



**SUPERINTENDÊNCIA DE GOVERNANÇA REGULATÓRIA – SUREG
GERÊNCIA DE MELHORIA DA QUALIDADE REGULATÓRIA – GEMEQ
COORDENAÇÃO DE ANÁLISE DE IMPACTO E MONITORAMENTO - COIMP**



MANUAL DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Campo de Aplicação: Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT

Público Alvo: Todos os servidores da ANTT que venham a realizar análise de ações regulatórias

2ª Edição

Brasília, 2016

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT
SUPERINTENDÊNCIA DE GOVERNANÇA REGULATÓRIA – SUREG
GERÊNCIA DE MELHORIA DA QUALIDADE REGULATÓRIA – GEMEQ
COORDENAÇÃO DE ANÁLISE DE IMPACTO E MONITORAMENTO – COIMP

Setor de Clubes Esportivos Sul – SCES, lote 10, trecho 03,
Projeto Orla Polo 8 – Brasília – DF – CEP: 70200-003
Telefone (61) 3410.1616 – coimp@antt.gov.br

DIRETORIA

Jorge Luiz Macedo Bastos

Marcelo Vinaud Prado

Sérgio de Assis Lobo

EQUIPE TÉCNICA

Alexandre Pereira da Silva

Carlos Eduardo Veras Neves

Márcia Lika Mon-Ma

Mariana Lombardo de Lima

Nara Kohlsdorf

Renata Batista Junqueira Nogueira

2ª Edição

FICHA CATALOGRÁFICA

Manual de Análise de Impacto Regulatório – 2016. Brasília, Agência Nacional de Transportes Terrestres.

1. Regulação. 2. Transportes Terrestres. 3. Tomada de decisão

Sumário

PARTE 1 – INTRODUÇÃO	4
PARTE 2 – DOCUMENTO PARA REGISTRAR A ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO – NÍVEL 1	10
SEÇÃO 1 – IDENTIFICAÇÃO DA ANÁLISE	12
SEÇÃO 2 – DIAGNÓSTICO E MAPEAMENTO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA	14
Situação-Problema	14
Falha de Mercado	15
Competência para Atuação	19
Objetivo	20
Base Legal	21
Recomendações ou Determinações Externas	22
Diretrizes e Premissas	23
Dados de Outras Áreas	25
Consulta aos Atores	26
SEÇÃO 3 – ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS	26
SEÇÃO 4 – CONCLUSÃO	33
Tomada de Decisão	33
Acompanhamento da Ação Regulatória	34
Considerações Finais	35

SEÇÃO 5 – ASSINATURAS.....	36
SEÇÃO 6 – SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO	37
PARTE 3 – PRÓXIMAS ETAPAS.....	38
PARTE 4 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	40

PARTE 1 – INTRODUÇÃO

A Análise de Impacto Regulatório (AIR) é um instrumento de melhoria da qualidade regulatória utilizado para embasar decisões da Diretoria que incidam sobre a sociedade, os usuários dos serviços de transportes terrestres, os prestadores de serviço regulado, a Administração Pública, a competitividade nacional ou o meio ambiente, entre outros aspectos relevantes. Embora a AIR não seja capaz de determinar, por si só, as decisões a serem tomadas, ela fornece dados e explicita a posição dos agentes envolvidos, provendo informações importantes que podem esclarecer pontos relevantes e melhor orientar as opiniões acerca de determinados processos decisórios, legitimando as ações adotadas pela Agência.

Em suma, a AIR é um procedimento ordenado de auxílio à tomada de decisão no âmbito da atividade regulatória do Estado, pois subsidia o agente regulador com dados e informações relevantes sobre os possíveis impactos das opções aventadas (VALENTE, 2013).

Dentre os benefícios resultantes da aplicação da AIR destacam-se, além da melhoria da qualidade regulatória e do suporte ao processo de decisão, os seguintes: a coordenação entre políticas públicas que estão inter-relacionadas; a participação da sociedade no processo regulatório; a provisão de transparência e *accountability* às ações de quem a implementa. Ademais, fortalece as decisões e confere mais segurança ao ambiente regulatório, dois dos principais motivos que ensejaram a criação de Agências Reguladoras pelo direito brasileiro na década de 1990. Desta feita, esta análise deve ser realizada antes da tomada de decisões, de modo a embasar tanto o processo decisório quanto o monitoramento e a avaliação *ex post* das ações regulatórias implementadas.

