

7º Seminário IBRAC de Regulação e Concorrência

AValiação DE RESULTADO REGULATÓRIO - ARR

Dezembro 2021

KÉLVIA ALBUQUERQUE

Diretora/Secretaria Executiva

[kelvia.albuquerque@economia.gov.br](mailto:kelia.albuquerque@economia.gov.br)

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



www.economia.gov.br

Melhoria Regulatória

Medidas sistemáticas para ampliar a qualidade da regulação e melhorar o desempenho, o custo/efetividade ou a qualidade legal da regulação e das formalidades burocráticas associadas.

(OCDE, 1997)

ARR

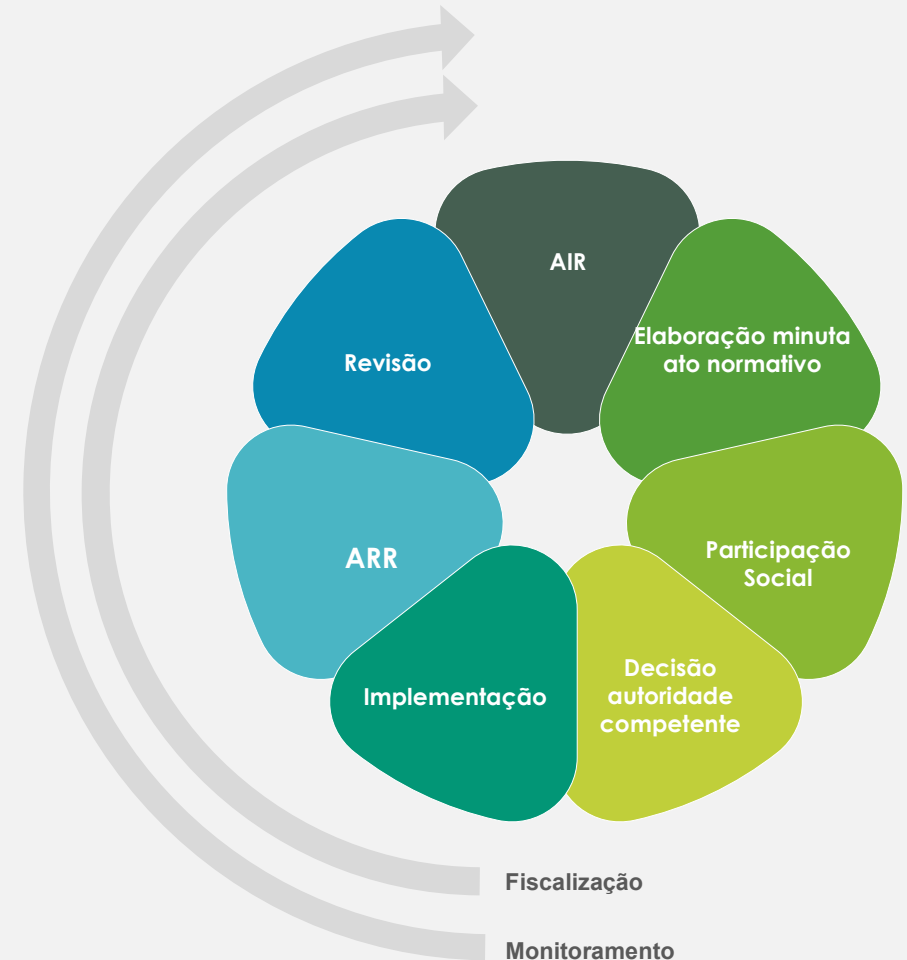


MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) – visão geral

- Verificação dos efeitos decorrentes da edição de ato normativo, considerados o alcance dos objetivos originalmente pretendidos e os demais impactos, observados sobre o mercado e a sociedade, em decorrência de sua implementação (Decreto 10.411/2020, art. 2º, III).
- Aperfeiçoa a ação regulatória, trazendo **aprendizados** sobre como **melhorar a concepção e a gestão de novas regulações**.
- Menos difundida, é fundamental para “completar” o ciclo regulatório.
- Ainda um desafio, mesmo nos países mais avançados no tema.



