



RELATÓRIO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

SEI Nº 17844296

Interessado: Superintendência de Governança, Gestão Estratégica e de Pessoal (SUESP)

Referência: 50500.328584/2017-79

Processos Relacionados: 50500.295408/2022-19 e 50500.118027/2023-90

Assunto: Relatório de AIR

Ementa: Análise de Impacto Regulatório – AIR. Adequação da Política de Redução do Fardo Regulatório (PRFR) da ANTT aos instrumentos de Melhoria Regulatória

Palavras-chaves: fardo regulatório, custos regulatórios, melhoria regulatória, análise de impacto regulatório

Versão: 1.0

1. INTRODUÇÃO

Este projeto foi incluído na Agenda Regulatória do biênio 2021/2022, por meio da Deliberação ANTT nº 236, de 2022, e mantido na Agenda Regulatória do biênio 2023/2024, por meio da Deliberação ANTT nº 358, de 25 de novembro de 2022, tendo por objetivo a adequação da Resolução nº 5.874, de 10 de março de 2020, aos instrumentos de Análise de Impacto Regulatório e de Avaliação de Resultado Regulatório, tornando o processo mais efetivo.

A Resolução ANTT nº 5.874/ 2020 instituiu a Política de Redução do Fardo Regulatório na ANTT. Em seu artigo 3º, inciso III, consta a definição de fardo regulatório: “custos impostos aos agentes e usuários para o atendimento de normas e de procedimentos regulatórios da ANTT”.

O objetivo da Política de Redução do Fardo Regulatório (PRFR), conforme o art. 2º da referida resolução, estabelece o seguinte:

(...) fortalecer as boas práticas regulatórias baseadas em evidências, mediante a eliminação de fardos regulatórios desnecessários impostos aos agentes econômicos e aos usuários, oriundos de normas e de procedimentos regulatórios da ANTT.

A Nota Técnica SEI Nº 7611/2021/GERAP/SUART/DIR (Documento SEI 9363598) sugeriu revogar a Resolução nº 5.874/ 2020, tendo por argumento central a sua sobreposição com o Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, que regulamentou a Análise de Impacto Regulatório (AIR), 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.

A análise considerou que a motivação da norma em tela (fortalecer as boas práticas regulatórias baseadas em evidências, mediante a eliminação de custos regulatórios desnecessários impostos aos agentes econômicos e aos usuários, oriundos de normas e de procedimento regulatórios da ANTT) estava abarcada pelo Decreto n.º 10.411, de 2020. Distribuído o Processo para a Diretoria Davi Barreto - DDB, houve manifestação daquela diretoria (Despacho SEI nº 12238579) considerando importante manter as diretrizes para redução do fardo regulatório em normativo específico, mas ressaltando o caráter diretivo da norma e avaliando quais dispositivos tático-operacionais podem ser recepcionados pelos instrumentos de Análise de Impacto Regulatório e de Avaliação de Resultado Regulatório.

Dessa forma, o projeto foi incluído na Agenda Regulatória, tendo sido realizada a Avaliação de Resultado Regulatório – ARR (SEI nº 14827615), que ratificou as sobreposições encontradas na Nota Técnica SEI Nº 7611/2021/GERAP/SUART/DIR, bem como encontrou problemas na definição de metas de redução dos custos regulatórios nos anos de 2019 e 2020. De posse dos achados da ARR citada, a presente análise visa analisar o problema regulatório, explorar alternativas regulatórias e apontar a melhor proposta de solução, no que se refere à adequação da Política de Redução do Fardo Regulatório da ANTT aos preceitos constantes do Decreto nº 10.411/2020 e demais normativos e instrumentos, de modo a torná-la efetiva em sua aplicação.

2. SUMÁRIO EXECUTIVO

O problema regulatório

- a a ineficácia da Política de Redução do Fardo Regulatório, estabelecida pela Resolução nº 5.874;
- existência do Decreto nº 10.411/2020, cujos objetivos e princípios se sobrepõem àqueles contidos na referida Resolução (redundância normativa);
- inconsistência entre o princípio de aumento dos ganhos sociais, descrito no inciso III do artigo 1º da referida Resolução, e a metodologia contida no Manual para o cálculo do fardo regulatório, que foca apenas em custos para as empresas reguladas;
- ausência de critérios e metodologia para definição de metas e a onerosidade de um processo para fazê-lo; e
- a Resolução em tela não ter produzido efeitos concretos, tendo a metodologia de cálculo dos custos regulatórios sido usada apenas em regulações preexistentes, sem os esperados encaminhamentos de aperfeiçoamento para tais regulações.

Objetivos

Objetivo Geral:

- Aprimorar a Política de Redução dos Custos Regulatórios, de modo que seja efetiva e harmonizada aos normativos superiores vigentes.

Objetivos específicos:

- Eliminar as sobreposições existentes entre a Resolução nº 5.874/ 2020 com o Decreto nº 10.411/ 2020;
- Eliminar contradição entre princípios da Resolução nº 5.874/ 2020 e o Manual para o cálculo do fardo regulatório;
- Adequar a terminologia ao Decreto nº 10.411/ 2020, substituindo-se a expressão “fardo regulatório” por “custos regulatórios”;
- Eliminar a obrigatoriedade de definição prévia de metas de redução do custo regulatório, devido à onerosidade desse processo, alinhando a política da ANTT às melhores práticas internacionais; e
- Na harmonização da Resolução nº 5.874/ 2020 com a legislação vigente, fomentar a ponderação dos custos regulatórios com os benefícios advindos da aplicação das normas.

Alternativas consideradas

- *Alternativa 1* – Manter a situação atual (sem alterações na Resolução nº 5.874/ 2020, nem no Manual para o cálculo do fardo regulatório, e as metas seguem não sendo definidas, implicando descumprimento da norma pela ANTT);
- *Alternativa 2* – Manter o normativo vigente sem alterações, mas com o compromisso da Agência com as metas de redução do fardo regulatório, tal qual determina a norma;
- *Alternativa 3* – Revogar a Resolução nº 5.874/ 2020; e
- *Alternativa 4* – Adaptar o normativo para as melhores práticas de outras agências (harmonização dos dispositivos da Resolução nº 5.874/ 2020 aos normativos e dispositivos vigentes; eliminação da definição a priori de metas; revisão do Manual).

Alternativa escolhida

Alternativa 3 – Revogar a Resolução nº 5.874/ 2020

- Decreto nº 10.411/ 2022 é superior à Resolução nº 5.874/ 2020 e contém diretrizes de consideração de custos regulatórios nas análises de impacto regulatório;
- A revogação da Resolução nº 5.874/ 2020 elimina o fato gerador da problemática regulatória estudada;
- O Manual de AIR, Monitoramento e ARR já contempla o Modelo de Custo Padrão como metodologia de aferição de impactos de opções regulatórias (modelo contido nos manuais de custos regulatórios pesquisados), tornando desnecessária;
- Considerando o imperativo de se evitar a redundância e o excesso normativos; e
- Alternativa 3 obteve maior escore no processo de análise multicritério.

Possíveis impactos

Impactos positivos:

- Simplicidade da solução;
- Elimina incongruências entre texto normativo e manual;
- Elimina sobreposição normativa, reconhecendo que a legislação superior é suficiente para determinar a importância da consideração dos custos regulatórios no processo regulatório;
- Elimina a definição de metas a priori, alinhando-se às boas práticas nacionais e internacionais; e
- Elimina desalinhamento de terminologias com a legislação superior.

Impactos negativos:

- Pode-se interpretar a revogação da Resolução ANTT nº 5.874/2020 como falta de compromisso da ANTT com a redução de custos regulatórios, ainda que a legislação vigente e o próprio processo de AIR tenham, necessariamente, de levar tal questão em conta; e
- Necessidade de alterações pontuais no Manual de AIR, Monitoramento e ARR.

3. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA REGULATÓRIO

A Resolução ANTT nº 5.874 foi editada em de 10 de março de 2020, tendo por objeto a instituição da Política de Redução do Fardo Regulatório na ANTT. O artigo 3º da referida norma define Fardo Regulatório, em seu inciso III, como: “custos impostos aos agentes e usuários para o atendimento de normas e de procedimentos regulatórios da ANTT”, isto é, custos regulatórios suportados pelos agentes econômicos prestadores de serviços aos respectivos usuários.

A Política de Redução do Fardo Regulatório informa como princípios (parágrafo único do artigo 1º):

- I - a racionalização de processos e procedimentos administrativos;
- II - a eliminação de formalidades desnecessárias ou desproporcionais para as finalidades almejadas;
- III - os ganhos sociais oriundos da medida de redução do fardo regulatório;
- IV - a redução de custos relacionados ao atendimento dos requisitos impostos pela atuação regulatória;

V - a adoção de soluções tecnológicas ou organizacionais que promovam a eficiência e efetividade da administração pública, a racionalização, a redução de formalidades desproporcionais, o aumento dos ganhos sociais, a redução de custos e a adoção de soluções tecnológicas, tudo isso visando uma regulação baseada em evidências.

A norma aponta como objetivo o fortalecimento de boas práticas regulatórias, baseadas em evidências, por meio da eliminação de custos regulatórios associados a normas e procedimentos da ANTT.

A condução da Política de Redução do Fardo Regulatório deveria ser realizada pela então Superintendência de Governança Regulatória (SUREG), hoje sucedida pela Superintendência de Governança, Gestão Estratégica e de Pessoal (SUESP). Assim, a SUESP, em conjunto com as demais unidades organizacionais, deve escolher normas passíveis de redução de custos regulatórios, definindo metas que deverão constar do Plano de Gestão Anual – PGA.

Conforme a Resolução nº 5.874/2020, a operacionalização do cálculo dos custos regulatórios deve ser realizada no âmbito das Análises de Impacto Regulatório, Avaliações de Resultados Regulatórios ou em Notas Técnicas, tendo por base o manual de cálculo anexo à referida Resolução.

Por meio da Nota técnica SEI nº 7611/2021/GERAO/SUART/DIR, cerca de um ano após o início da vigência da Política de Redução do Fardo Regulatório, foi proposto à Diretoria Colegiada a revogação da Resolução nº 5.874/2020, alegando redundância dos princípios ali contidos com aqueles exarados pelo Decreto nº 10.411, de 30 de junho 2020, como por exemplo:

Art. 6º A AIR será concluída por meio de relatório que contenha:

(...)

VII - exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas, inclusive quanto aos seus custos regulatórios;

O uso da metodologia de redução de custos regulatórios como opção metodológica para realização de AIR e ARR está em sintonia com o disposto no parágrafo 2º do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020:

Art. 7º Na elaboração da AIR, será adotada uma das seguintes metodologias específicas para aferição da razoabilidade do impacto econômico, de que trata o art. 5º da Lei nº 13.874, de 2019:

(...)

§ 2º O órgão ou a entidade competente poderá escolher outra metodologia além daquelas mencionadas no caput, desde que justifique tratar-se da metodologia mais adequada para a resolução do caso concreto. [grifo nosso]

A versão mais recente do Manual de Análise de Impacto Regulatório, Monitoramento e Avaliação de Resultado Regulatório, aprovado pela [Deliberação ANTT nº 376, de 9 de dezembro de 2022](#), internalizou a Política de Redução do Fardo Regulatório como opção metodológica para avaliação de impactos em ARR e AIR (neste caso, na seção 3.9, que trata da exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas e comparação das alternativas de ação consideradas), em sintonia com o Decreto nº 10.411/2020, e não como metodologia obrigatória.