A Organização para o Desenvolvimento e Cooperação Econômica (*Organisation for Economic Co-operation and Development* – OCDE, 1997) definiu dez boas práticas para estabelecer a AIR, quais sejam:

1. Garantir o comprometimento político com a AIR;
2. Alocar responsabilidades cuidadosamente para cumprimento das etapas da AIR;
3. Treinar reguladores;
4. Utilizar um método analítico, porém, flexível;

5. Desenvolver e implementar estratégias de coleta de dados;
6. Concentrar esforços em objetivos precisos;
7. Integrar a AIR com os processos de elaboração de políticas, dando início o mais cedo possível;
8. Conferir publicidade aos resultados;
9. Envolver o público extensivamente; e
10. Aplicar AIR tanto a novas propostas regulatórias como à revisão de regulação existente.

A Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), visando à constante melhoria da qualidade regulatória, e com vistas à aderência às boas práticas da OCDE, elegeu a implementação da análise do impacto regulatório como um dos projetos estruturantes constantes do Planejamento Estratégico iniciado em 2009. Tal ação veio ao encontro de sua nova missão, qual seja: “Assegurar aos usuários adequada prestação de serviços de transporte terrestre e exploração de infraestrutura rodoviária e ferroviária outorgada”.

Em 2011, foi lançada a 1ª edição do Manual para Uso do Formulário de Análise Preliminar de Impacto Regulatório na ANTT. Em um primeiro momento, a ANTT pretendia implementar imediatamente apenas a fase preliminar da AIR, embora existisse previsão para o desenvolvimento posterior de etapas mais aprofundadas de AIR.

Ao longo do tempo, foram diversas as tentativas da Superintendência de Governança Regulatória (Sureg) no sentido de inserir a AIR no ciclo regulatório da ANTT. Contudo, conforme salientado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no relatório que integra o Acórdão nº 240/2015-TCU-Plenário,

“[...] a ANTT afirma ter iniciado os estudos sobre alternativas de implementação da AIR em 2009, quando foi desenvolvido o Formulário de Análise Preliminar de Impacto Regulatório (FAPIR), o qual é de preenchimento obrigatório. Ocorre que, até a data de conclusão deste relatório, a ferramenta foi utilizada como auxílio somente em decisões não regulatórias e a obrigatoriedade de uso não consta de resolução ou do próprio

regimento interno da agência, a exemplo das demais agências citadas. Do lado positivo tem-se que a agência participa dos treinamentos do PRO-REG sobre a ferramenta”.

É oportuno ressaltar que não é somente a ANTT que, segundo o TCU, não incorporou a AIR à sua prática regulatória. Novamente, no relatório que integra o Acórdão nº 240/2015-TCU-Plenário, a equipe de auditoria do TCU afirma:

“É preciso destacar que, desde o princípio da análise empreendida nesse trabalho, identificou-se a incapacidade das agências reguladoras de infraestrutura realizar a AIR nos moldes das melhores práticas estabelecidas internacionalmente. Essa incapacidade deve-se: à falta de cultura das nossas entidades públicas em expor os motivos de suas ações regulatórias; à ausência da sociedade como agente participante das decisões públicas; e a inexistência de um levantamento sistêmico de dados que pudessem embasar as avaliações de custos e benefícios das alternativas regulatórias propostas”.

Verifica-se a grande preocupação do órgão de controle quanto ao grau de incorporação da AIR no processo de tomada de decisão das Agências Reguladoras, conforme as melhores práticas regulatórias internacionais. Isso porque a AIR não é apenas mais um requisito burocrático a ser cumprido; na verdade, a AIR constitui-se uma ferramenta de apoio essencial à garantia da qualidade na tomada de decisão no processo regulatório.

