ancine	7	7	0
Anvisa	261	452	191
ANS	0	24	24
Antaq	9	0	(9)
ANTT	28	4	(24)
ANA	1	0	(1)
Anatel	39	61	22
Aneel	93	138	45
Anac	146	-	NA

Observações:

- > Falta de padronização dos arquivos torna complexa a tarefa de análise dos documentos;
- > A divergência entre as quantidades (i) que podem ser obtidas no site das agências, (ii) recebidas via Lei de Acesso à Informação e (iii) informadas por meio de questionário da Casa Civil indicam que a transparência do processo de AIR nas agências federais carece de melhoria significativa.

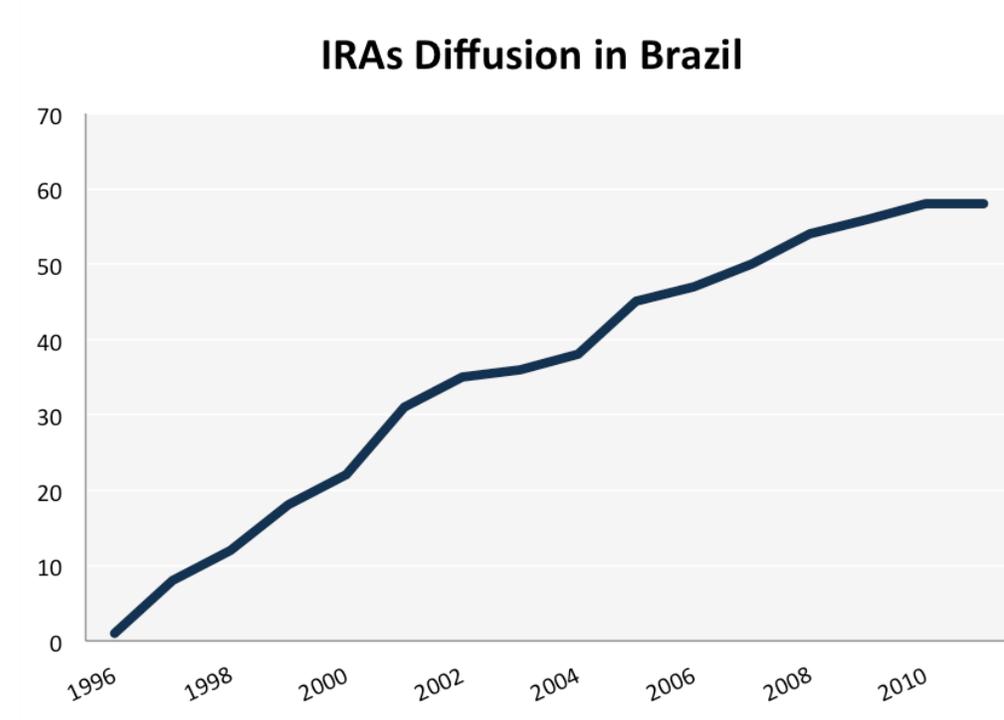
AIRs para análise

AIRs: Produção acumulada



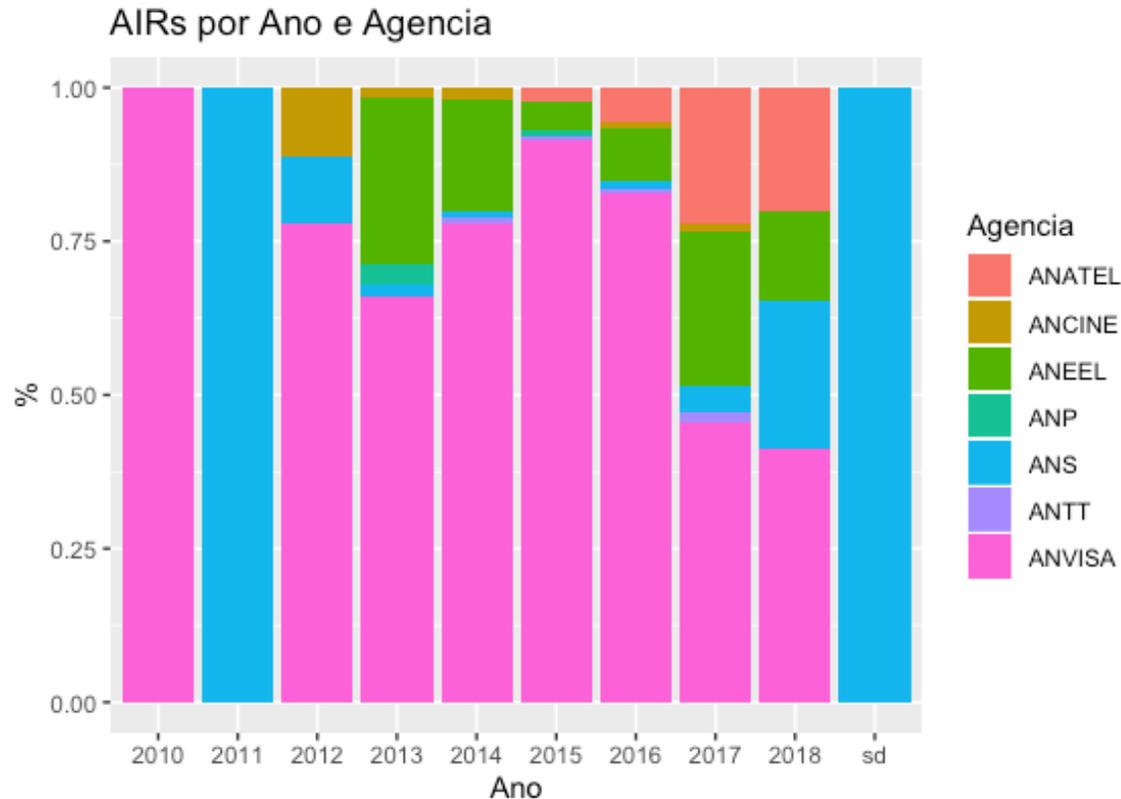
Fonte: Uerj Reg (Dados fornecidos pelas agências via LAI) e site das agências

ARIs: Criação



Fonte: Holperin (2017)