ARR no Decreto 10.411/2020

Disposições Decreto

Os órgãos e as entidades implementarão estratégias para integrar a ARR à atividade de elaboração normativa para verificar os efeitos obtidos pelos atos normativos (art. 13)

A ARR poderá ter caráter temático e ser realizada apenas quanto a partes específicas de um ou mais atos normativos (art. 13, §1º)

As entidades e os órgãos reguladores da administração pública federal instituirão agenda de ARR e nela incluirão, no mínimo, um ato normativo de seu estoque regulatório (art. 13, §2º)

Atos normativos com AIR dispensada por urgência deverão ser objeto de ARR em 3 anos de sua entrada em vigor (art. 12)

Órgãos e entidades divulgarão em seu sítio eletrônico, no primeiro ano de cada mandato presidencial, agenda de ARR que deverá ser concluída até o último ano daquele mandato (art. 13, §4º)

ARR no Decreto 10.411/2020

Disposições Decreto

A primeira agenda de ARR deve ser divulgada até 14/10/2022 e ser concluída até 31/12/2022 (art. 23)

A escolha dos atos normativos que integrarão a agenda de ARR deve observar, preferencialmente, um ou mais dos seguintes critérios (art. 13, §3º) :

- I - ampla repercussão na economia ou no País;
- II - existência de problemas decorrentes da aplicação do referido ato normativo;
- III - impacto significativo em organizações ou grupos específicos;
- IV - tratamento de matéria relevante para a agenda estratégica do órgão; ou
- V - vigência há, no mínimo, cinco anos.

Implementando a ARR de modo sistemático no Brasil

Contexto

- Ausência de referencial teórico estabelecido;
- Estágio de maturidade na administração pública bem anterior àquele que se observa para AIR;
- Pouca experiência na elaboração da ARR e práticas ainda heterogêneas;
- Necessidade de capacitação para servidores públicos sobre métodos e técnicas pertinentes à ARR.

Estratégia

- Decreto trouxe a diretriz geral de integração da ARR à atividade de elaboração normativa, de forma isolada ou conjunta;
- Integração gradual da ARR ao ciclo regulatório;
- Decreto não dispõe sobre elementos obrigatórios da ARR;
- Inicialmente, acúmulo de conhecimento teórico e prático;
- **Elaboração de Guia orientativo para elaboração da ARR**, a exemplo do Guia de AIR;
- Estruturação de cursos de capacitação sobre ARR.

Guia de ARR – visão geral

- Trabalho conjunto ME-Agências Reguladoras-Inmetro-UERJ-Reg (Laboratório de Regulação Econômica da UERJ);
- **Base é o estabelecido pelo Decreto 10.411/2020, mas foco é mais amplo e aponta boas práticas internacionais eventualmente não incorporadas pelo normativo;**
- Objeto de consulta pública por 45 dias (28/09/2021 a 12/11/2021) e as 81 contribuições recebidas estão em análise;
- Previsão de lançamento em março de 2022;
- **Caráter orientativo e não vinculante**, objetivo é auxiliar as equipes técnicas e não “engessar as análises”;
- **Sugestão de roteiro analítico** e diretrizes para a avaliação, **sem aprofundar técnicas ou metodologias específicas;**
- **Técnicas e métodos mais adequados devem ser definidos no caso concreto**, considerando a complexidade do tema e a capacidade de execução do órgão ou da entidade;
- Assim como na AIR, na ARR também deve ser observado o **princípio da proporcionalidade**: análise é custosa em termos de tempo e de **recursos** → **esforços devem ser prioritariamente empregados nos casos obrigatórios e nas regulações mais relevantes.**
- **Foco do Guia foi o Poder Executivo Federal, mas pode ser utilizado por outros entes da federação e outros Poderes.**

Guia de ARR – Quando realizar ARR

Assim como a AIR é dispensável para regulações de baixo impacto, **não é todo o estoque regulatório que precisa ser submetido ao monitoramento periódico ou à ARR.**

Figura 5. Estoque Regulatório, Monitoramento e ARR



Guia de ARR – Quando realizar ARR

⇒ (Dispensa de AIR por urgência)

Obrigatoriamente, sobre os atos normativos que tenham sido dispensados de AIR por urgência, no prazo de 3 anos da data de sua entrada em vigor

⇒ (Agenda de ARR)

Obrigatoriamente, sobre, no mínimo, um ato normativo de livre escolha a cada ciclo presidencial

⇒ (Regulações mais relevantes)