Como apontado pelo TCU (2014), explicitar os motivos para a tomada de decisão e a exposição destes para a avaliação da sociedade são ações que aduzem maior legitimidade, equidade, responsabilidade, eficiência, probidade, transparência e *accountability* para o processo regulatório, ou seja, faz como que todos os princípios da boa governança sejam devidamente observados.

Contudo, não basta os motivos estarem devidamente explicitados pelo regulador; afinal toda regulação tende a suscitar dúvidas por parte do mercado, conforme assevera Dias (2014):

“Não somente os custos de uma regulação que levam os indivíduos a questionarem a sua validade e pertinência, e nem uma cabal demonstração dos seus benefícios convencerá todas as pessoas envolvidas que uma determinada opção regulatória irá melhorar a sociedade. Valores não monetizáveis também orbitam o quadro de referência da população e, em defesa desses valores, igual ou maior empenho poderá ser observado do que aquele que é empregado simplesmente para que o Estado regulador siga editando normas economicamente equilibradas. Pode estar fadada à sucumbência, no entanto, uma sociedade que persistentemente se oriente por normas cuja aplicação sequer está dotada de recursos para implementar, seja (i) do ponto de vista dos gastos necessários à manutenção de autoridades públicas responsáveis pela fiscalização; seja (ii) do ponto de vista das pessoas e das empresas cuja riqueza é deslocada das atividades produtivas para atividades de cumprimento ineficiente de comandos normativos.”

Ademais, a AIR apresenta-se como um instrumento não só de comunicação com a sociedade quanto às razões de uma decisão regulatória, mas principalmente de reflexão por parte do Estado Regulador, conforme afirma Aragão (2012):

“O âmago da Análise de Impacto Regulatório (AIR) é fazer com que as liberdades das pessoas e empresas, como o bem mais sagrado em um estado democrático de direito, não sejam sacrificadas desnecessariamente, por incompetência, paixões pessoais, desconhecimento da realidade a ser regulada, pressa ou amor aos holofotes das pessoas que ocasionalmente estiverem exercendo a função de regulador.”

A AIR, portanto, pode funcionar, no mínimo, como um redutor de deficiência. Mais otimistamente, ela pode promover valores positivos, como a eficiência e a equidade, ao modular

intervenções governamentais que visem a suprir a ausência de circunstâncias ideais de racionalidade, informação e competitividade no mercado (STIGLITZ, 2009).

Além disso, a AIR reserva para si o relevante papel institucional de trazer para o campo científico aquilo que muitas vezes é marcado por simples impressões gerais sobre um determinado conteúdo normativo. Também a AIR pode auxiliar na identificação de algumas complicações que permanentemente ameaçam os bons resultados que uma determinada política regulatória deve e pode, frequentemente, alcançar, tais como:

“[...] dificuldades geradas em matéria de compliance com os comandos positivos e negativos emanados na norma; criação de restrições à pura inovação dos agentes econômicos e sociais; surgimento de riscos em função de desdobramentos não previstos do conteúdo regulatório; aparecimento de distorções mercadológicas perpetradas por agentes econômicos interessados em prejudicar competidores por meio da regulação; possibilidade de equívocos por partes dos reguladores, ou de que ignorem os efeitos adversos de suas escolhas; possibilidade de reguladores buscarem engrandecer o seu próprio poder; de servirem aos interesses de um pequeno grupo, em vez de diligenciar pelo interesse público; introdução de novos riscos no mercado regulado ou alocação dos riscos existentes a cargo de grupos diferentes, em razão da limitação nas informações de que dispõem quanto à decisão que devam tomar ou em razão da ausência de manifestação das pessoas afetadas pela regulação”
(WIENER e ALEMANNI, 2010, *apud* DIAS, 2014).

A “AIR – Nível 1” corresponde a uma análise inicial, que não enseja a aplicação de métodos complexos como análise multicritério, custo-benefício ou custo-efetividade, embora implique a realização de estudos e levantamentos de dados e de evidências para melhor auxiliar o tomador de decisões ou até mesmo contribuir com o planejamento dos estudos mais avançados. De acordo com a complexidade do problema, pode ser identificada a necessidade de desenvolver uma análise mais aprofundada. Nesses casos, é recomendável realizar a AIR –

Nível 2, esboçada na Parte 3 deste Manual – Próximos passos. A realização da AIR – Nível 2 pode ser sugerida pela Unidade Organizacional ou ser demandada pela Diretoria Colegiada.