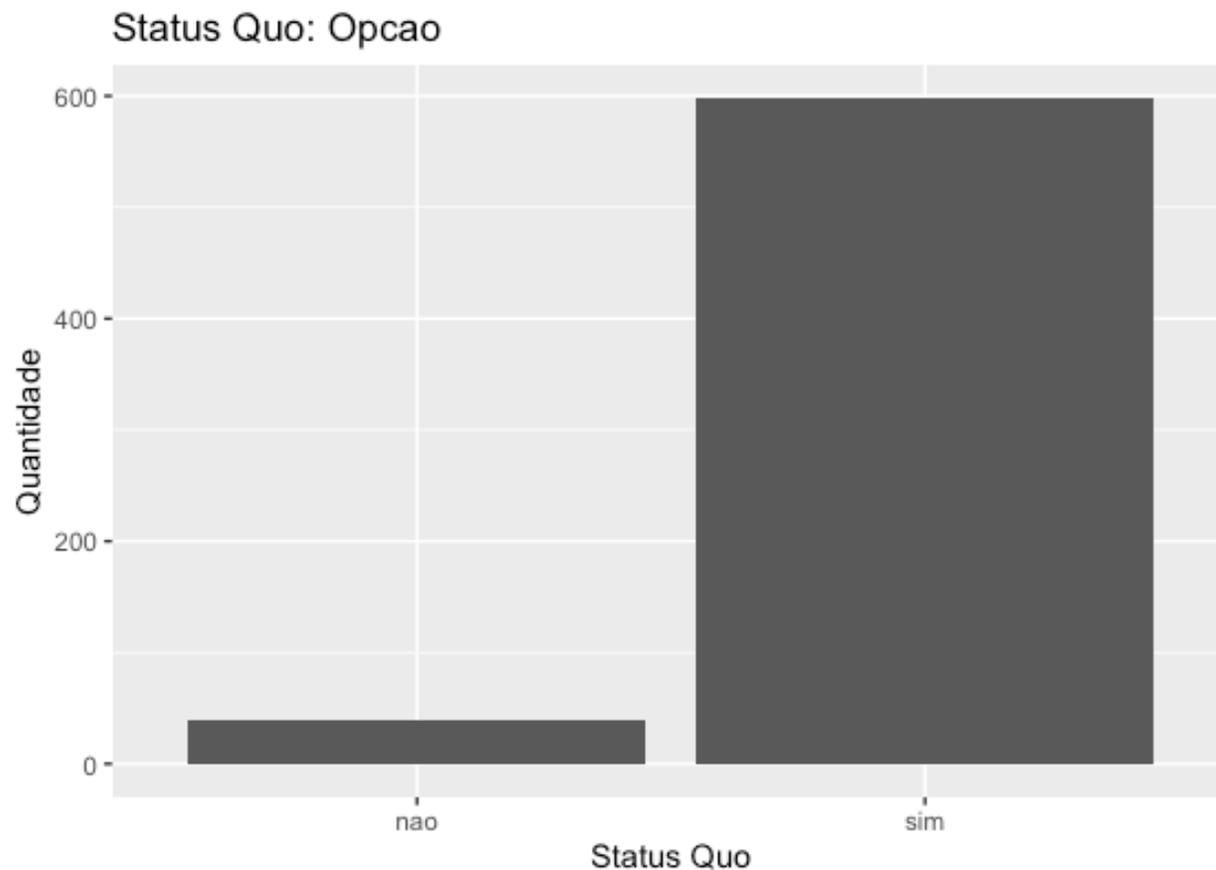
AIRs para análise



Observações:

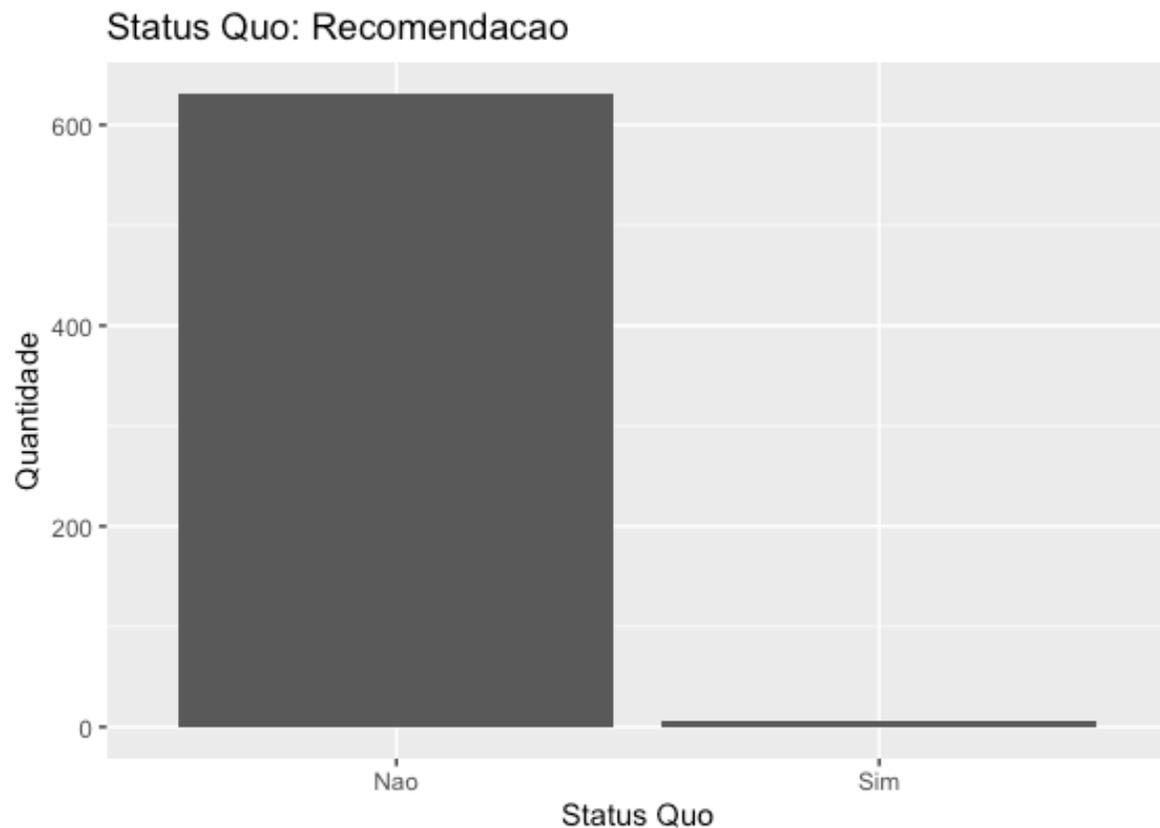
- > AIRs concentradas em poucas agências (86% na Anvisa e Aneel);
- > AIRs não encontradas: ANA e Antaq;
- > ANAC: nova tentativa de obtenção das análises/link direcionado.