Facultativamente, sempre que o órgão ou entidade entender que é necessário



Guia de ARR – Agenda de ARR

- O procedimento para a seleção das intervenções regulatórias que serão submetidas a uma ARR e a **elaboração da Agenda de ARR pode se dar de diferentes formas, a critério do órgão/entidade**;
- **Agenda de ARR deve conter:**
 - (i) relação dos atos normativos que serão submetidos à ARR;
 - (ii) justificativa para sua escolha; e
 - (iii) cronograma para sua elaboração.
- Guia apresenta **sugestão de procedimento com 4 etapas:**

Identificação

Identificar intervenções regulatórias que poderiam ser objeto de ARR, com base:

- (i) nos resultados do monitoramento;
- (ii) em Consultas Internas; e/ou
- (iii) Consultas Externas.

Seleção

Selecionar as intervenções regulatórias que deveriam ser objeto de ARR naquele quadriênio, considerando:

- (i) prazos estipulados;
- (ii) disponibilidade e qualidade dos dados necessários, o custo de sua coleta e tratamento; e/ou
- (iii) a agenda estratégica do órgão

Elaboração

Elaboração da Agenda de ARR, com a descrição da:

- (i) intervenção (ões) regulatória(s) que será(ão) objeto da ARR;
- (ii) justificativa para a escolha; e
- (iii) cronograma de elaboração da ARR.

Publicação

Aprovação da Agenda pelas autoridades competentes e publicação no sítio eletrônico do órgão ou entidade.

Guia de ARR - Relatório de ARR

Roteiro com 6 etapas

Etapa

Descrição

1 . Sumário executivo

Em linguagem simples e objetiva (*plain language*), deve conter a informação necessária e suficiente para que o leitor possa entender o conteúdo do relatório sem que tenha a necessidade de ler o documento na íntegra

2. Justificativa e finalidade da ARR

Justificativa: É a motivação para a AIR. Identificar os critérios/gatilhos que levaram à decisão de submeter aquela regulação à ARR, apresentando as evidências coletadas que o demonstrem. Decreto traz no art. 13 rol de justificativas:

- ampla repercussão na economia ou no País;
- existência de problemas decorrentes da aplicação do referido ato normativo;
- impacto significativo em organizações ou grupos específicos;
- tratamento de matéria relevante para a agenda estratégica do órgão; ou
- vigência há, no mínimo, cinco anos

Finalidade: É o que se pretende responder com a avaliação. Aqui deve-se identificar o foco da avaliação. Exemplos:

- se a regulação atingiu seus objetivos;
- os custos e benefícios da regulação;
- impactos sobre o comércio internacional;
- se inovações ou alterações de mercado tornaram a regulação desatualizada;
- se a implementação está adequada e se há problemas trazidos pelos atores do mercado/usuários.

3. Descrição da regulação

Identificar (tipo de ato, numeração, data da publicação) e **descrever a regulação que será avaliada.**

Quando a avaliação se referir à(s) parte(s) do(s) ato(s) normativo(s), é importante indicar os artigos ou partes às quais a avaliação se refere.

Quando a avaliação for temática, deve-se identificar todos os atos incluídos na avaliação e a relação entre eles.

Nesta etapa, também deve ser apresentado o contexto/histórico da regulação que será analisada.

Guia de ARR - Relatório de ARR

Etapa

Descrição

4 . Objetivos da regulação

Identificar os objetivos da regulação. Etapa central da ARR, pois, para avaliar se a regulação alcançou os objetivos originalmente pretendidos, é necessário saber quais eram estes objetivos.

Caso a regulação tenha sido precedida de AIR, deve-se utilizar como referência os objetivos declarados na AIR.

Nos casos em que não foi feita uma AIR, deve-se tentar inferir os objetivos a partir de outros documentos como: exposição de motivos, notas técnicas, documentos de processos de participação social, relatórios de órgãos de controle, literatura especializada.

5. Avaliação dos resultados e outros impactos da regulação

Existem diferentes tipos de olhar retrospectivo e de abordagens para ARR, sendo a experiência internacional heterogênea. **Fundamental ter flexibilidade para levar em conta o caso concreto e o momento em que a avaliação está sendo realizada.** A definição da ARR promovida pelo Decreto nº 10.411/2020 leva a uma preferência pela avaliação de impacto, cujo foco é avaliar se a regulação de fato atuou sobre o problema regulatório e avaliar os demais impactos gerados. Outras perspectivas são a **Avaliação de Processo**, com foco nos meios e processos utilizados na implementação da regulação e sua contribuição para os resultados observados e a **Avaliação Econômica**, que se concentra nos custos e benefícios gerados pela regulação. Cada tipo de avaliação demanda um planejamento e desenho distintos, com adequação entre os indicadores selecionados, métodos de coleta e análise de dados.