Com o intuito de orientar a realização da AIR – Nível 1, foi elaborado um modelo de documento que tem por objetivo auxiliar o técnico a identificar o problema que solicita a ação regulatória, bem como na estruturação das suas possíveis soluções. Por fim, a AIR – Nível 1 permite aos tomadores de decisão uma visão mais ampla do problema, no que concerne às implicações das propostas de solução, especialmente quanto à sua eficiência, eficácia e efetividade, a fim de atingir um maior benefício público.

PARTE 2 – DOCUMENTO PARA REGISTRAR A ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO – NÍVEL 1

O documento de Análise de Impacto Regulatório – Nível 1 deve ser preenchido sempre que for necessária uma decisão quanto à determinada ação regulatória, pois seu objetivo é subsidiar a escolha da melhor opção. Recomenda-se a realização da Análise de Impacto Regulatório para proposições de atos normativos e decisórios de repercussão geral e de maior impacto regulatório. Assim, é aconselhável que os projetos da Agenda Regulatória sejam subsidiados pelo documento em comento, se obrigatória nos seguintes casos:

- a) edição e alteração de atos normativos, que envolvam duas ou mais opções regulatórias; e
- b) atos regulatórios que impliquem edição ou alteração de modelos de outorga e prorrogação de prazos de outorgas.

As análises de impacto devem ser realizadas, de preferência, antes de iniciar qualquer projeto ou ação regulatória. Quando a análise é desenvolvida em fase avançada do projeto, provavelmente a escolha da solução já estará consolidada e, conseqüentemente, o risco de enviesamento das ponderações e enumeração dos impactos é maior.


Ademais, é aconselhável submeter a AIR em sua versão inicial à tomada de subsídio e reuniões participativas para verificar se a concepção quanto às expectativas e demandas dos atores interessados está coerente. Na sequência, propõe-se que a AIR seja submetida à Consulta Pública ou Audiência Pública, para validação da análise e fundamentação da proposta, bem como para coleta de novos subsídios. Ao final de cada PPCS, se necessário, deve-se revisar a AIR. A equipe técnica responsável pelo projeto também pode estabelecer outros marcos de revisão da AIR, por exemplo, quando houver um fato superveniente relevante tais como alterações em leis, decretos, cenários econômicos ou diretrizes das políticas públicas, entre outros. Assim sendo, um processo pode conter diferentes versões de AIR – Nível 1, sendo inclusive importante documentar e historicizar tais alterações.

A AIR – Nível 1 pode acompanhar e complementar a Nota Técnica ou pode ter existência isolada de outros documentos. Para auxiliar na apresentação da análise, podem ser inseridos

anexos. Outra opção é realizar a AIR em formato de Nota Técnica, desde que contenha todos os itens tratados na parte 2 deste Manual.

Embora a forma de linguagem a ser adotada deva ser formal e técnica, recomenda-se o uso de vocabulário acessível ao público alvo de cada tema. Demais orientações para a AIR encontram-se descritas a seguir, as quais devem ser apagadas quando do preenchimento do documento, bem como os exemplos constantes dos quadros. Cumpre ressaltar que compete à Sureg, por meio da Coordenação de Análise de Impacto e Monitoramento (Coimp), prestar permanente auxílio às demais unidades organizacionais no desenvolvimento da análise.

CABEÇALHO

 ANTT AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES	AIR – NÍVEL 1	Área:
	Nº de controle/ano/Área/ANTT/Assunto	Versão:
		Data:

Nº de controle/ano/Área/ANTT/Assunto

[Preencher com o número relativo ao controle interno da Superintendência Gestora do Processo, da mesma forma das Notas Técnicas, com acréscimo do Tema analisado.]

Exemplo: AIR nº 01/2015/SUREG/ANTT/Declaração de Regularidade.

Área

[Informar a Superintendência gestora do processo.]

A Área é a Superintendência gestora do processo, que corresponde àquela que iniciou o processo em função de suas competências regimentais ou em decorrência de delegação de competências.