Opção de "nada fazer"



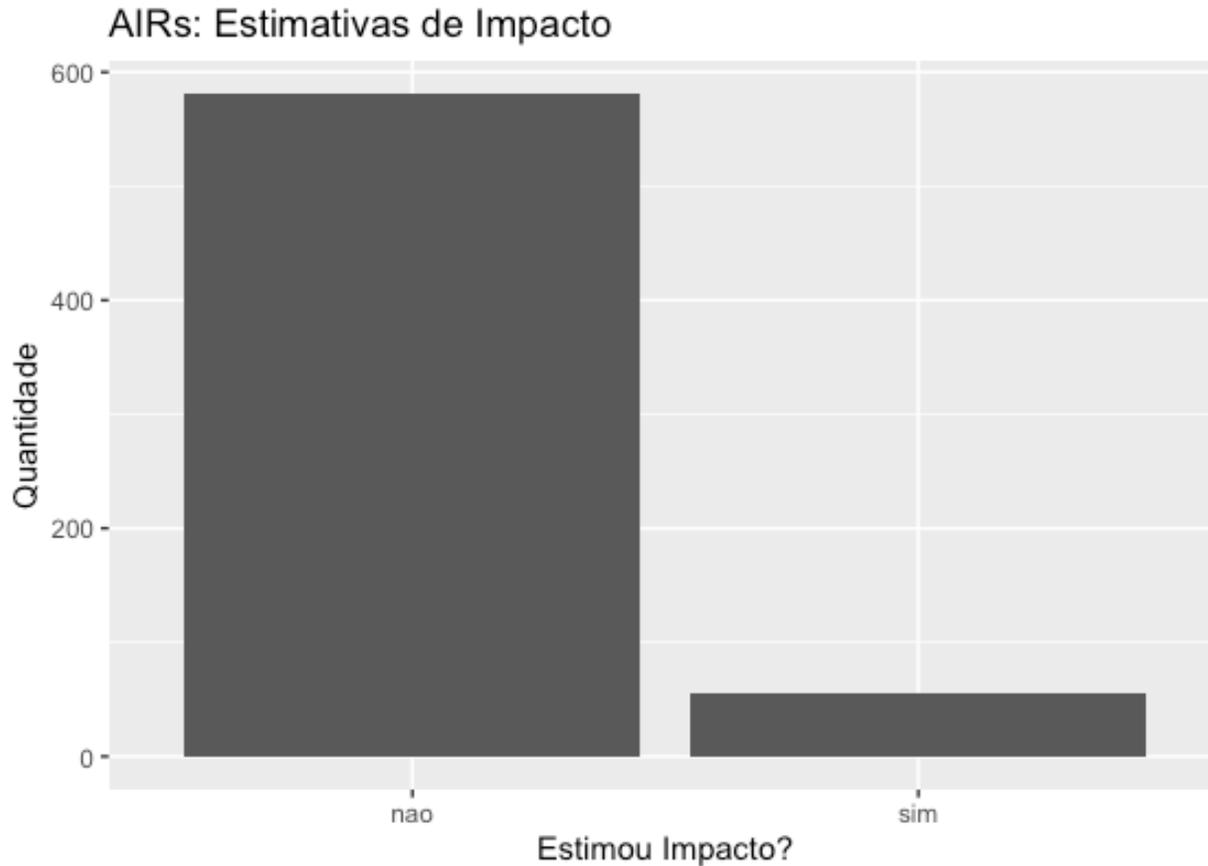
→ Das AIRs analisadas (2010-2018), 94% considera manter o *status quo* como uma das opções.

Opção de "nada fazer"