Note-se que o referido Decreto utiliza uma terminologia distinta da usada na Resolução objeto da análise: custos regulatórios, ao invés de fardo regulatório, em seu art. 2º:

IV - custos regulatórios - estimativa dos custos, diretos e indiretos, identificados com o emprego da metodologia específica escolhida para o caso concreto, que possam vir a ser incorridos pelos agentes econômicos, pelos usuários dos serviços prestados e, se for o caso, por outros órgãos ou entidades públicos, para estar em conformidade com as novas exigências e obrigações a serem estabelecidas pelo órgão ou pela entidade competente, além dos custos que devam ser incorridos pelo órgão ou pela entidade competente para monitorar e fiscalizar o cumprimento dessas novas exigências e obrigações por parte dos agentes econômicos e dos usuários dos serviços prestados;

A equipe da então Superintendência de Governança, Planejamento e Articulação Institucional (SUART) elencou problemas de governança associados à dinâmica proposta na norma: a unidade de governança regulatória seria responsável pela consecução das metas de redução de custos regulatórios de projetos que, geralmente, estão sob execução de outra unidade organizacional. Ou seja, a unidade de governança regulatória responderia pelos resultados de projetos sobre os quais não possui qualquer ingerência.

Outro ponto levantado foi quanto à anualidade dos projetos. Os projetos-alvo de redução de custos regulatórios deveriam ser encaixados no anual, desconsiderando as características de cada projeto que, conforme a complexidade e disponibilidade de recursos, podem demandar tempos diversos de conclusão.

Avaliando a proposta da então SUART, a Procuradoria Federal junto à ANTT considerou que, a despeito da obsolescência de aspectos da resolução em tela por conta da edição do Decreto nº 10.411/2020, há alguns aspectos da norma, como o fortalecimento de boas práticas regulatórias baseadas em evidências e a eliminação de custos regulatórios desnecessários impostos aos agentes econômicos e usuários, oriundos de normas e procedimentos regulatórios da ANTT, que são importantes diretrizes para a prática regulatória.

Considerando que a manifestação da PF-ANTT é anterior à edição do Regimento Interno vigente, em análise consubstanciada na Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) nº 14827615, de 2022, que avalia os impactos da Resolução nº 5.874/2020, a SUESP ressalta que:

Cabe destacar, que tais objetivos são contemplados na atuação da ANTT no Regimento Interno (...) e consubstanciado nos instrumentos de melhoria da Agência, em especial no Manual de Análise de Impacto Regulatório, Monitoramento e Avaliação do Resultado Regulatório. Assim, as unidades organizacionais que desenvolvem regulação seguem o procedimental de melhoria regulatória, que possui as diretrizes e técnicas de análise quanto à possibilidade de redução da carga regulatória integradas aos instrumentos.

Outro aspecto importante diz respeito ao foco excessivo da Política de Redução do Fardo Regulatório em custos. Em uma intervenção regulatória, há custos, mas também há benefícios pretendidos pelas normas, a serem recebidos pelos agentes econômicos e usuários. Desta forma, a análise deve considerar o balanço entre esses dois polos e não apenas focar nos custos.

A despeito da possibilidade de custos elevados de ações regulatórias, não se ponderou que, eventualmente, tais custos possam ser justificáveis, a depender dos objetivos propostos, tais como o aumento da segurança, a universalidade do serviço e a concretização de uma política pública, por exemplo.

Na mesma ARR, procedeu-se à comparação entre os dispositivos da Resolução ANTT nº 5.874/2020 com aqueles do Decreto nº 10.411/2020, confirmaram-se os argumentos emitidos anteriormente pela SUART, verificando-se a convergência dos objetivos pretendidos pela Resolução àqueles do referido Decreto. A análise observa ainda que as orientações contidas na resolução:

(...) vão além do estabelecimento de conceitos, princípios, objetivos e diretrizes que guiam a atuação e a tomada de decisão a que deveria se resumir uma política, como previsto pela ISO 9000:2015. Conforme análise empreendida, verificou-se um grau de detalhamento maior, no caso da Resolução nº 5.874/2020 no que se refere a procedimentos internos.

Para avaliar o alcance dos resultados da Política de Redução do Fardo Regulatório, a referida ARR se debruçou sobre as metas de redução cadastradas no PGA para os anos de 2019 e 2020. Ressalte-se que, em 2019, a Resolução em tela ainda não estava aprovada, mas, em 2020, sim, tendo sido mantida a mesma dinâmica do ano anterior.

Em ambos os casos, os instrumentos utilizados para todas as análises foi a Avaliação do Resultado Regulatório, buscando demonstrar o quanto se reduziu dos custos regulatórios para as regulações estudadas, não tendo sido feitas recomendações sobre manutenção, alteração ou revogação das normas analisadas. Ressalte-se que em nenhum dos casos se utilizou de Análises de Impacto Regulatório. Em resumo, pode-se dizer que a metodologia associada

à Política de Redução do Fardo Regulatório não produziu efeitos, no sentido de balizar decisões que efetivamente reduzissem o montante de custos regulatórios suportados pelos agentes econômicos e usuários:

Foram Avaliações de Resultado Regulatório com um fim em si mesmas, sem a realização de Análise de Impacto Regulatório que forneçam a necessária reflexão sobre alternativas regulatórias (inclusive manter a regulação existente). Assim, não subsidiaram a melhoria de uma regulação existente, embora tenham cumprido sua função de análise *ex post* de regulações passadas com enfoque na redução dos custos regulatórios.

A ARR citada também aborda a questão do custo de elaboração das ARRs relacionadas à Política de Redução do Fardo Regulatório, questionando sobre a onerosidade de se continuar alocando servidores para avaliar os custos regulatórios – tal qual como foi realizado nos projetos constantes do Plano de Gestão Anual (PGA) em 2019 e 2020, considerando que:

A mera projeção de custos, sem o fortalecimento de uma política de avaliação e monitoramento regulatório não permite confirmar a efetivação da redução de custos regulatórios; e

Avaliar apenas regulações já efetivadas, cuja projeção de redução de custos refere-se a um cenário tendencial elaborado considerando decisões já tomadas, não representa uma economia real baseada em novas propostas, estando desalinhada com a proposta de redução efetiva de carga regulatória.

Pode-se mencionar, ainda, uma fragilidade na Resolução ANTT nº 5.874/2020, no que se refere à definição das metas anuais de redução do Fardo Regulatório: o Manual para o cálculo do fardo regulatório, anexo à referida norma, não estabelece critérios nem uma metodologia para definição das metas de redução de custos regulatórios.

Havendo ou não tal metodologia, não é possível conhecer o potencial de redução de custos regulatórios de uma ação regulatória sem que, minimamente, se tenha levantado os custos da situação presente e estimado o potencial de redução de custos da situação futura desejada. Ou seja, para se estabelecer uma meta factível é necessário, antes, fazer todo um trabalho de avaliação da norma vigente, levantar e avaliar alternativas de alteração normativa e, em seguida, comparar os custos de cada alternativa com aqueles da norma vigente para escolher a melhor opção. O procedimento para definir as metas requer esforço similar ao de se fazer um processo de Análise de Impacto Regulatório, o que é excessivamente oneroso para mera atribuição de metas.

Tal aspecto explica, ainda que parcialmente, o fato de terem sido assumidas metas de redução de custos regulatórios apenas com normas já editadas. Para estimar, *a priori*, o potencial de redução de custos regulatórios em regulações novas ou revisões normativas, seria preciso conduzir um processo oneroso, similar ao processo Análise de Impacto Regulatório. Estabelecer metas de redução de custos regulatórios sem o levantamento prévio de custos existentes e estimativas de custos das alternativas pode resultar na definição de metas desconectadas com a realidade, sem o devido embasamento, o que aumentaria, por sua vez, o risco de desrespeitá-las.

O problema regulatório pode ser descrito, portanto, como a ineficácia da Política de Redução do Fardo Regulatório, estabelecida pela Resolução nº 5.874, haja vista a existência do Decreto nº 10.411/2020, cujos objetivos e princípios se sobrepõem àqueles contidos na referida Resolução, fazendo com que haja redundância normativa. Destaca-se, também, a inconsistência entre o princípio de aumento dos ganhos sociais, descrito no inciso III do artigo 1º da referida Resolução, e a metodologia contida no Manual para o cálculo do fardo regulatório, que foca apenas em custos para as empresas reguladas. Acresce-se aí a ausência de critérios e metodologia para definição de metas e a onerosidade de um processo para fazê-lo. Isso pode explicar o fato de a Resolução em tela não ter produzido efeitos concretos, tendo a metodologia de cálculo dos custos regulatórios sido usada apenas em regulações preexistentes, sem os esperados encaminhamentos de aperfeiçoamento para tais regulações.

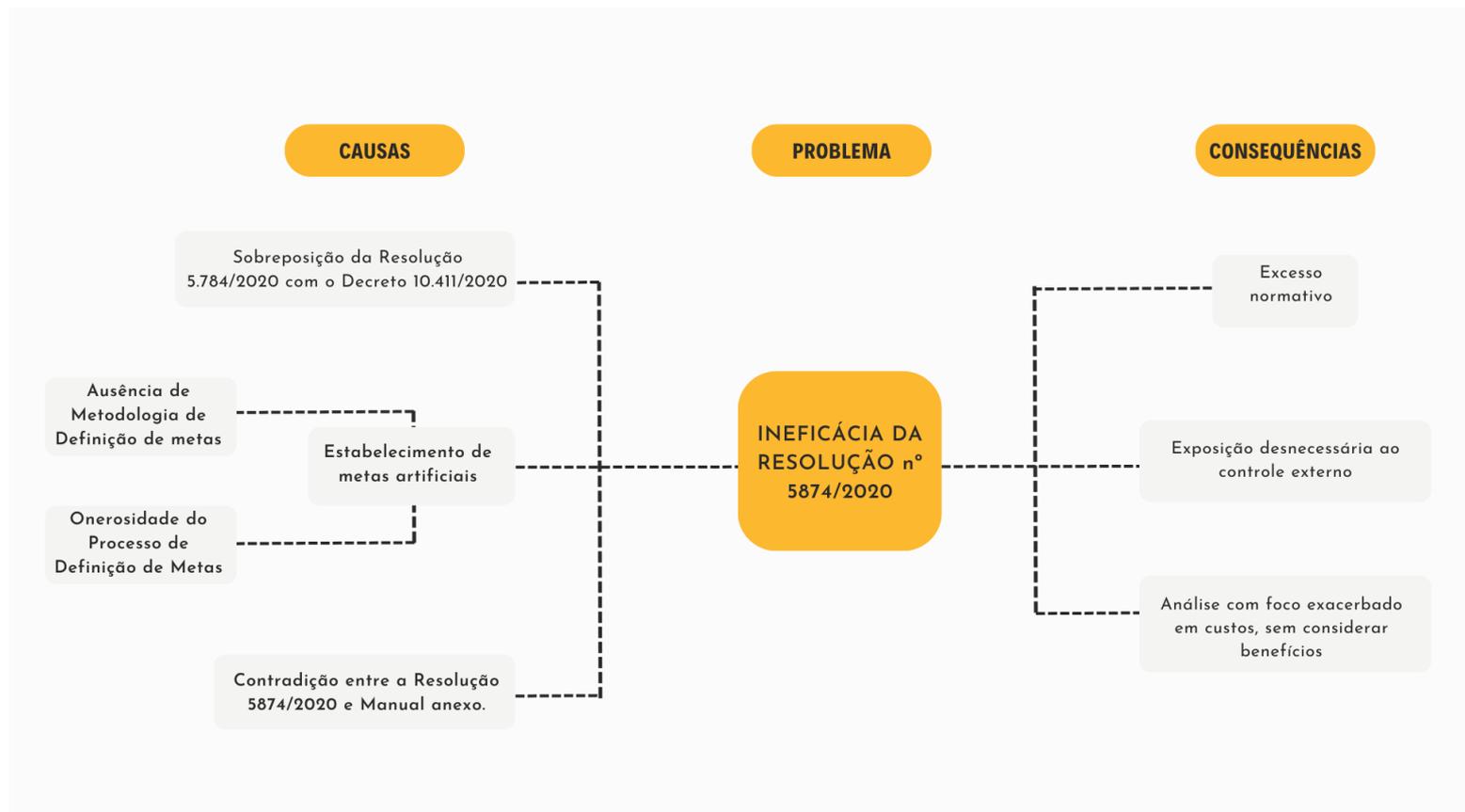


Figura 1 – problema regulatório – diagrama de causas e consequências

4. IDENTIFICAÇÃO DOS AGENTES ECONÔMICOS, DOS USUÁRIOS DOS SERVIÇOS PRESTADOS E DOS DEMAIS AFETADOS PELO PROBLEMA REGULATÓRIO IDENTIFICADO

Considerando se tratar a Resolução nº 5.874/2020 de uma norma que versa sobre procedimentos internos relativos à regulação, as primeiras partes interessadas são atores internos da ANTT: a própria Superintendência de Gestão Estratégica e de Pessoal (SUESP), além das unidades que emitem regulamentos/ procedimentos potencialmente alvo da Política de Redução do Fardo Regulatório, tais como Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros (SUPAS), Superintendência de Concessão da Infraestrutura (SUCON), Superintendência de Transporte Ferroviário (SUFER),

Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD), Superintendência de Fiscalização de Cargas e Passageiros (SUFIS) e Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário e Multimodal de Cargas (SUROC).