Versão

[Inserir o número da versão da Análise de Impacto.]

Tendo em vista que a AIR é dinâmica, poderão existir várias versões de AIR ao longo do processo. O dígito antes do ponto deve corresponder aos números de processos de participação realizados que geraram alteração na AIR, iniciando-se pelo 1, e o dígito após o ponto, registra o número de atualizações da AIR, iniciando pelo 0. Caso a análise esteja sendo realizada quando o tema não foi submetido a nenhum processo de participação social, a versão será 1.0. Na atualização da primeira versão, sem utilização de participação social, a versão será 1.1. Se houver um processo de participação social, a análise a versão será alterada para 2.0 em relação à versão anterior e assim por diante.

Exemplo: A primeira versão 1.0 de AIR do tema Declaração de Regularidade Contratual foi iniciada antes de realizar processos de participação social. Posteriormente, realizou-se a atualização da AIR, com os subsídios de uma Tomada de Subsídio, portanto, essa será a versão 2.0. Caso a AIR seja novamente alterada, porém sem novo processo de participação social, a versão será 2.1.

Data

[Inserir a data do documento.]

SEÇÃO 1 – IDENTIFICAÇÃO DA ANÁLISE

1. Quais as palavras-chave para facilitar pesquisas sobre esta AIR?

[Inserir três palavras-chave referentes ao objeto de análise.]

Estas palavras devem ser representativas do conteúdo do documento, evitando-se gírias, jargões, estrangeirismos e palavras de sentido muito amplo.

Exemplo: Perdimento de veículos.

Palavra-chave 1: transporte interestadual e internacional de passageiros

Palavra-chave 2: transporte clandestino

Palavra-chave 3: penalidades

2. Quais são os processos relacionados ao tema?

[Preencher com números e os assuntos de processos cujo objeto tenha relação com o objeto em questão.]

Orientação: Ver exemplo de interpelação de temas na questão 3.

3. Quais são as AIRs relacionadas?

[Indicar outras Análises de Impacto Regulatório realizadas anteriormente ou concomitantemente com o processo em análise cujo objeto tratado relacione-se com o objeto em questão.]

Exemplo: Uma AIR relacionada às características veiculares de ônibus está associada à uma AIR sobre acessibilidade. Uma AIR sobre depreciação de ativos ferroviários está relacionada a uma AIR sobre reversibilidades de bens ferroviários. Uma AIR sobre os veículos que devem ser inseridos no Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Cargas está relacionada a uma AIR sobre o Pagamento Eletrônico de Frete.

5. Em qual etapa está sendo concluída a presente versão da AIR? Antes do início, no início, no meio ou no final do Projeto?

[Indicar a etapa do Projeto em que está sendo realizada a presente versão da AIR]

Exemplo: Declaração de Regularidade Contratual. Essa versão da AIR foi concluída no início do projeto, fase de estudos (pacote 1.1 da EAP) do cronograma do Plano de Projeto PET 1.13 da AR 2015/2016.

SEÇÃO 2 – DIAGNÓSTICO E MAPEAMENTO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Situação-Problema

1. Qual o problema a ser solucionado ou a oportunidade a ser explorada?

[Informar o problema ou a oportunidade que provocou a necessidade de ação regulatória. Explicar também o motivo de uma ação regulatória ser necessária, lembrando que a não intervenção também é uma ação regulatória.

Caso exista(m) Plano(s) de Projetos(s) relativo(s) ao tema, recomenda-se verificar o problema mapeado no Plano(s) de Projeto(s). Se julgar adequado, pode-se inserir o mesmo texto.]

A definição correta do problema é a chave para o desenvolvimento de propostas adequadas e coerentes com a missão da ANTT. Portanto, somente será possível encontrar soluções efetivas se a definição do problema for realizada de forma correta. Tendo em vista que essa definição é a base para a análise de impacto, a delimitação do problema será importante para o monitoramento dos resultados esperados e para o sucesso da ação regulatória.