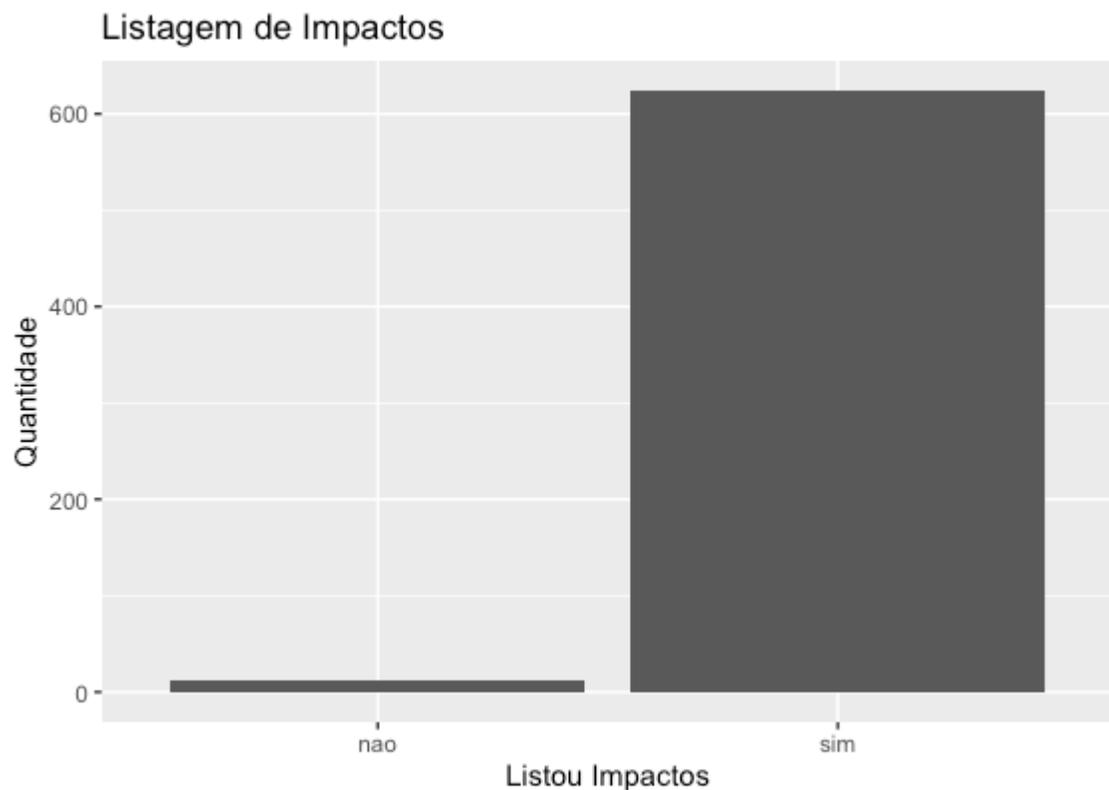
→ No entanto, o status quo foi escolhido/recomendado em menos de 1% das AIRs.

Estimativas de Impacto



- Apenas cerca de 8% apresentou qualquer estimativa sobre custos das alternativas;
- Benefício Líquido: Foi verificado índice C/B em apenas 1 AIR.