Um segundo grupo de atores são os agentes econômicos que prestam os serviços públicos e privados regulados pela ANTT, além das respectivas entidades representativas: concessões de rodovias e ferrovias, transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, transporte rodoviário e multimodal de cargas.

Destacam-se como potencialmente impactados, ainda, os usuários dos serviços públicos delegados e negócios privados regulados pela ANTT e suas entidades representativas.

Por fim, um grupo de atores menos afetados inclui órgãos externos com interesse nos temas regulados ou com poder de verificação da qualidade das regulações, tais como o Ministério Público da União, o Ministério dos Transportes, a Controladoria Geral da União, o Tribunal de Contas da União, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

5. IDENTIFICAÇÃO DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL QUE AMPARA A AÇÃO DO ÓRGÃO OU DA ENTIDADE QUANTO AO PROBLEMA REGULATÓRIO IDENTIFICADO

A Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, no que se refere à atuação da ANTT, estabelece que:

Art. 24. Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:

(...)

II – promover estudos aplicados às definições de tarifas, preços e fretes, em confronto com os custos e os benefícios econômicos transferidos aos usuários pelos investimentos realizados;

(...)

Desta forma, o próprio texto legal da Lei que cria a ANTT estabelece a necessidade de ponderação entre custos e benefícios transferidos aos usuários, por meio da atuação da Agência.

A Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, a Lei Geral das Agências Reguladoras, que estabelece em seu artigo 6º:

Art. 6º A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.

Em complementação ao texto da Lei nº 13.848/ 2018, o Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020 estabelece, em seu artigo 7º, um rol de metodologias aplicáveis para aferição da razoabilidade econômica das alternativas, ressaltando a possibilidade de outras metodologias, desde que devidamente justificadas.

A Resolução ANTT nº 5.976, de 7 de abril de 2022, aprova o Regimento Interno da Agência Nacional de Transportes Terrestres, estabelece no parágrafo 3º do art. 5º que:

Art. 5º A atuação regulatória da ANTT será pautada por planejamento, transparência, simplificação administrativa, busca da efetiva participação social no processo regulatório e uso de instrumentos de apoio à decisão.

(...)

§ 3º Os instrumentos de apoio à decisão incluirão Plano Estratégico, Análises de Impacto Regulatório, Avaliações de Resultado Regulatório, processos de avaliação e monitoramento, entre outros. (grifo nosso)

A mesma Resolução ainda estabelece em seu artigo 28 as atribuições da Superintendência de Governança, Gestão Estratégica e de Pessoal, a quem compete:

(...)

III - propor normas, racionalizar e simplificar instrumentos, procedimentos e rotinas de trabalho, com vistas ao desenvolvimento das ações da ANTT;

(...)

VII - propor à Diretoria Colegiada procedimentos para o aprimoramento da Governança Regulatória e Institucional;

(...)

XII - desenvolver, propor e coordenar a elaboração e a consolidação de planos, programas, atividades e regulamentos específicos de sua competência e submetê-los à deliberação superior;

No artigo Art. 37, que trata das atribuições comuns a todas as unidades organizacionais, em sua respectiva esfera de competência, está estabelecido que:

(...)

II - desenvolver, propor e implementar ações, regras e instrumentos para a melhoria dos processos necessários ao desenvolvimento de suas competências;

A Resolução nº 5.977, de 7 de abril de 2022, dispõe sobre a estrutura organizacional da Agência Nacional de Transportes Terrestres. Em seu artigo 21, aponta as atribuições das unidades da Superintendência de Governança, Gestão Estratégica e de Pessoal (SUESO). O Inciso II trata da Gerência de Governança, Gestão e Planejamento, à qual compete:

(...)

c) propor normas, racionalizar e simplificar instrumentos, procedimentos e rotinas de trabalho, com vistas ao desenvolvimento das ações da ANTT;

(...)

i) elaborar e difundir recomendações metodológicas, monitorar a aplicação e apoiar as demais unidades organizacionais em relação à elaboração de Análise de Impacto Regulatório e Avaliação de Resultado Regulatório;

(...)

O Parágrafo 1º do mesmo artigo aponta as coordenações que estão vinculadas à Gerência de Governança, Gestão e Planejamento (GEGOP), dentre elas a Coordenação de Melhoria Regulatória (COMEG) (item V), à qual compete:

a) elaborar, implementar e monitorar a Agenda de Avaliação de Resultado Regulatório;

b) propor normas e sugerir boas práticas na elaboração das Análises de Impacto Regulatório e das Avaliações de Resultado Regulatório;

c) coordenar o processo de revisão e consolidação dos atos normativos que compõem o estoque regulatório;

(...)

A legislação apresentada destaca a importância do processo de Análise de Impacto Regulatório no processo regulatório (Lei nº 13.848/ 2018). A partir da exploração do problema regulatório, são propostas alternativas de solução, que deverão ser comparadas, utilizando-se uma das metodologias elencadas pelo Decreto nº 10.411/ 2020, ou outra, mediante justificativa. É nesse âmbito que a avaliação dos custos regulatórios é feita. Cabe destacar que, apesar

de a questão dos custos regulatórios não ser mencionada em forma explícita na Agência (Lei nº 10.233/ 2001), é ressaltada a necessidade de ponderação de custos e benefícios tarifários transferidos aos usuários, o que pode ser usado como analogia para os custos regulatórios.

A ANTT estabeleceu em seu Regimento Interno a importância do processo de Análise de Impacto regulatório (Resolução ANTT nº 5.976), destacando a Superintendência de Governança, Gestão Estratégica e de Pessoal (SUESP) como responsável por tal atribuição, destacando ainda a atribuição de aperfeiçoar seus processos internos.

A Resolução nº 5.977/2022, por sua vez, reforçou a atribuição de aperfeiçoar os processos internos, associando-a à Gerência de Governança, Gestão e Planejamento (GEGOP). À Coordenação de Melhoria Regulatória (COMEG) cabe a condução dos processos ligados ao tema, inclusive no que se refere às Análises de Impacto Regulatório, âmbito no qual os custos regulatórios são avaliados.

Desta forma, resta demonstrada a competência legal da COMEG, da GEGOP e da SUESP em conduzir o presente processo de Análise de Impacto Regulatório.

6. DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS QUE SE PRETENDE ALCANÇAR

Objetivo Geral:

Aprimorar a Política de Redução dos Custos Regulatórios da ANTT, de modo que seja efetiva e harmonizada aos normativos superiores vigentes e às boas práticas regulatórias.

Objetivos específicos:

- Eliminar as sobreposições existentes entre a Resolução nº 5.874/ 2020 com o Decreto nº 10.411/ 2020;
- Eliminar contradição entre princípios da Resolução nº 5.874/ 2020 e o Manual para o cálculo do fardo regulatório;
- Adequar a terminologia ao Decreto nº 10.411/ 2020, substituindo-se a expressão “fardo regulatório” por “custos regulatórios”;
- Eliminar a obrigatoriedade de definição prévia de metas de redução do custo regulatório, devido à onerosidade desse processo, alinhando a política da ANTT às melhores práticas internacionais; e
- Na harmonização da Resolução nº 5.874/ 2020 com a legislação vigente, fomentar a ponderação dos custos regulatórios com os benefícios advindos da aplicação das normas.

Resultados esperados:

- Política de Redução dos Custos Regulatórios harmonizada com normativos e instrumentos vigentes;
- Eliminação de contradições e sobreposições normativas;
- Uso de terminologia técnica, compatível com normativos superiores; e
- Melhor ponderação entre custos e benefícios nas análises, resultando em melhores regulações.

7. DESCRIÇÃO DAS ALTERNATIVAS POSSÍVEIS AO ENFRENTAMENTO DO PROBLEMA REGULATÓRIO IDENTIFICADO

Alternativa 1 – Manter a situação atual

Nesta alternativa, não são previstas alterações na Resolução nº 5.874/ 2020, nem no Manual para o cálculo do fardo regulatório, anexo a ela. Considerando não haver uma metodologia para definição de metas, não foram estabelecidas metas para os anos de 2021 a 2023, tendo seu uso se mantido restrito apenas em ARRs realizadas em 2019 e 2020, avaliando regulações já implementadas, demonstrando possíveis reduções passadas de custos regulatórios, sem que isso tenha implicado revisão dos normativos analisados.

Alternativa 2 – Manter o normativo vigente sem alterações, mas com o compromisso da agência com as metas de redução do fardo regulatório, tal qual determina a norma

Nesta alternativa, não há alterações na Resolução nº 5.874/ 2020, nem no Manual para o cálculo do fardo regulatório, anexo a ela. No entanto, a Agência enfrentará o desafio de estabelecer metas de redução do fardo regulatório *a priori*, haja vista a inexistência de metodologia e a onerosidade desse processo, e cumpri-las.

Alternativa 3 – Revogar a Resolução nº 5.874/ 2020

Esta alternativa considera que os normativos vigentes e instrumentos em uso na ANTT – Decreto nº 10.411/ 2020, Regimento Interno, AIR e ARR – são suficientes para tratar a questão dos custos regulatórios nas propostas regulatórias da ANTT. Pese-se que, em tais normativos, já consta a diretriz de ponderação dos custos com os benefícios das ações regulatórias. Sendo assim, a Resolução nº 5.874/2020 e seu anexo são revogados.

Alternativa 4 – Adaptar o normativo para as melhores práticas de outras agências

Aqui, propõe-se a harmonização dos dispositivos da Resolução nº 5.874/ 2020 aos normativos e dispositivos vigentes, eliminando-se definição *a priori* de metas de redução do fardo regulatório, haja vista sua onerosidade, em alinhamento às melhores práticas internacionais. Esta alternativa inclui a revisão do Manual anexo à Resolução em tela, alinhando-o à diretriz de se ponderar os custos regulatórios perante os benefícios das ações regulatórias.

8. EXPOSIÇÃO DOS POSSÍVEIS IMPACTOS DAS ALTERNATIVAS IDENTIFICADAS E COMPARAÇÃO DAS ALTERNATIVAS CONSIDERADAS

Expõe-se, a seguir, um quadro comparativo com as principais vantagens e desvantagens percebidas em relação a cada uma das alternativas regulatórias.