Para guiar a ARR, é importante definir as questões a serem respondidas pela avaliação. Exemplos:

- ⇒ A regulação foi efetiva no alcance dos seus objetivos?
- ⇒ A regulação produziu efeitos indiretos indesejados, tais como, efeitos negativos para inovação, comércio internacional, microempresas e empresas de pequeno porte, concorrência, dentre outros?
- ⇒ Agora que a regulação já está em vigor há algum tempo, os benefícios observados ainda justificam os seus custos?
- ⇒ Existem métodos, tecnologias e/ou técnicas novas e menos onerosas que surgiram desde que a regulação foi implementada, permitindo alcançar os objetivos de forma mais eficaz e/ou eficiente?
- ⇒ Os dados científicos que suportam a regulação mudaram, de modo que sua avaliação é necessária?

Guia de ARR - Relatório de ARR

Etapa

6 . Resultados e recomendações

Descrição

Deve informar à sociedade e aos tomadores de decisão sobre os principais achados da avaliação, sendo muito importante o uso de linguagem simples e direta, como no sumário executivo.

A partir das conclusões alcançadas, a ARR pode recomendar:

- Manutenção da regulação, sem ajustes;
- Revisão com pequenos ajustes;
- Sugestões de monitoramento e/ou avaliação programada;
- Revisão com ajustes significativos;
- Eliminação da regulação analisada.

Para aprimoramento da ação regulatória de maneira mais geral, recomenda-se que a conclusão da ARR mencione também os principais aprendizados transversais obtidos no processo avaliativo acerca da atividade regulatória. No longo prazo, esse tipo de informação pode auxiliar no entendimento de questões mais gerais como:

- Sob que condições diferentes regulações geram maior (ou menor) conformidade?
- Que tipos de regras promovem ou permitem inovações importantes por parte da indústria?
- Há tipos de regras (ou regras sob certas condições) mais suscetíveis ao não cumprimento, ou baixo cumprimento?

Guia de ARR – Princípios de uma boa avaliação

Integração entre AIR e ARR

AIR e ARR são ferramentas complementares.

AIR deve trazer os elementos que permitam a futura avaliação da regulação (objetivos, monitoramento, indicadores).

Lições aprendidas ao longo da elaboração da ARR podem aperfeiçoar o processo de análise ex-post e a própria elaboração da regulação.

Flexibilidade Metodológica

A exemplo do que se recomenda para a AIR, na ARR o método analítico a ser utilizado deve ser definido de acordo com o caso concreto.

Monitoramento como gatilho ARR

Monitoramento periódico da implementação da regulação e de seus efeitos facilita a identificação de eventuais problemas, apontando a eventual necessidade da realização da ARR.

Integração da ARR à atividade regulatória

Integração da ARR pode ocorrer por meio da agenda de ARR, da previsão do prazo para avaliação no relatório de AIR ou na própria norma.

Planejamento da ARR

É um dos fatores de sucesso por buscar garantir: tempo, informações, dados, e recursos humanos adequados.

Guia de ARR – Participação social e transparência

- **Recomenda-se fortemente a utilização de mecanismos de participação social tanto no âmbito da AIR quanto no da ARR;**
- A participação social pode prover informações mais completas sobre os impactos da regulação, bem como ajudar a identificar situações potencialmente problemáticas (OCDE);
- **A abrangência da participação social deve ser proporcional, em termos de prazo e público, à importância da intervenção regulatória sob avaliação**, para que o tempo e os recursos necessários para a análise das manifestações sejam racionalizados;
- **A participação social pode ser realizada em diferentes momentos da elaboração da ARR;**
- O relatório preliminar de ARR pode ser objeto de consulta pública ou de consulta aos segmentos sociais/econômicos mais afetados pela regulação;
- **Flexibilidade: cabe ao órgão ou à entidade utilizar os meios e os canais que considerar mais adequados** para realizar os procedimentos de participação social;
- **Deve-se assegurar a representatividade de diferentes grupos de interesse no processo de participação social**, para que as manifestações não reflitam exclusivamente por grupos dotados de organização e condições suficientes para participar;
- **Relatório de ARR deve apresentar considerações referentes às manifestações recebidas nos processos de participação social.**

Guia de ARR - Integrando a ARR no Ciclo Regulatório

A integração da ARR no dia a dia dos reguladores depende de variáveis institucionais que reforcem o papel de seus resultados no processo regulatório.