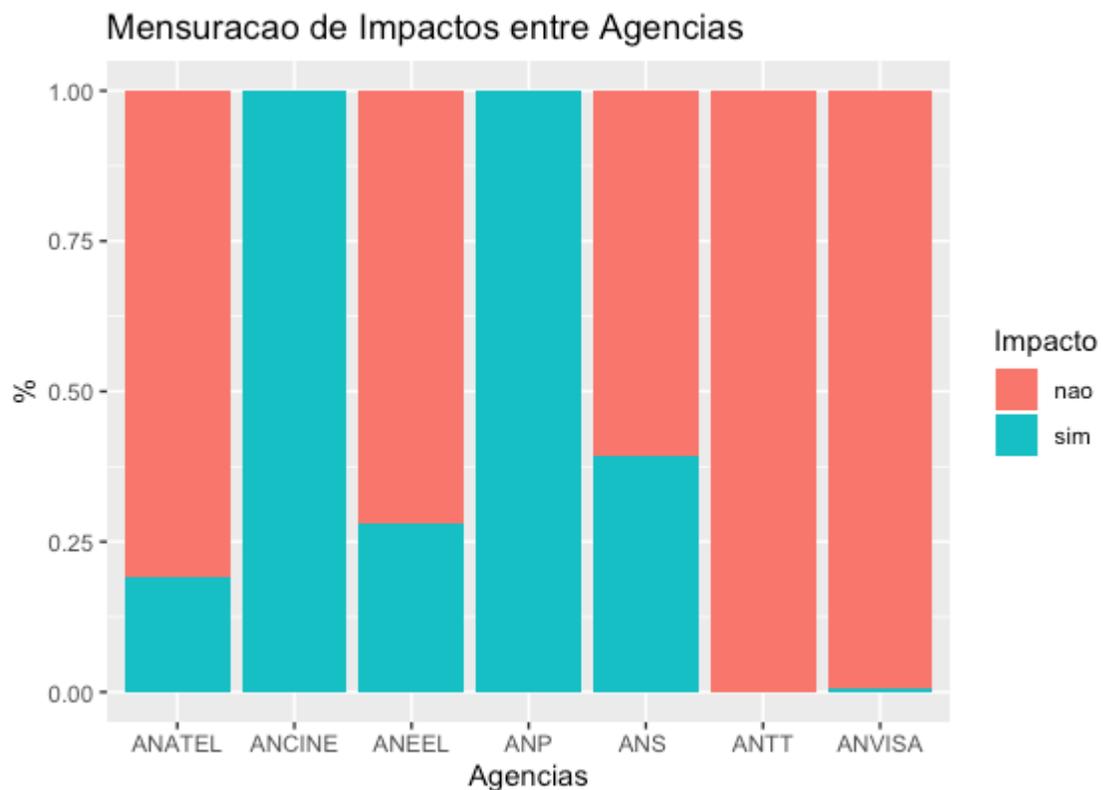
Lista de Impactos



Fonte: Uerj Reg

- > 98% dos documentos descreve ou lista os impactos das alternativas;
- > Necessidade de melhor diferenciar as análises qualitativas;

Estimativas entre Agências



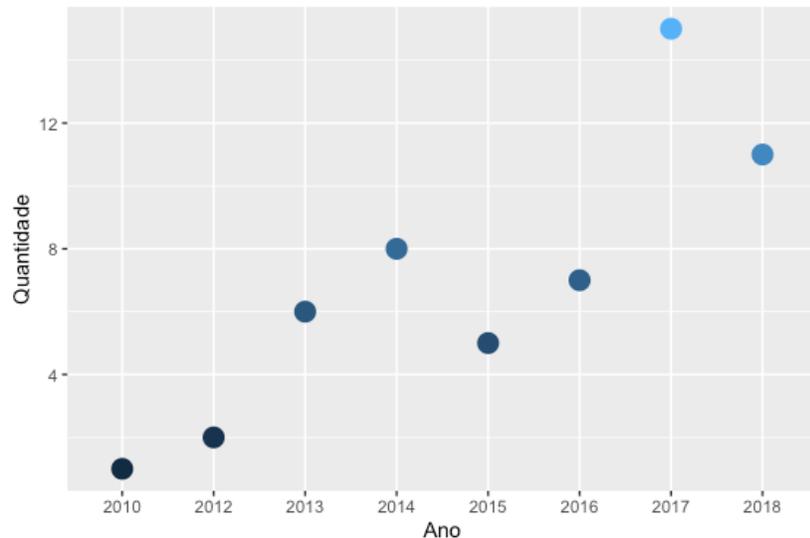
Fonte: Uerj Reg

---> Proporção de AIRs com estimativas de impactos varia entre as agências;

---> Tipos de mensuração também variam, inter e intra agências.

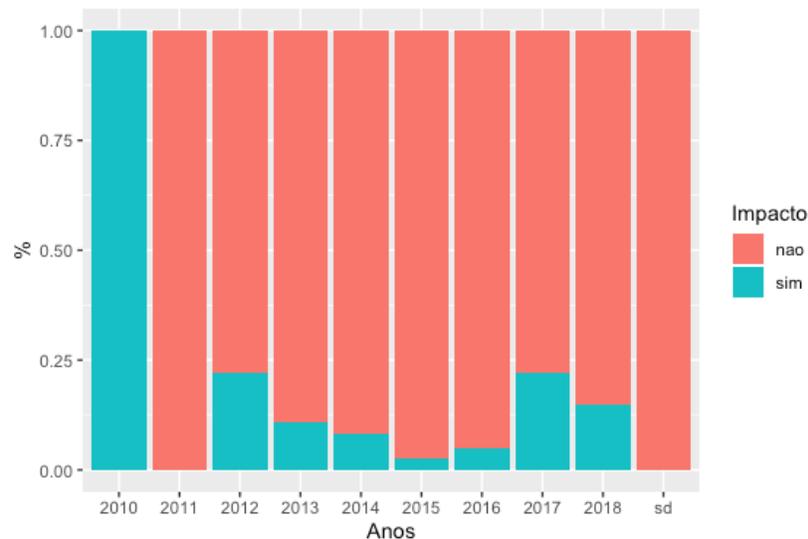
Melhorias Recentes

Quantidade de AIRs com Estimativa de Impacto



Fonte: Uerj Reg

Estimativa de Impacto por Ano



- > Melhora recente? Ainda não é possível afirmar.
- > Esforços da Aneel e Anvisa na revisão de processos e eliminação dos formulários devem ser reconhecidos e as lições aprendidas incorporadas pelas demais agências (e órgãos da Adm direta).