Quadro 1 – Impactos das alternativas propostas

Alternativa	Vantagens	Desvantagens
Alternativa 1 – Manter a situação atual	1. Evita a necessidade de mudança normativa;	1. Norma desalinhada com boas práticas nacionais e internacionais;

	<p>2. Evita necessidade de adaptação do Manual de AIR, Monitoramento e ARR; e</p> <p>3. Mantém aparente compromisso da ANTT com redução de custos regulatórios.</p>	<p>2. Foco excessivo em custos e desconsideração dos benefícios das regulações;</p> <p>3. Mantém incongruências entre o texto normativo e o manual anexo;</p> <p>4. Mantém sobreposições com o Decreto nº 10.411/2020;</p> <p>5. Risco de alterações na legislação superior demandarem alterações na legislação interna.</p> <p>6. Exposição desnecessária da ANTT ao controle externo – a PRFR não ter sido integralmente implantada, pois as metas não foram definidas para os anos de 2021, 2022 e 2023; metas de 2019 e 2020 não foram definidas de modo criterioso; e</p> <p>7. Terminologia desalinhada da legislação superior.</p>
<p><i>Alternativa 2 – Manter o normativo vigente sem alterações, mas com o compromisso da agência com as metas de redução do fardo regulatório, tal qual determina a norma</i></p>	<p>1. Evita a necessidade de mudança normativa;</p> <p>2. Evita necessidade de adaptação do Manual de AIR, Monitoramento e ARR; e</p> <p>3. Reforça compromisso da ANTT com redução de custos regulatórios.</p>	<p>1. Norma desalinhada com boas práticas nacionais e internacionais;</p> <p>2. Foco excessivo em custos e desconsideração dos benefícios das regulações;</p> <p>3. Mantém incongruências entre o texto normativo e o manual anexo;</p> <p>4. Mantém sobreposições com o Decreto nº 10.411/2020;</p> <p>5. Processo oneroso de definição de metas;</p> <p>6. Terminologia desalinhada da legislação superior;</p> <p>7. Risco de alterações na legislação superior demandarem alterações na legislação interna.</p> <p>8. Aumento da carga de trabalho na SUESP, para realização dos cálculos das metas; e</p> <p>9. Dificuldade de gestão dos projetos em análise – o compromisso de redução de custos regulatórios é da SUESP enquanto a execução dos trabalhos é de responsabilidade das demais unidades organizacionais da ANTT.</p>
<p><i>Alternativa 3 – Revogar a Resolução nº 5.874/2020</i></p>	<p>1. Simplicidade da solução;</p> <p>2. Elimina incongruências entre texto normativo e o manual anexo;</p> <p>3. Elimina sobreposição normativa, reconhecendo que a legislação superior é suficiente para determinar a importância da consideração dos custos regulatórios;</p> <p>4. Elimina a definição de metas a priori, com menores custos e alinhando-se às boas práticas nacionais e internacionais;</p> <p>5. Elimina desalinhamento de terminologias com a legislação superior.</p>	<p>1. Pode-se interpretar a revogação como falta de compromisso da ANTT com a redução de custos regulatórios, ainda que a legislação vigente e o próprio processo de AIR tenham, necessariamente, de levar tal questão em conta;</p> <p>2. Necessidade de alterações pontuais no Manual de AIR, Monitoramento e ARR.</p>
<p><i>Alternativa 4 – Adaptar o normativo para as melhores práticas de outras agências</i></p>	<p>1. Alinha o normativo em análise à legislação superior, diminuindo as sobreposições e questões de terminologia;</p> <p>2. Elimina a definição de metas a priori, alinhando-se às boas práticas nacionais e internacionais;</p> <p>3. Elimina incongruências entre texto da norma e do</p>	<p>1. Necessidade de construção de novo texto normativo e revisão completa do manual anexo;</p> <p>2. Necessidade de alterações pontuais no Manual de AIR, Monitoramento e ARR;</p> <p>3. Risco de futuras alterações na legislação superior demandarem alterações na legislação interna.</p>

	manual, com a consideração de custos e benefícios; e 4. Reforço do compromisso da ANTT com a redução de custos regulatórios.	
--	---	--

Ainda que a descrição das vantagens e desvantagens das alternativas permitam uma aproximação sobre quais delas seriam mais eficientes no enfrentamento do problema regulatório em estudo, o Decreto nº 10.411/2020 determina, em seu art. 7º, que deve ser adotada uma das medidas elencadas para aferição da razoabilidade do impacto econômico das propostas de intervenção regulatória.

O problema regulatório em análise na presente AIR descreve o regulamento em análise como ineficaz, salientando aspectos como a sobreposição com normativos vigentes, contradição da norma em análise com o manual anexo, dentre outros, fazendo com que o julgamento das alternativas propostas em relação à sua capacidade de resolver o problema seja de natureza qualitativa. Desta forma, dentre as metodologias elencadas pelo Decreto nº 10.411/2020, identificou-se como a Análise Multicritério como a mais adequada para comparar as alternativas.

Propôs-se, então, a utilização do modelo simplificado constante do Manual de AIR, Monitoramento e ARR da ANTT (2022). Os itens que compõem o modelo de avaliação contemplam:

- a) Os critérios de julgamento das alternativas;
- b) O peso atribuído a cada um desses critérios;
- c) As alternativas para resolução do problema a serem avaliadas; e
- d) Uma escala de avaliação, para mensuração do grau de contribuição da alternativa para resolução do problema, conforme cada critério.

Os critérios propostos devem refletir os objetivos almejados para a ação regulatória. Desta forma, foi adaptada a redação dos objetivos específicos para uma linguagem mais simples, constituindo-se esta adaptação dos critérios de julgamento a serem aplicados.

Quadro 2 – Critérios de avaliação

Objetivo Específico	Critério
Eliminar as sobreposições existentes entre a Resolução nº 5.874/2020 com o Decreto nº 10.411/2020	Elimina sobreposições da Resolução nº 5.874/2020 com o Decreto nº 10.411/2020
Eliminar contradição entre princípios da Resolução nº 5.874/2020 e o Manual para o cálculo do fardo regulatório	Elimina contradições entre os princípios da Resolução nº 5.874/2020 e o Manual para o cálculo do fardo regulatório
Adequar a terminologia ao Decreto nº 10.411/2020, substituindo-se a expressão “fardo regulatório” por “custos regulatórios”	Adequa a terminologia usada internamente ao determinado pelo Decreto 10.411/2020
Eliminar a obrigatoriedade de definição prévia de metas de redução do custo regulatório, devido à onerosidade desse processo, alinhando a política da ANTT às melhores práticas internacionais	Elimina a obrigatoriedade de definição de metas
Na harmonização da Resolução nº 5.874/2020 com os instrumentos vigentes de melhoria regulatória, fomentar a ponderação dos custos regulatórios com os benefícios advindos da aplicação das normas	Fomenta a ponderação dos custos regulatórios com os benefícios, nas AIR e ARR

A partir da definição dos critérios, é chegada a etapa de atribuição de pesos. Considerando que a Gerência de Governança, Gestão e Planejamento (GEGOP) é a unidade mais interessada no problema regulatório em análise, face suas competências regimentais destacadas na seção 5 do presente Relatório de AIR, concluiu-se como adequado que a atribuição de pesos fosse feita no âmbito desta unidade. Para tanto, foi constituído um grupo que, no formato de uma oficina, discutiu o tema e definiu os pesos de cada critério de julgamento. O referido grupo foi composto pela Gerente a GEGOP, uma servidora por ela designada, dois representantes da Coordenação de Melhoria Regulatória (COMEG) e um representante da Coordenação de Governança Regulatória (CGREG).

Na oficina, realizada em 05/07/2023, foi feita uma exposição do problema regulatório e dos objetivos da ação regulatória. Com base na compreensão do problema, foi solicitado aos presentes que atribuíssem um valor de 1 a 5, sendo que 1 define uma importância menor do critério e 5 a maior importância possível (17873281). A média simples do peso atribuído pelos membros do grupo foi definida como o peso a ser adotado no julgamento das alternativas. O quadro a seguir sintetiza o procedimento:

Quadro 3 – Definição dos pesos de cada critério de julgamento

Critério	GEGOP 1	COMEG 1	COMEG 2	CGREG 1	GEGOP 2	Peso (média)
Elimina sobreposições da Resolução nº 5874/2020 com o Decreto nº 10.411/2020	2	3	5	5	5	4,000

<i>Elimina contradições entre os princípios da Resolução nº 5.874/ 2020 e o Manual para o cálculo do fardo regulatório</i>	4	4	2	4	4	3,600
<i>Adequa a terminologia usada internamente ao determinado pelo Decreto 10.411</i>	3	3	3	5	5	3,800
<i>Elimina a obrigatoriedade de definição de metas</i>	1	4	2	3	4	2,800
<i>Fomenta a ponderação dos custos regulatórios com os benefícios, nas AIR e ARR</i>	5	4	4	2	3	3,600

Após a definição de pesos, foi solicitado às unidades organizacionais que fazem regulação e fiscalização, por meio do Ofício Circular SEI 1407 (17647450) do processo 50500.118027/2023-90, que indicassem representante para proceder ao julgamento das alternativas, já considerando os pesos atribuídos anteriormente. Sugeriu-se dar preferência aos membros que participaram da Consulta Interna, haja vista o conhecimento prévio do tema em análise.

De forma similar à oficina de atribuição de pesos, foi realizada nova oficina para julgamento das alternativas em 13/07/2023. A oficina contou com breve apresentação do problema e dos critérios de julgamento, além da descrição pormenorizada das alternativas de intervenção regulatória a serem julgadas.

Para cada critério, os julgadores atribuíram uma nota de 1 a 7, em números inteiros, a cada alternativa, conforme a capacidade de a alternativa atender ao critério julgado. Na escala de julgamento, 1 significa que a alternativa não atende ao critério e 7 significa que a alternativa atende plenamente ao critério. Após o julgamento de todos, foi calculada a média simples da pontuação de cada alternativa segundo cada critério.

Quadro 4 – cálculo da média de cada alternativa, segundo cada critério

$$\text{Média} = \text{somatório dos julgamentos} / \text{nº de julgadores}$$

Prosegue-se a avaliação, calculando-se o escore parcial de cada alternativa multiplicando-se a média de nota de cada alternativa pelo peso de cada critério equivalente.

Quadro 5 – cálculo do escore parcial de cada alternativo, segundo cada critério

$$\text{Escore parcial} = \text{média} \times \text{peso}$$

O escore final consiste na soma dos escores parciais de cada alternativa, que já considera os pesos de cada critério

Quadro 6 - cálculo dos escores finais de cada alternativa

$$\text{Escore final} = \text{somatório dos escores parciais de cada alternativa}$$

Quadro 7 – resumo da metodologia adotada

Critérios	Peso	Alternativas			
		Alternativa 1	Alternativa 2	Alternativa 3	Alternativa 4
A					
B					
C					
D					
Escore final					

Participaram da oficina de julgamento de alternativas representantes da SUPAS, SUROC, SUFIS, SUESP, SUFER e SUROD. Representante da SUCON, não tendo podido participar, recebeu e-mail contendo a apresentação e a ficha de julgamento, pedindo-se que fosse devolvida com o julgamento das alternativas, tendo sido respondida em 14/07/2023. Seis representantes preencheram a ficha corretamente e o sétimo preencheu a ficha de julgamento de forma divergente da orientação contida na ficha (marcação de x em alternativas, ao invés de atribuir pesos na escala solicitada), optando-se, desta forma, por desconsiderar tal contribuição, zerando os valores correspondentes na planilha de apuração (documentos 17873337, 17873402 e 17873418).

Desta forma, as médias obtidas por cada uma das alternativas ficaram da seguinte maneira:

Quadro 8 – média das notas dos julgadores para cada alternativa, segundo cada um dos critérios.

Critérios	Peso	Médias das Alternativas			
		Alternativa 1	Alternativa 2	Alternativa 3	Alternativa 4
<i>Elimina sobreposições da Resolução nº 5874/2020 com o Decreto nº 10.411/2020</i>	4,00	1,428571429	1,571428571	5,142857143	4

<i>Elimina contradições entre os princípios da Resolução nº 5.874/2020 e o Manual para o cálculo do fardo regulatório</i>	3,60	1,428571429	1,571428571	5,142857143	4,285714286
<i>Adequa a terminologia usada internamente ao determinado pelo Decreto 10.411</i>	3,80	1,428571429	1,571428571	4,857142857	4,571428571
<i>Elimina a obrigatoriedade de definição de metas</i>	2,80	2,285714286	2,428571429	4,142857143	4
<i>Fomenta a ponderação dos custos regulatórios com os benefícios, nas AIR e ARR</i>	3,60	2,428571429	3	2,857142857	4,428571429

Ponderando-se as médias obtidas com os pesos definidos na oficina anterior, obtém-se o seguinte resultado:

Quadro 9 – Escores finais de cada uma das alternativas.