O Guia de ARR apresenta algumas recomendações

Recomendação

Definir as atribuições da ARR a áreas específicas dentro do órgão ou entidade

Descrição

O processo de avaliação envolve projetos complexos, exigindo planejamento prévio e monitoramento constante.

A condução da ARR e de suas funções acessórias deve ser atribuída a agentes identificáveis, com expertise, sem conflitos de interesse e capacitados para assegurar a fluidez da avaliação.

A definição de atribuições claras incentiva as áreas e servidores responsáveis, facilitando a introdução da ferramenta na rotina e, com isso, a sua institucionalização.

Desenvolver mecanismos de microgestão das ARRs

É desejável que a supervisão das análises em curso envolva servidores e áreas responsáveis pela AIR e pelo desenvolvimento dos critérios de avaliação (OCDE).

Supervisão das análises pode também contar com a participação de terceiros (UK):

- envolver formuladores de políticas regulatórias, tomadores de decisão e os resultados da análise;
- envolver partes afetadas/mercado regulado ao longo da realização da ARR para supervisionar o cumprimento dos objetivos estabelecidos;
- revisão do desenho da avaliação ou do relatório de ARR por *experts* não envolvidos na intervenção estatal.

Desenvolver mecanismos de macrogestão das ARRs

Planejamento interno ordenando os processos de avaliação acordo com critérios pré-determinados, evitando-se as revisões sejam pautadas por critérios ad hoc;

Monitoramento de ARRs pendentes;

Disseminação dos resultados ao público e aos interessados.

Disponibilizar pessoal e recursos para suprir a demanda de avaliações

Reguladores devem ter capacidade humana e técnicas para a realização rotineira de ARRs;

Reguladores devem racionalizar a elaboração de avaliações, priorizando aquelas que tenham maior relevância.

ARR – Capacitação para a implementação

ME solicitou à ENAP a inclusão, no portfólio da escola a partir de abril de 2022, de curso com foco específico em ARR.

Oportunamente deverão ser ofertados serviços de assessoria em ARR, a exemplo do que já é feito para AIR.





MINISTÉRIO DA **ECONOMIA**
www.economia.gov.br

Guia de ARR – Diferentes tipos de olhar retrospectivo

Um desafio da ARR no cenário internacional é sobre a variedade de conceitos – e práticas – de avaliação regulatória retrospectiva. Avaliações regulatórias retrospectivas podem ser conduzidas como um exercício pontual, de forma contínua ou programadas ex-ante.

Abordagens para Avaliações Retrospectivas

Avaliações programadas	Avaliações pontuais	Avaliações contínuas
<ul style="list-style-type: none">• Cláusula de caducidade (<i>sunset clauses</i>);• Previsão no próprio normativo de prazo para sua avaliação;• Recomendação de prazo de avaliação na AIR que precedeu o ato.	<ul style="list-style-type: none">• Levantamentos públicos• Avaliações focadas;• Avaliações abrangentes;• Avaliações comparativas.	<ul style="list-style-type: none">• Regras de ligação entre fluxo e estoque;• Programas de redução de carga administrativa com meta.
Determinadas de forma prévia	Ocorrem de forma <i>ad hoc</i>	Conduzidas de forma contínua para atingir determinada regra de compensação ou de redução do estoque regulatório

ARR – Experiência Internacional

ARR é realizada nos seguintes casos:

Austrália

Dois anos após a implementação de regulações não precedidas de AIR ou sujeitas a alterações;
Cinco anos após a implementação de **regulações de impacto substancial ou difuso na economia** australiana.

Comissão Européia

Cláusulas de revisão presentes no ato normativo estabelecem **critérios e prazos para a avaliação** de seus resultados;
Recomenda-se o prazo mínimo de três anos após a implementação da norma para a análise, mas a regra geral é a predefinição do período necessário para avaliar os resultados de cada regra.