...Dificuldade com AIRs não é exclusiva do Brasil

↳ Hahn & Dudley (2007):

- Percentual significativo não fornece informações econômicas básicas (i.e., benefícios líquidos e alternativas políticas). Mais de 70% das análises da amostra não forneceram qualquer informação quantitativa sobre os benefícios líquidos;
- Não há uma tendência clara na qualidade entre as administrações;
- Há uma grande variação na qualidade das análises individuais de custo-benefício.

...Dificuldade com AIRs não é exclusiva do Brasil

Ellig, McLaughlin e Morrall (2012): Major regulations promulgadas entre 2008-2010;

- ↳ Qualidade da análise é geralmente baixa;
- ↳ Regulações orçamentárias (como governo vai gastar ou coletar impostos) têm qualidade muito inferior às demais;
- ↳ Mesmo vale para regulações de fim de mandato (midnight regulations);
- ↳ Qualidade da análise varia de acordo com a distância entre as preferências da agência e do chefe do Executivo: Agências mais "conservadoras" fizeram melhores análises na Administração Obama; e agências mais "liberais" na Adm. Bush.

...Dificuldade com AIRs não é exclusiva do Brasil

- ↳ Radaelli (2010): 6 países com longa experiência em impact assessment na União Europeia;
- ↳ Suécia e Dinamarca não usam a avaliação de impacto para promover a racionalidade ou aumentar o controle político das burocracias e, junto com Holanda, estão no topo da escala de ação simbólica.

Ação simbólica: políticas que conferem uma aparência de mudança mas, na prática, preservam o status quo.

...Resultados mais otimistas:

- ↳ Cecot et al (2008): 111 impact assessments da União Europeia.
 - Melhora na qualidade das AIRs nos últimos anos;
 - Qualidade das AIRs com custos totais superiores à 100 milhões é similar à dos EUA;
 - Qualidade aumenta com o custo esperado da proposta.

Principais Dificuldades do Projeto

- ↳ Acesso aos documentos;
- ↳ Heterogeneidade de práticas;

....baixa coordenação do processo de AIR.
- ↳ Necessidade de reformular os critérios inicialmente desenhados.

Experiência internacional:

- ↳ Análises disponíveis publicamente em um sítio único na internet;
- ↳ Presença de um órgão especializado para revisão e monitoramento das AIRs feitas.

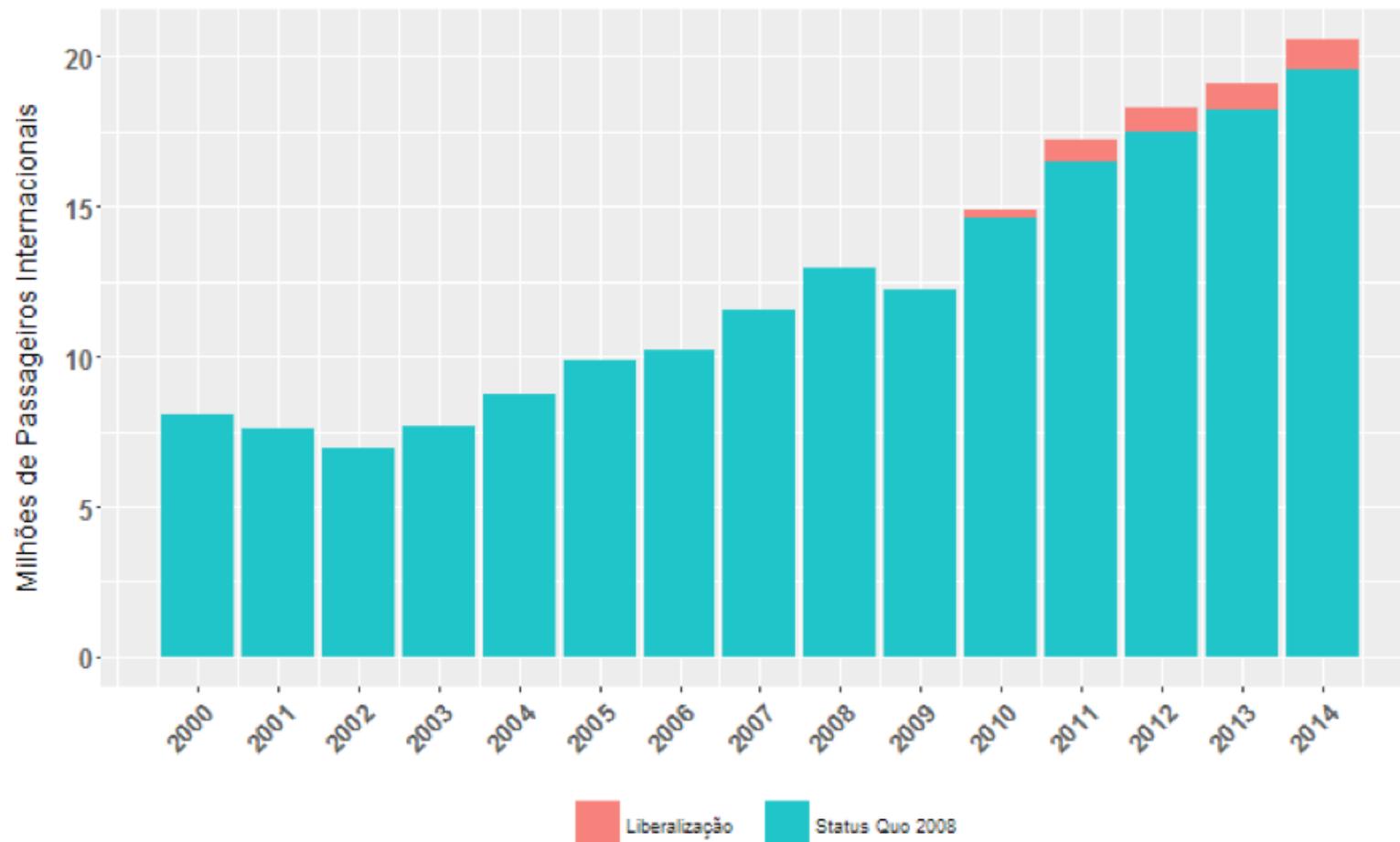
- ↳ Necessidade de definição do objetivo da AIR:
 - Melhor delinear as opções de ação?
 - Estruturar o processo regulatório de forma transparente e participativa?
 - Redução de custo?
- ↳ Necessário para o monitoramento das AIRs.