Critérios	Peso	Escore das Alternativas			
		Alternativa 1	Alternativa 2	Alternativa 3	Alternativa 4
<i>Elimina sobreposições da Resolução nº 5874/2020 com o Decreto nº 10.411/2020</i>	4,00	5,714285714	6,285714286	20,57142857	17,71428571
<i>Elimina contradições entre os princípios da Resolução nº 5.874/2020 e o Manual para o cálculo do fardo regulatório</i>	3,60	5,142857143	5,657142857	18,51428571	15,42857143
<i>Adequa a terminologia usada internamente ao determinado pelo Decreto 10.411</i>	3,80	5,428571429	5,971428571	18,45714286	17,37142857
<i>Elimina a obrigatoriedade de definição de metas</i>	2,80	6,4	6,8	11,6	11,2
<i>Fomenta a ponderação dos custos regulatórios com os benefícios, nas AIR e ARR</i>	3,60	8,742857143	10,8	10,28571429	15,94285714
<i>Escores finais</i>	-	31,42857143	35,51428571	79,42857143	77,65714286

Desta forma, a Alternativa 3 performa com a maior nota em 4 dos 5 critérios estabelecidos e, ainda, no escore final. A alternativa 4 tem as segundas maiores notas em 4 dos critérios e supera a Alternativa 3 apenas no critério “*Fomenta a ponderação dos custos regulatórios com os benefícios, nas AIR e ARR*”. As demais alternativas não apresentaram performance sequer próxima das outras duas.

8.1. Identificação da opção ou da combinação de opções regulatórias que se mostrar mais adequada para o alcance dos objetivos pretendidos.

Desde a análise inicial da SUART, que antecedeu a inclusão do presente projeto na Agenda Regulatória, já havia uma percepção da área técnica de que a Resolução nº 5.874/2020 tinha seus elementos essenciais abrangidos pelo Decreto nº 10.411/2020.

Incluído o projeto na Agenda Regulatória, procedeu-se a Avaliação de Resultado Regulatório que, além de reafirmar as sobreposições apontadas pela SUART em relação ao Decreto nº 10.411/2020, identificou-se uma deficiência na definição de metas e o uso inapropriado da metodologia, fazendo-se inferências de redução de custos regulatórios baseadas em decisões já tomadas, como se fossem reduções reais baseadas em novas decisões, expondo a Agência a um risco desnecessário de controle externo.

Os estudos prosseguiram na fase de AIR, incluindo uma fase de consulta interna e outra de estudo das experiências nacionais e internacionais.

Na consulta interna, concluiu-se pela inadequação da terminologia “fardo regulatório”, com característica emocional, e diversa da terminologia usada na literatura técnica e no Decreto nº 10.411/2020, além do reforço da percepção de que a metodologia proposta não fomentaria o balizamento dos custos regulatórios com os benefícios esperados.

No estudo da experiência brasileira, observamos que nas Agências Reguladoras pesquisadas, há manuais de cálculo de custos regulatórios que utilizam o Modelo de Custo Padrão, ao contrário do que se propôs na ANTT, não obriga a definição de metas e salientam seu caráter de opção metodológica na realização de AIR, devendo-se balizar seus resultados com os benefícios esperados.

A experiência internacional, apesar de frisar a importância de se calcularem os custos regulatórios, considera que essa etapa deva ser feita na fase de AIR. Ademais, demonstrou a obsolescência da definição de metas de custos regulatórios – os países que o faziam deixaram de fazer, mudando o foco para aspectos qualitativos, como a diminuição de impedimentos, “irritações” e problemas para as empresas, ou, ainda, aspectos sociais e ambientais.

Desta forma, entende-se que as alternativas 1, que mantém a situação atual, incluindo o descumprimento ao próprio normativo interno que obriga a definição de metas, e 2, que mantém o normativo, mas reforça a necessidade de estabelecer e cumprir metas, são inadequadas para a resolução do problema, haja vista a problemática descrita sobre a norma e o desalinhamento com as boas práticas internacionais. Os escores obtidos na análise multicritério corroboram com tal percepção.

Por sua vez, as alternativas 3 e 4 buscam resolver a questão de duas formas distintas. A alternativa 3 propõe a revogação do normativo (e, por conseguinte, de seu manual anexo), excluindo-se o fato gerador do problema regulatório em estudo; e a alternativa 4 propõe que haja nova redação para

a resolução em tela e a consequente revisão do manual, eliminando-se sobreposições e contradições, além de alinhamento às melhores práticas internacionais.

O escore da alternativa 3 foi superior à da alternativa 4, ainda que por uma diferença relativamente pequena. Considere-se, ainda, que em 4 dos 5 critérios a alternativa 3 ficou à frente, contra apenas 1 critério para alternativa 4.

face a todo o exposto, recomenda-se a adoção da Alternativa 3 - Revogar a Resolução nº 5.874/2020, ao se considerar:

- a) que o Decreto nº 10.411/2020 é superior à Resolução nº 5.874/2020 e contém diretrizes de consideração de custos regulatórios nas análises de impacto regulatório;
- b) a revogação da Resolução nº 5.874/2020 elimina o fato gerador da problemática regulatória estudada;
- c) que o Manual de AIR, Monitoramento e ARR já contempla o Modelo de Custo Padrão como metodologia de aferição de impactos de opções regulatórias (modelo contido nos manuais de custos regulatórios pesquisados);
- d) o imperativo de se evitar a redundância e o excesso normativos; e
- e) o maior escore obtido na análise multicritério, recomenda-se a adoção da *Alternativa 3 - Revogar a Resolução nº 5.874/2020*.

Importante frisar que a adoção da Alternativa 3, apesar de propor a revogação da Resolução nº 5.874/2020, não configura desatenção da ANTT em relação à questão dos custos regulatórios, o que de certa forma poderia ir contra os apontamentos da Diretoria David Barreto (DDB) que serviram de base para inclusão do projeto em tela na Agenda regulatória. Ressalte-se que diretrizes relacionadas ao tema já são definidas em Decreto e compõem orientações estabelecidas no *Manual de Análise de Impacto Regulatório, Monitoramento e Avaliação de Resultado Regulatório da ANTT*, que é sistematicamente objeto de revisão e aprimoramento pela equipe da GEGOP, sempre com vistas à adequação à legislação vigente e à adoção das melhores e mais atuais práticas regulatórias.

9. MAPEAMENTO DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL QUANTO ÀS MEDIDAS ADOTADAS PARA A RESOLUÇÃO DO PROBLEMA REGULATÓRIO IDENTIFICADO

A Organização para cooperação e desenvolvimento econômico (OCDE), no documento “Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança” explicita a importância da ponderação dos benefícios das ações regulatórias perante os custos administrativos e de cumprimento da regulação, ancorando tal diretiva ao compromisso com a qualidade regulatória. Neste contexto, são estimuladas revisões do estoque regulatório, de modo a aclarar objetivos e que sejam ponderados custos e benefícios.

Conduzir programas sistemáticos de revisão do estoque regulatório em relação a objetivos que sejam claramente definidos pela política, incluindo considerações de custos e benefícios, para assegurar que as regulações estejam atualizadas, seus custos justificados, efetivos e consistentes, e almejem os objetivos pretendidos. [grifo nosso] (OCDE, 2012)

Ou seja, ainda que a avaliação dos custos regulatórios seja essencial, é fundamental que estes sejam avaliados em relação aos benefícios pretendidos pela regulação em análise. Desta forma, os governos devem “desenvolver programas para reduzir os custos administrativos e de cumprimento da regulação, sem comprometer objetivos regulatórios legítimos”. [grifo nosso] (OCDE, 2012).

A Política de Redução do Fardo Regulatório, instituída pela resolução nº 5.874/2020, a despeito de conter em seus princípios a diretriz de ponderação dos custos perante os benefícios, não operacionaliza este aspecto no Manual anexo: o foco é colocado nos custos das empresas reguladas, desbalanceando qualquer análise feita utilizando o método vigente.

A OCDE menciona, ainda, a importância de que as análises de custos regulatórios sejam realizadas no âmbito das avaliações *ex ante* (Análise de Impacto Regulatório), propondo, ainda, avaliações qualitativas, quando a quantificação for difícil ou impossível:

Quando as propostas de regulação gerarem impactos significativos, sempre que possível, a avaliação *ex ante* dos custos, benefícios e riscos deve ser quantitativa. Custos regulatórios incluem custos diretos (despesas administrativas, financeiras e de capital), bem como custos indiretos (custos de oportunidade), a serem suportados pelas empresas, cidadãos ou governo. Avaliações *ex ante* devem, sempre que relevante, fornecer descrições qualitativas desses impactos que são difíceis ou impossíveis de se quantificar, tais como equidade, justiça e efeitos distributivos. (OCDE, 2012).

Ainda é abordada a importância de revisão de regulações existentes, nas quais a avaliação dos custos regulatórios pode estar presente:

Os métodos de análise de impacto regulatório devem estar integrados a programas de análise e revisão das regulações existentes. Esses programas devem incluir o objetivo explícito de melhorar a eficiência e a efetividade das regulações, incluindo o aperfeiçoamento de instrumentos regulatórios e a diminuição dos custos da regulação para cidadãos e empresas, como parte da política de promoção da eficiência econômica (OCDE, 2012).

Por fim, ao descrever a importância da mensuração de custos regulatórios em programas de simplificação administrativa, a OCDE (2012) recomenda o uso de métodos qualitativos como complementação aos métodos quantitativos e que se considere o uso de metas explícitas, como forma de diminuir encargos para empresas e cidadãos sem, no entanto, explicitar a natureza dessas metas nem como seria um processo para sua definição.

A Nota Técnica nº 15/2017/SUEXE, que construiu a proposta de metodologia para redução do fardo regulatório imposto ao stakeholders do setor de transportes terrestres, se baseou em normas dos Estados Unidos da América, Austrália e Reino Unido, em que os custos regulatórios de uma nova norma devessem ser suportados pela redução nos custos de cumprimento de outras normas, podendo ser do tipo *one in, one out*; *one in, two out*; ou *one in three out*; isto é os custos regulatórios da nova norma devem ser compensados pela redução de custos equivalente a uma, duas ou três vezes, em normas vigentes.

O mesmo documento menciona que:

Por meio da simplificação ou revogação de normas administrativas, o governo Holandês objetiva uma redução do fardo regulatório sobre as empresas, de 2012 até 2017, no valor de € 2,5 bilhões e, o fardo sobre cidadãos, no mesmo período, em € 400 (quatrocentos) milhões. (ANTT, 2017)

A referida Nota Técnica não apontou a referência de onde tal informação foi retirada. No entanto, conforme a OECD (2020), os Países Baixos, de fato, usaram uma abordagem de metas quantitativas para redução de custos regulatórios, mas mudou para um enfoque qualitativo da percepção do fardo.

The 2012-17 Cabinet's better regulation programme also included a quantitative target to reduce the regulatory burden for businesses, citizens and professionals by EUR 2.5 billion (the final result reported was a reduction of EUR 2.48 billion); as well as focusing on smarter, better and more efficient supervision; improved co-operation with local governments and at the EU level; and better digital services.