Estados Unidos

Conduzida de forma *ad hoc* pelas agências ou como parte **de políticas pontuais de redução de custos burocráticos.**

Canadá

Cláusulas de revisão presentes no ato normativo;
Regulações são acompanhadas por documento denominado *Performance Information Profile* – PIP que descreve os respectivos propósitos, metas e prazos, além dos critérios para avaliações futuras

Guia de ARR – Monitoramento e planejamento da ARR

Monitoramento: processo contínuo e sistemático de coleta de dados acerca de uma intervenção ou processo que busca avaliar se as metas pré-estabelecidas foram atingidas.

Recomendável por permitir:

- a avaliação do cumprimento de metas pré-estabelecidas;
- a identificação dos efeitos de uma determinada intervenção;
- a identificação de eventuais problemas na implementação de uma intervenção;
- a identificação da necessidade de implementação de medidas adicionais para que os objetivos da intervenção sejam alcançados;
- a avaliação sobre a implementação adequada da intervenção regulatória.

No caso de intervenções regulatórias de baixo risco e que não envolvam um tema prioritário, apenas o monitoramento e uma avaliação superficial podem ser suficientes, não sendo necessária a realização de uma avaliação ex-post mais abrangente.

A ARR será mais facilmente conduzida quanto melhor for a atividade de monitoramento, que fornece subsídios para a ARR:

- Se o monitoramento apontar indicadores caminhando conforme previsto e ausência de problemas não antecipados, a condução da ARR pode ser postergada ou a ARR pode ter foco mais restrito;
- se os indicadores não estão caminhando como previsto e/ou há forte evidência de problemas não antecipados causados pela regulação, esta passa a ser uma forte candidata à ARR.

O monitoramento deve ser planejado preferencialmente durante a elaboração da intervenção regulatória (AIR). O plano de monitoramento deve incluir, pelo menos:

- os indicadores selecionados;
- a periodicidade do monitoramento e
- as ferramentas que deverão ser utilizadas para coletar os dados necessários o acompanhamento dos indicadores.

Guia de ARR – Estratégias de Coleta e Tratamento de Dados

As recomendações trazidas no [documento orientativo para coleta e tratamento de dados no âmbito da AIR](#), elaborado para auxiliar as equipes do ME também valem para a ARR:

- **Mapear com as equipes os tipos de informação e dados básicos que atualmente já são utilizados com alguma frequência** para a elaboração de estudos, notas técnicas, propostas de atos **normativos e identificar se estes dados e informações estão institucionalizados, organizados, disponibilizados de modo adequado, se são atualizados com frequência;**
- **Inventariar e organizar os dados gerados por sua unidade;**
- Buscar se apoiar em resultados das auditorias internas e externas as quais a unidade eventualmente seja alvo;
- Produzir balanços dos resultados das fiscalizações realizadas, quando este for o caso;
- **Institucionalizar a geração, o tratamento e a guarda de dados, bem como procedimentos e sistemas para mitigar as possibilidades de perda ou descontinuidade;**
- **Intercambiar dados e estabelecer cooperação entre as entidades produtoras ou mantenedoras dos dados de interesse.** Existem várias bases de dados no setor público - muitas desconhecidas ou não acessadas pelos gestores públicos;
- Identificar e dar conhecimento de bases de dados abertas que podem ter valor para as análises realizadas na unidade;

- **Identificar se as ferramentas e sistemas disponíveis às equipes são adequadas e suficientes** ao menos para os tipos de análise mais frequentes;
- **Incentivar a formação de um núcleo de servidores que tenham as capacidades ou interesse em tratamento e análises de dados mais robustas** que possam atender ou apoiar as equipes quando necessário;
- Incentivar a **capacitação dos servidores** em técnicas e métodos que possam melhorar a capacidade de gerenciamento, tratamento e análise de dados na unidade;
- **Trocar experiência com órgãos que já possuam estratégias de dados em estágios de maturidade mais avançadas**, tais como institutos de pesquisas aplicadas, estatísticas e órgãos de controle;
- Em estágios de maior maturidade, avaliar a pertinência de se elaborar uma estratégia para gerenciamento de dados integrada à governança e ao processo decisório da unidade.
- Na eventualidade de a unidade identificar a necessidade de coletar dados pessoais primários, cabe também se certificar que o tratamento obedeça à Lei nº 13.709/2018 – Lei de Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).