Por quê?

- ↳ Impacto potencialmente alto para a Administração Pública:
 - Cria nova obrigação: custos de elaboração e {potencialmente} revisão;
 - Possível aumento da judicialização dos atos das agências;
- ↳ Benefício ainda incerto: Risco de proliferação de formulários;
....Perda de efetividade do instrumento.

Por quê?

Gráfico 23: Impacto regulatório da liberalização dos ASAs no Brasil



Por quê?

Exemplos:

- ↳ "Opção de não regular é possível, mas não é a recomendada";
- ↳ "A opção de nada fazer e rejeitar a medida regulatória implica em um retorno ao ponto de identificação do problema identificado pela agência";
- ↳ Portanto, não regular seria fazer a opção por manter a pouca efetividade da regulamentação atual ("avaliação de que este prazo atualmente é inócuo em muitas distribuidoras e de pouca efetividade para os consumidores").

Por quê?

- ↳ Existem outras formas de intervenção que não a implementação de nova regulamentação?
 - ◆ Não, para a solução dos problemas verificados no estabelecimento do cronograma de obras é necessário o aprimoramento da Resolução Normativa;
- ↳ Narrativas aparentemente irônicas:
 - ◆ Por que a intervenção é necessária? "É necessário disponibilizar energia para a sociedade e analisar os estudos em prazos razoáveis".

Por quê?

Opções consideradas:

Quais as alternativas para solução do problema foram consideradas?

Não foi considerada alternativa diversa para a solução do problema.

Existem outras formas de intervenção que não a implementação de nova regulamentação?

Sim, as REGRAS relativas ao tema específico poderiam ser incorporadas na sua plenitude na próxima alteração que será realizada para compor a versão de janeiro de 2014.

Estabelecer as causas do problema.

Por se tratar de implementação de disposições relativas a contratos novos, não foi verificado problema.

Próximos Passos & Temas para Explorar

- ↳ Diferenciação das análises "quantitativas";
- ↳ Diferenciação das análises "qualitativas";
- ↳ Papel do status quo:
 -Seriam as AIRs ARRAs?
 - Até o momento: 70% são revisões de regras (resoluções, programas).

CC: Avaliação de Resultado Regulatório (ARR): é um instrumento de avaliação do desempenho do ato normativo adotado ou alterado, considerando o atingimento dos objetivos e resultados originalmente pretendidos, bem como demais impactos observados sobre o mercado e a sociedade, em decorrência de sua implementação.

Obrigada!