However, following the 2017 elections, the Cabinet announced that the focus of its regulatory programmes is to shift from a quantitative burden reduction target, towards a more qualitative approach to ensure that businesses perceive the change in regulatory burden in practice. (OECD, 2020)

O *OECD Regulatory Policy Outlook 2021* avaliou a atuação dos Países Baixos, verificando que a avaliação dos custos regulatórios é integrada ao processo de Análise de Impacto Regulatório e não de forma isolada, ademais, inserindo análises recordadas por regiões de fronteira, equidade de gênero, países em desenvolvimento e Objetivos do Desenvolvimento Sustentável:

The Netherlands has made some progress in its regulatory practices over the past years. Most notably, it saw an improvement in oversight and quality control for periodic ex post evaluation of the effectiveness and efficiency of regulations. The country has been an early adopter of regulatory reform policies and

exhibits a culture of open stakeholder engagement processes. Under successive governments, the Better Regulation agenda has been largely focused on burden reduction for business and citizens.

The Integraal Afwegingskader (IAK) combines existing requirements and instructions for ex ante regulatory impact assessment. Measuring the regulatory burden on companies and citizens is still a key element of the framework, aided by relatively strong regulatory oversight on this component. However, the IAK has seen gradual updates over time to incorporate other impacts e.g. since 2018, the IAK includes new guidelines on the impacts on borders regions, gender equality and developing countries and the Sustainable Development Goals. SMEs are now engaged in the early stages of the development of a regulation as part of an SME Test. (OECD, 2021)

Ademais, em conformidade com o relato anterior, o foco passa de metas quantitativas de redução de custos regulatórios para a diretriz de redução de problemas, "irritações" e impedimentos para as empresas:

The Better Regulation Unit within the Ministry of Economic Affairs and Climate Policy co-ordinates the program for regulatory burden reduction and provides oversight on the quality of assessments of regulatory burden. The main focus of the Unit has shifted from a quantitative reduction target on regulatory burdens for firms towards noticeable reductions in terms of problems, irritations and impediments brought forward by firms. (OECD, 2021)

Para a Polônia a OCDE sugere para avaliações ex post a mudança de foco dos custos administrativos, para o impacto total social, econômico e ambiental da Regulação:

Over time, ex post evaluations could be conducted more systematically and broadened beyond administrative burdens, focusing more on the total social, economic, and environmental impacts of regulation. (OECD, 2021)

Ou seja, ainda que a questão dos custos regulatórios seja relevante, as experiências de países com maior maturidade em relação às ações de melhoria regulatória demonstram uma transição de uma política focada em análise quantitativa dos custos regulatórios para uma abordagem mais qualitativa, além mudar o foco para os impactos sociais econômicos e ambientais, que são relevantes e não devem ser negligenciados.

Sobre a experiência de outras agências reguladoras federais, buscou-se consultar aquelas que possuíam publicações relacionadas a custos regulatórios: a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), a Agência Nacional de Transporte Aquaviário (ANTAQ) e Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

Na ANAC, utilizam a terminologia "carga administrativa", sendo sua mensuração feita por meio do Modelo de Custo Padrão (MCP), gradativamente, à medida que as normas daquela agência são revisadas e, desta forma, internalizando a simplificação administrativa em suas atividades. Ressalta-se que a utilização da metodologia, a despeito de ser considerada uma boa prática, não é obrigatória.

(...) o estágio da AIR se mostra propício para mapear e mensurar a carga administrativa da norma ou conjunto de normas relativas à matéria em análise. Além disso, o cálculo da carga administrativa permite comparar os custos por obrigações de informação vigentes e os custos que estão sendo propostos nas alternativas de ação, fornecendo mais uma ferramenta ao regulador para tomar uma decisão mais fundamentada e baseada em evidências. (ANAC, 2020)

A ANVISA publicou seu *Guia para Mensuração da Carga Administrativa da Regulamentação da Vigilância Sanitária* em 2018. Assim como a ANAC, sua metodologia está baseada no Modelo de Custo padrão e tem por objetivo a identificação de oportunidades de redução da carga administrativa. Naquela agência, a avaliação é realizada no âmbito das Análises de Impacto Regulatório, tendo como diretriz a necessidade de:

(...) ao revisar uma intervenção regulatória vigente, recomenda-se considerar os meios de alcançar os objetivos de forma mais simplificada e com menos custo, buscando a diminuição da carga administrativa sobre os agentes afetados (ANVISA, 2022)

O guia da ANTAQ, elaborado em 2021, já menciona dispositivos do Decreto 10.411/ 2020, ao determinar que alterações normativas devem ser precedidas de AIR e emprego de metodologia para aferição da razoabilidade econômica. Ou seja, afirma que aferir a razoabilidade econômica é importante e que o âmbito para realização de tais avaliações é a Análise de Impacto Regulatório. Da mesma forma que as outras duas agências citadas, na ANTAQ se deu a escolha do Modelo de Custo Padrão, salientando a necessidade de a avaliação dos custos serem confrontadas com a análise dos benefícios da regulação em análise:

O modelo de custo padrão permite a mensuração, de forma prática e consistente, da carga administrativa dos normativos da Antaq. Por não apresentar juízo de valor quanto à importância e utilidade das informações exigidas pelo instrumento normativo, recomenda-se que o método seja acompanhado da análise dos benefícios da intervenção normativa, quando a sua aplicação ocorrer no âmbito da análise de impacto regulatório (AIR). (ANTAQ, 2021)

Adicionalmente, cabe mencionar a Agência Nacional de Mineração (ANM). Uma publicação da OCDE mencionou a existência de metas de redução do fardo regulatório em R\$ 1,5 bilhão, até 2023.

A Agência destacou a importância do tema e estabeleceu metas de redução de R\$ 1,5 bilhão em fardo regulatório até 2023 (ANM, 2020). Para atingir esse objetivo, o governo federal e a ANM introduziram diversas iniciativas e modificações regulatórias para agilizar processos, melhorar o ambiente de negócios e aumentar a adoção de soluções tecnológicas. (OECD, 2022)

No entanto, a referência apontada no documento da OCDE redireciona para uma página inexistente (http://antigo.anm.gov.br/portal/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/planejamento-estrategico/planejamento-estrategico-anm-2020_2023.pdf). Além disso, não foi encontrado na página institucional da referida agência nenhum manual que fizesse alusão ao tema. O manual de AIR, que poderia trazer algum esclarecimento, também estava indisponível.

10. ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO

A alternativa escolhida é de simples implementação: trata-se tão somente da revogação do normativo em análise, a Resolução nº 5.874/2020. Desta forma, é necessária a elaboração de minuta de ato normativo, propondo a revogação da Resolução nº 5.874/2020, devendo passar pelo rito necessário: consulta pública, se aplicável, e a respectiva análise de contribuições, análise jurídica e submissão à diretoria colegiada da ANTT.

Sendo aprovada pela Diretoria Colegiada, a única medida identificada como necessária é a revisão do *Manual de Análise de Impacto Regulatório, Monitoramento e Avaliação do Resultado Regulatório da ANTT*, visando harmonizar eliminar eventuais menções à Política de Redução do Fardo Regulatório. A SUESP deve incluir tal atividade em seu plano de trabalho para o mês subsequente à aprovação da revogação.

Promovida a revogação da Resolução nº 5.874/2020, bem como a atualização do Manual de AIR, Monitoramento e ARR da ANTT, será enviada comunicação da SUESP às áreas informando sobre as ações realizadas e apresentando novas orientações sobre o assunto.

10.1. identificação e definição dos efeitos e riscos decorrentes da edição, da alteração ou da revogação do ato normativo

Quadro 10 – riscos da alternativa proposta

Solução proposta	Risco	Probabilidade	Magnitude	Controle proposto
Revogação da Resolução	Pode-se interpretar a revogação como falta de	3 (moderada)	1 (muito baixo)	Reforçar a existência de determinação legal para

nº 5.874/2020	compromisso da ANTT com a redução de custos regulatórios, ainda que a legislação vigente e o próprio processo de AIR tenham, necessariamente, de levar tal questão em conta		afereção de custos regulatórios (Decreto nº 10.411/2020) e de instrumental para fazê-lo (Manual de AIR, Monitoramento e ARR)
------------------	---	--	--

11. CONSIDERAÇÕES SOBRE MANIFESTAÇÕES RECEBIDAS EM PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Até o momento, foi realizada uma Consulta Interna, direcionada às unidades organizacionais que fazem regulação e fiscalização (SUPAS, SUCON, SUFER, SUROD, SUFIS e SUROC), paralelamente à condução dos estudos. A Consulta se deu por meio de um formulário eletrônico e esteve aberta entre os dias 10 e 25 de maio de 2023. Foi utilizado um formulário no *Microsoft Forms*, contendo questões fechadas e abertas. O Relatório Simplificado da Consulta Interna (17058686), bem como as contribuições recebidas, na íntegra, encontram-se no Processo SEI nº 50500.118027/2023-90.

Como mencionado no Relatório Simplificado, a Consulta Interna foi realizada na etapa inicial de estudos e com o intuito de colher percepções e informações dos atores internos do PPCS; sendo assim, não há necessidade de se fazer uma análise de acolhimento/não acolhimento das contribuições. Entretanto, as contribuições mais significativas e relevantes foram analisadas no contexto desta AIR.

A seguir, são apresentadas algumas observações: Para as questões fechadas, em que se utilizou uma escala *Likert*, é preciso levar em consideração que foram apenas 8 respondentes, um de cada unidade, exceto a SUFIS, que contou com 3 respondentes. Desta maneira, não se podem fazer extrapolações estatísticas devido ao número reduzido de respondentes, nem considerar que as respostas obtidas representem, necessariamente, a posição de cada unidade organizacional.

Seguem os comentários acerca das contribuições recebidas:

- **Questão 1:** *Sua unidade organizacional tem utilizado a metodologia de redução do fardo regulatório (disponível em <http://anexosportal.datalegis.net/arquivos/1368553.pdf>) para avaliar suas ações regulatórias? Caso não utilize, informe as possíveis razões de não utilizar a metodologia.*

Representantes de duas unidades – SUROD e SUPAS – responderam que a metodologia foi aplicada em suas unidades. Os representantes das demais afirmaram não terem utilizado. A seguir, os comentários acerca dos comentários recebidos:

Quadro 11 - respostas à Questão 1

Contribuição	Comentário
<i>Renata Batista Junqueira (SUCON)</i> A avaliação do custo é desenvolvida no bojo da AIR.	A prática da SUCON é aderente às melhores práticas nacionais e internacionais, eliminando-se a duplicação de esforços.
<i>Mariane Trindade Câmara (SUFER)</i> Em face da dificuldade (muitas vezes, impossibilidade) de valoração dos custos da medida flexibilizada e também do elevado tempo necessário para a construção da base de custos a ser utilizada no processo avaliativo vis à vis as demais demandas da área. (...)	Tal dificuldade foi constatada na ARR da norma em tela.
<i>Alan Ianke dos Santos (SUFIS)</i> (...) acredito que no caso da SUFIS não haja a necessidade premente de redução dos custos regulatórios, (...) as resoluções não têm produzido custos regulatórios exacerbados e/ou desnecessários aos entes do mercado.	Tal conclusão só é possível no âmbito do estudo de normas específicas.
<i>Rafael Sarto Muller (SUFIS)</i> O manual para o cálculo do fardo regulatório apresenta-se incompleto, com problemas metodológicos e parte de premissas não aplicáveis ao caso brasileiro, de modo que utilizá-lo constituiria prejuízo para o mercado. (...) (...) A partir daí, com a sinonímia entre “custos de compensação” e “benefícios” e a redução do termo aos aspectos monetários, a análise que dá suporte à decisão de redução ou não do fardo regulatório acaba se restringindo aos custos e benefícios (baseados apenas em redução de custos) para as empresas, retirando-se os benefícios sociais e econômicos do escopo do método. (...) o manual que operacionaliza a PRFR não esteja alinhado à Resolução 5874/2020, a mesma resolução que o institui, vez que lá está descrito como princípio “os ganhos sociais oriundos da medida de redução do fardo regulatório”, os quais não estão sendo levados em conta. (...) como toda a contabilidade é feita exclusivamente associada aos custos das atividades internas das empresas reguladas, toda regulamentação, em termos quantitativos, será considerada um fardo regulatório (os benefícios da regulamentação em nenhum momento é contabilizado, nem em termos de vantagens sociais, nem em termos de receitas/recursos para as empresas), encaminhando a uma progressiva bancarrota de todos os normativos, indo contra, inclusive, o embasamento teórico do início do texto, em que se afirmava a importância de um conjunto basilar mínimo de normativos para a alocação eficiente de recursos. (...)	A revisão do Manual para cálculo do fardo regulatório deve estar incluída na descrição de qualquer alternativa que contemple alteração na resolução alvo da presente AIR. Por certo que o foco exacerbado em custos para as empresas e a não consideração dos benefícios para os usuários e sociedade em geral já foram considerados na ARR da norma e na presente AIR.

- **Questão 2:** Como você avalia o problema regulatório identificado pela SUESP?

(escala de 1 a 5, sendo 1 inadequado e 5 o mais adequado possível)

“Definiu-se como problema regulatório a ineficácia da Resolução nº 5.874, de 10 de março de 2020, haja vista a existência de normativos cujos objetivos e princípios se sobrepõem aos contidos na referida Resolução, fazendo com que haja redundância normativa. Acresce-se aí o fato de a referida Resolução possuir um problema lógico, pois a definição de metas anuais requer a aplicação prévia da metodologia. Isso pode explicar o fato de a Resolução em tela não ter produzido efeitos concretos, tendo a metodologia de cálculo do fardo regulatório sido usada apenas em regulações preexistentes, sem encaminhamentos de aperfeiçoamento para tais regulações.

Especificamente quanto ao problema lógico na definição das metas, constatou-se que não é possível conhecer o potencial de redução de custos de uma alteração normativa sem que antes se tenha aplicado a metodologia no cenário atual e no cenário futuro desejado, comparando esse potencial. Ou seja, para se estabelecer uma meta factível é necessário, antes, fazer todo o trabalho de avaliação da norma vigente, avaliar alternativas de alteração da norma e, em seguida, comparar os custos de cada alternativa com aqueles da norma vigente.”

Para esta questão, foram atribuídas 1 nota 1, 1 nota 2, 1 nota 4 e 5 notas 5, obtendo-se uma média 4, isto é, 80% da pontuação máxima possível, o que leva à conclusão de que, de modo geral, a problematização proposta está bem elaborada. A questão 3 explora os comentários acerca da problemática.

- **Questão 3:** Caso julgue a problematização inadequada, apresente oportunidades de melhoria. Descreva abaixo:

Quadro 12 - respostas à Questão 3

Contribuição	Comentário
<p><i>Mariane Trindade Câmara (SUFER)</i> Não ficou muita clara (SIC) quais seriam as sobreposições regulatórias identificadas. Também acredito que algumas outras causas concorrem para o problema como, por exemplo: 1) a inexistência de uma abordagem "qualitativa" para a redução do fardo (Por exemplo, a eliminação de uma obrigação desnecessária constante de uma norma, mas cujo custo não é possível quantificar, representa uma redução de fardo que não pode ser ignorada, mas que aparentemente não é considerada na estrutura vigente da Resolução em discussão); e 2) a dificuldade/impossibilidade de mensuração de custos (...); e 3) a inexistência de uma abordagem diferenciada para novas resoluções e para resoluções já existentes. (...) Ademais, muitas vezes uma obrigação desnecessária só é identificada quando uma regulamentação começa a produzir efeitos, ou seja, quando já está vigente.</p>	<p>A falta de clareza sobre as sobreposições se deveu ao fato de ter sido disponibilizado uma versão resumida da problematização e não sua versão completa. Em relação à dificuldade de mensuração dos custos, esta é uma questão já tratada no âmbito da ARR elaborada sobre a norma em tela. Por fim, a sugestão de uma abordagem qualitativa para tratar o fardo regulatório é um ponto a ser desenvolvido em qualquer alternativa que pretenda alterar a norma vigente, já sendo uma abordagem levada a cabo nos Países Baixos, conforme descrito na seção que trata da experiência internacional.</p>
<p><i>Alan Ianke Dos Santos (SUFIS)</i> A questão me parece ser mais simples, mais pragmática, por dois motivos: (i) os normativos superiores podem eventualmente ser alterados e a resolução pode ficar desatualizada. (ii) A proposição de metas para redução do fardo regulatório tem um problema conceitual, antes mesmo de ter uma inconsistência lógica, pois a redução dos custos regulatórios é um processo esperado da Agência, por sua própria missão institucional. Ter uma resolução que trata especificamente deste ponto, sendo que já há normativos superiores regulando a matéria, apenas aumenta o estoque regulatório. Por isso, entendo que o melhor a se fazer é revogar a resolução, simplificando os processos e nos atendo aos princípios regulatórios mais modernos prescritos pela literatura.</p>	<p>De fato, há sobreposição entre a norma em análise e normativos superiores, sendo este um dos elementos considerados na problematização. Revogar o normativo é uma das alternativas.</p>
<p><i>Rafael Sarto Muller (SUFIS)</i> A sobreposição/redundância normativa não é um problema em si mesmo, vez que, por definição, apenas repete previsões hierarquicamente superiores na ordenação jurídica (...) Em que pese a nomenclatura de efeito emocional (...). Quando se vincula a análise à "evidência", vez que as evidências são conclusões de análises anteriores, conforma-se um viés de conformação típico dos processos indutivos, que paralisam o processo de conhecimento da realidade de funcionamento do mundo (no nosso caso, dos mercados regulados). Outro problema são as metas de redução do fardo regulatório, o que só poderá ser atingido com a efetiva redução do fardo regulatório, o que não é algo necessariamente desejado. O desejado é a análise crítica do arcabouço regulatório, de modo que a redução é uma consequência quando justificada e não uma premissa ou necessidade. (...) Não se considera um problema lógico – intransponível – a adoção de metas sem a execução anterior de determinada metodologia, vez que elas podem ser determinadas a partir de outras entradas de dados, algo que é, inclusive, recorrente. (...) Daí que se concorda com o "foco exacerbado na noção de custos", mas isso é afeto ao manual e não à resolução em si (ela não possui esse enfoque exagerado, apesar da menção ao manual no parágrafo único do Art. 2º). (...)</p>	<p>Quanto à nomenclatura "emocional", tratou-se desse tema na questão 8 do formulário, tendo-se em conta tanto o aspecto apelativo da expressão fardo regulatório quanto a necessidade de harmonização das normas internas com dispositivos legais superiores. Sobre o foco exacerbado em custos, que tornam a redução dos custos regulatórios um fim em si mesmo, ponderou-se na ARR sobre a referida norma e na problematização a necessidade de se tratar da questão dos custos sempre tendo por baliza os benefícios proporcionados. Sobre a definição apriorística de metas, ainda que não seja impossível, representam um custo grande, e termos de investimento de tempo, além de não ser uma boa prática chancelada internacionalmente. Por fim, há de se destacar que qualquer alternativa que vise alterar o normativo vigente contempla a necessária revisão do Manual para cálculo do fardo regulatório;</p>
<p><i>Michelle Vieira De Almeida (SUFIS)</i> (...) O Manual de Análise de Impacto Regulatório, Impacto Regulatório, Monitoramento e Avaliação Monitoramento e Avaliação de Resultado Regulatório de Resultado Regulatório (AIR, M & ARR) já aborda o tema, indicando que no processo de AIR se encontra a avaliação quanto à magnitude do fardo regulatório gerado ou reduzido pelas alternativas, identificando se as alternativas pressupõem a revogação ou consolidação de outros normativos, reduzindo o estoque regulatório, devendo ser informado se a regulação cria, introduz, expande ou onera um ato público. Ainda no mesmo manual, quando se trata da exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas e comparação das alternativas consideradas, um dos temas é exatamente a definição da magnitude do fardo regulatório gerado ou reduzido pelas alternativas no decorrer da AIR, Mou ARR. As sobreposições e dissonâncias existentes entre a Resolução 5.874/2020, o Decreto nº 10.411/2020, o Regimento Interno da ANTT e os instrumentos vigentes, tornam a política ineficaz, não somente a Res. 5.874/2020. (...)</p>	<p>A sobreposição entre o Manual de Análise de Impacto Regulatório, Impacto Regulatório, Monitoramento e Avaliação Monitoramento e Avaliação de Resultado Regulatório de Resultado Regulatório (AIR, M & ARR), o Decreto 10.411/2020 e a Resolução 5.874/2020 já são abordadas na problematização elaborada.</p>

- **Questão 4:** Quanto aos objetivos propostos e resultados, como você avalia cada um deles?

(escala de 1 a 5, sendo 1 inadequado e 5 o mais adequado possível)

Objetivo geral:

- Aprimorar a Resolução nº 5.874, de 2020, de modo a tornar efetiva a Política de redução do Fardo Regulatório na ANTT.

Objetivos específicos:

- Eliminar as sobreposições existentes entre a Resolução nº 5.874, de 2020, com o Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, com o Regimento Interno da ANTT e com os instrumentos vigentes de melhoria regulatória;
- Eliminar o problema lógico da definição de metas, evitando expor a ANTT ao escrutínio desnecessário dos órgãos de controle externo;
- Na harmonização da Resolução nº 5.874, de 2020, com os instrumentos vigentes de melhoria regulatória, fomentar a ponderação dos custos regulatórios com os benefícios, quando do uso da metodologia do Fardo Regulatório em AIR e ARR.

Resultados esperados:

- Resolução nº 5.874, de 2020, harmonizada com normativos e instrumentos vigentes;
- Eliminação do excesso normativo;
- Redução da exposição da ANTT ao controle externo;
- Melhor ponderação entre custos e benefícios nas análises, resultando em melhores regulações.

Para o Objetivo Geral, foram atribuídas 3 notas 1 e 5 notas 5, obtendo-se uma média 3,5, isto é, 70% da pontuação máxima possível, o que leva à conclusão de que, de modo geral, a problematização proposta está bem elaborada.

Em relação aos Objetivos Específicos, foram atribuídas 2 notas 1, 1 nota 3, 1 nota 4 e 4 notas 5, obtendo-se uma média de 3,63, ou seja, 73% da nota máxima possível, ou seja, uma boa avaliação.

Por fim, em relação aos Resultados Esperados, foram obtidas 2 notas 1, 1 nota 3, 2 notas 4 e 3 notas 5, perfazendo uma média de 3,5, ou seja 70%.

A questão 5, a seguir, explora os comentários acerca dos Objetivos Geral e Específicos e Resultados Esperados

- **Questão 5:** Identifica algum objetivo extra ou sugere alteração de algum? Descreva abaixo:

Quadro 13 - respostas à Questão 5

Contribuição	Comentário
<p><i>Mariane Trindade Câmara (SUFER)</i> Sugiro a inclusão dos seguintes objetivos específicos: 1. estabelecer uma abordagem para análise qualitativa de redução de fardo regulatório; 2. flexibilizar as regras relativas à quantificação de custos 3. estabelecer tratamentos diferenciados e específicos em função do tipo de proposta regulatória: nova resolução x resolução existente</p>	-
<p><i>Alan Ianke dos Santos (SUFIS)</i> Resposta: Classifiquei como "1" todos os objetivos pois entendo que a solução mais viável é a revogação da Resolução 5.874/2020, sendo que a ANTT deve reduzir os custos regulatórios amparada, simplesmente, pelos conceitos teóricos mais modernos sobre a atuação das agências reguladoras.</p>	Num processo de AIR, após a problematização e proposição de alternativas, há a necessidade de comparação de alternativas para recomendação de uma delas para decisão da Diretoria Colegiada. Revogar o normativo é uma das alternativas propostas, não cabendo escolhê-la, ou a qualquer alternativa, antes da conclusão da análise.
<p><i>Rafael Sarto Muller (SUFIS)</i> Do objetivo geral: como disposto, objetivo não deve ser efetivar acriticamente a redução do arcabouço regulatório, mas promover a sua análise para, então, reduzir/alterar apenas a parcela de normativos efetivamente problemática (conceito stricto sensu de "fardo", diferente do que é usado atualmente). Dos específicos, os dois primeiros não são problemas, como já demonstrado anteriormente e o terceiro poderia ser adequado apenas no estrito texto frio até "benefícios.". Antes é preciso resolver o problema da metodologia do Fardo Regulatório. Dos resultados esperados, no primeiro não vejo o problema, como já demonstrado anteriormente; ele reside no manual, que não é um instrumento anterior à resolução, mas anexo e decorrente dela. O segundo está suficientemente adequado, desde que seja antes atestado o excesso prejudicial. O terceiro não é problema, como já demonstrado anteriormente. O último está adequado.</p>	O aprimoramento do normativo em tela envolve qualificar a análise dos custos regulatórios ponderando-os com os benefícios obtidos ou esperados. A respeito da definição apriorística de metas, não que seja um problema intransponível, mas de custosa execução, não sendo prática, seja no contexto nacional quanto no internacional. Sobre o resultado "excesso normativo", referimo-nos à própria existência da Política de Redução do Fardo Regulatório, que redonda diretrizes encontradas em normas superiores, além de burocratizar os processos de AIR e ARR.
<p><i>Michelle Vieira de Almeida (SUFIS)</i> (...) Objetivo geral: Aprimorar a Política de Redução dos Custos Regulatórios na ANTT, de modo a tornar efetiva, simplificada e aderente às normas superiores. Objetivos específicos: • Adequar as normas para eliminar as sobreposições e problemas existentes; • Eliminar o problema lógico da definição de metas, criando regras eficazes de controle regulatório; • Na harmonização da Política de Redução dos Custos Regulatórios, fomentar a ponderação dos custos regulatórios com os benefícios. Resultados esperados: • Estabelecimento de uma Política de Redução dos Custos Regulatórios harmonizada com normativos e instrumentos vigentes, sendo eficaz ao modelo regulatório adotado pela ANTT; • Eliminação do excesso normativo, unificando as diretrizes de Redução dos Custos Regulatórios em um único normativo; • Melhor ponderação entre custos e benefícios nas análises, resultando em melhores regulações. (...)</p>	-

- **Questão 6:** Sobre as alternativas listadas a seguir, você considera sua formulação adequada?

(escala de 1 a 5, sendo 1 inadequado e 5 o mais adequado possível)

- Alternativa 1 – Manter a situação atual

Nesta alternativa, não há alterações na Resolução nº 5.874, de 2020. Considerando haver um problema lógico na definição de metas, não foram estabelecidas metas para os anos de 2021 a 2023, tendo seu uso se mantido restrito apenas em ARRs realizadas em 2019 e 2020, avaliando regulações já implementadas, demonstrando possíveis reduções passadas do fardo regulatório, sem que isso implique a revisão dos normativos analisados.

- Alternativa 2 – Manter o normativo vigente sem alterações, mas com o compromisso da agência com as metas de redução do fardo regulatório, tal qual determina a norma.

Nesta alternativa, não há alterações na Resolução nº 5.874, de 2020. No entanto, a Agência enfrentará o desafio de estabelecer metas de redução do fardo regulatório a priori e cumpri-las, a despeito do problema lógico associado à definição de metas.

- Alternativa 3 – Revogar a Resolução nº 5.874, de 2020

Esta alternativa considera que os normativos vigentes em uso na ANTT – Decreto nº 10.411, de 2020, Regimento Interno, AIR e ARR – são suficientes para tratar a questão dos custos administrativos nas propostas regulatórias da ANTT.

- **Alternativa 4** – Adaptar o normativo para as melhores práticas de outras agências

Aqui, propõe-se a harmonização dos dispositivos da resolução nº 5.874, de 2020, aos normativos e dispositivos vigentes, eliminando-se a definição de metas preestabelecidas, solucionando-se o problema lógico existente na norma atual, isto é, eliminando-se a definição a priori de metas de redução do fardo regulatório.)

Para a alternativa 1, 4 pessoas deram nota 1 e 4 deram nota 5, perfazendo uma média 3 (60% do máximo possível); para a alternativa 2, foram 5 notas 1 e 3 notas 5, perfazendo uma média 2,5 (50%); as alternativas 3 e 4 foram avaliadas com 2 notas 1, 1 nota 3, 1 nota 4 e 4 notas 5, cada, perfazendo, ambas, uma média de 3,63, isto é, 73% do máximo possível.

Uma análise inicial permite inferir que os respondentes avaliaram a capacidade de cada alternativa responder ao problema regulatório, em vez de avaliar a qualidade da formulação das alternativas, conforme se verá na análise da questão 7.

- **Questão 7:** Sobre as alternativas listadas a seguir, você considera sua formulação adequada?

Quadro 14 - respostas à Questão 7

Contribuição	Comentário
<i>Mariane Trindade Câmara (SUFER)</i> Não. No entanto, na alternativa 3, acredito que a descrição da alternativa não deveria considerar apenas os custos administrativos, uma vez que o universo (SIC) de custos aplicáveis é mais amplo	Necessidade de harmonização do texto, alterando-se a denominação para custos regulatórios.
<i>Claude Soares Ribeiro De Araújo (SUROC)</i> Acrescentaria a alternativa 4 o compromisso da ANTT com as metas de redução do fardo regulatório	Harmonizar o normativo da ANTT aos normativos e melhores práticas vigentes exclui a definição de metas a priori.
<i>Rafael Sarto Muller (SUFIS)</i> Uso esse campo para dizer das alternativas anteriores. Alternativas 1, 2 e 4 são inadequadas pelos motivos já antes apresentados (vícios metodológicos do manual anexo à resolução e todos os outros problemas conexos). A alternativa 3 é adequada pois a revisão dos próprios atos da administração pública já é um pressuposto de sua atuação; a resolução e o seu manual vão à contramão, limitando as possibilidades de correta compreensão da realidade do mercado regulado e proposição de soluções adequadas. (...)	Percebe-se que não houve compreensão plena da questão: pretendia-se que se avaliasse a formulação de cada alternativa e não a preferência por alguma delas. Num processo de AIR, deve-se considerar, sempre, a alternativa de se manter o <i>status quo</i> , como base de comparação (alternativa 1). Ademais, a alternativa 2 prevê a aplicação da norma vigente tal como previsto, o que não ocorre hoje; e a alternativa 4 propõe uma adaptação às melhores práticas, incluindo uma eventual alteração do referido manual, corrigindo inconsistências que forem encontradas.
<i>Michelle Vieira de Almeida (SUFIS)</i> *Revogar a Resolução nº 5.874/2020 e aprimorar a Política de Redução do Custos Regulatórios para as melhores práticas* Assim, propõe-se a harmonização das diretrizes internas aos normativos e dispositivos vigentes, eliminando: -As sobreposições e conflitos entre as normas existentes; -O problema lógico da metodologia de definição de metas; -A dissonância do regulamento interno com os instrumentos vigentes de melhoria regulatória.	Percebe-se que não houve compreensão plena da questão: pretendia-se que se avaliasse a formulação de cada alternativa e não a preferência por alguma delas.

- **Questão 8:** A Resolução nº 5.874, de 2020, emprega em seu texto, na maioria das vezes, o termo “fardo regulatório”. Contudo, no Art. 1º, inciso IV, da referida resolução, “fardo regulatório” e “custos regulatórios” são apresentados como sinônimos. Por sua vez, o Decreto nº 10.411, de 2020, normativo mais atual que a resolução, considera somente o termo “custos regulatórios”. Neste sentido, qual das opções você considera mais adequada (pode-se selecionar mais de uma opção):

Para esta questão, todas as respostas foram para adoção da expressão “custos regulatórios”, em detrimento da expressão “fardo regulatório”. Foram recebidas 7 respostas demonstrando preferência pela expressão “custos regulatórios” por se tratar de termo mais atual e estabelecido em Decreto (norma superior à Resolução da ANTT) e 4 respostas com a mesma preferência, mas por se tratar de termo mais atual e estabelecido em Decreto (norma superior à Resolução da ANTT).

- **Questão 9:** Na sua opinião, o cálculo do fardo/custo regulatório (pode-se escolher mais de uma opção):

Foram recebidos 4 votos de preferência para cada uma das alternativas: (1) faz sentido de ser realizada quando da Avaliação de Resultado Regulatório (ARR), de uma ação regulatória já implementada; (2) faz sentido de ser realizada quando da Análise de Impacto Regulatório (AIR) referente à implantação de uma nova ação regulatória ou o aprimoramento de uma ação já existente e; (3) possui um fim em si mesmo, podendo ser realizada de forma independente e/ou isolada das demais ações de melhoria regulatória, como por exemplo a realização de ARR e AIR.

Um dos respondentes demonstrou preferência apenas pela alternativa 2, um pela alternativa 1, dois pela combinação das alternativas 1 e 2, três pela alternativa 3 e um para a combinação das três alternativas.

De acordo,

ALAN JOSÉ DA SILVA
Coordenador de Melhoria Regulatória

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). **Guia para mensuração da carga administrativa das normas da ANAC**. Brasília: ANAC, 2020.
- Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). **Guia para mensuração da carga administrativa da Antaq**. Brasília: ANTAQ, 2021.
- Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). **Manual de Análise de Impacto Regulatório (AIR), Monitoramento e Avaliação de Resultado Regulatório (ARR)** – 4ª Edição. Brasília: ANTT, 2022.
- Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). **Manual para o Cálculo do Fardo Regulatório**. Brasília: ANTT, 2020;
- Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). **Manual de Gestão de Riscos da ANTT**. Brasília: ANTT, 2021.
- Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). **Nota Técnica nº 15/2017/SUEXE Proposta de metodologia para redução do fardo regulatório imposto ao stakeholders do setor de transportes terrestres**. Brasília, 2017.
- Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). **Resolução ANTT nº 5.874**, de 10 de março de 2020. Brasília: ANTT, 2020.
- Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). **Resolução ANTT nº 5.976**, de 7 de abril de 2022. Brasília: ANTT, 2022.
- Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). **Resolução nº 5.977**, de 7 de abril de 2022. Brasília: ANTT, 2022.
- Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). **Guia para Mensuração da carga Administrativa da Regulamentação da Vigilância Sanitária – Guia nº 15/2018**. Brasília: ANVISA, 2018.
- Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). **Guia de Análise de Impacto Regulatório - Guia nº 17/2021** – v.4. Brasília: ANVISA, 2021
- BRASIL. **Decreto nº 10.411**, de 30 de junho 2020.
- BRASIL. **Lei nº 10.233**, de 5 de junho de 2001.
- BRASIL. **Lei nº 13.848**, de 25 de junho de 2019.
- OCDE. **Recomendação do Conselho sobre política regulatória e governança**. Paris: OECD Publishing, 2012. Disponível em <https://doi.org/10.1787/9789264209084-pt>.
- OECD. **Ex Ante Regulatory Impact Assessment: Netherlands**. Paris: OECD, 2020. Disponível em <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/RIA-Netherlands.pdf>.
- OECD. **OECD Regulatory Policy Outlook 2021**. Paris: OECD Publishing, 2021. Disponível em <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>.
- OECD. **Governança regulatória no setor de mineração no Brasil**. Paris: OECD Publishing, 2022. Disponível em <https://doi.org/10.1787/df9252dc-pt>.



Documento assinado eletronicamente por **SILVIO BARBOSA DA SILVA JUNIOR, Especialista em Regulação**, em 19/07/2023, às 17:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **ALAN JOSÉ DA SILVA, Coordenador(a)**, em 20/07/2023, às 09:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **17844296** e o código CRC **DF411146**.