Portanto, nessa parte, deve-se descrever o problema ou oportunidade que ensejou a análise, ou seja, a dificuldade com a qual o corpo técnico se defronta e pretende enfrentar. Tem-se, assim, que o problema é uma situação indesejada, que requer uma solução, ou uma oportunidade que pode ser aproveitada, do ponto de vista do interesse público.

Para identificar o problema ou a oportunidade, recomenda-se a consulta aos atores envolvidos e reuniões com o grupo de trabalho, na qual se deve responder a pergunta “O que a ANTT, como Agência reguladora de Transportes Terrestres, precisa resolver?”

É importante a clara descrição da natureza e magnitude do problema ou oportunidade, para orientar posteriormente no levantamento de alternativas. Se possível, identificar os atores que provocaram a discussão do tema.

Ainda neste campo, se for o caso, pode-se informar se o problema foi detectado pelo não atingimento de metas de algum indicador estratégico da Agência.

Exemplos:

- 1) No transporte rodoviário interestadual de passageiros, um problema poderia ser a criação de gratuidades sem a indicação da fonte de custeio.
- 2) Por outro lado, “Regulamentar o Serviço de Atendimento ao Consumidor – SAC” apenas para obedecer a dispositivos supralegais não caracteriza um problema. A melhoria de determinado serviço também não caracteriza um problema, mas sim, um objetivo a ser alcançado. Porém, o fato de os usuários não disporem de canais de comunicação para solicitar informações e registrar reclamações ou o longo tempo de espera para tal atendimento são exemplos de fatos-problema que justificam o tratamento da matéria.
- 3) No tema “Pedidos de Anuência para Concessão de Garantias em Financiamentos pelas Concessionárias Reguladas pela ANTT”: o problema é que, caso a concessionária não consiga honrar o financiamento, a continuidade dos serviços delegados pela ANTT estará comprometida, e a delegatária não conseguirá atingir os padrões de desempenho estabelecidos no contrato. Além disso, há falta de transparência e publicidade quanto às regras de análise desses pedidos.

Falha de Mercado

2. A ação regulatória visa corrigir falhas de mercado? Quais?

[Destacar e descrever os problemas que se caracterizam como falha de mercado, como concorrência imperfeita, assimetria de informação, entre outras]

Devem-se analisar as características do setor econômico ao qual a análise se aplica, no sentido de identificar se a ação regulatória se justifica pela existência de fatores que prejudicam a eficiência do mercado. Dessa forma, o mercado, por si só, não alcança a economia do bem estar, sendo necessárias ações regulatórias por parte da Agência.

Pindyck e Rubinfeld (2002) definem o bem estar econômico da seguinte forma: “[...] *se todas fazem transações em um mercado competitivo, todas as transações mutuamente serão realizadas e o equilíbrio na alocação dos recursos resultante será economicamente eficiente*”.

No entanto, constata-se que essa eficiência não consegue ser mantida quando existem falhas como externalidades, bens públicos, assimetria de informação e poder de mercado. Nesse caso, a ação regulatória visa corrigir estas falhas de mercado e maximizar a eficiência/qualidade do serviço e o bem estar social, como ocorreria se o mercado fosse perfeitamente competitivo. Importante ressaltar que, para tratar essas falhas, é sempre preciso obter informações de qualidade sobre o mercado, e esse esforço impõe um aumento de custos administrativos¹ por parte da ANTT e dos agentes envolvidos que devem ser considerados no quadro de impacto da seção 3. Outra possível solução é utilizar as negociações entre as partes, definindo os direitos de propriedades dos agentes econômicos por contrato, para mitigar as falhas de mercado. Também podem ser utilizados sistemas de incentivos de aumento da eficiência e da produtividade, como mecanismos de repasse de percentuais de aumento da eficiência e incorporação de tecnologia para a remuneração da concessionária (ex: o Fator X, que é um instrumento regulatório utilizado para estimular ganhos de eficiência no setor de telecomunicações), ou estipular metas de produtividades.

Quanto às externalidades, estas existem sempre que houver bens com os quais as pessoas se importam, mas não são disponibilizados no mercado, como ar puro, rio limpo, silêncio (VARIAN, 2012). Nas palavras de Pindyck e Rubinfeld (2002): “[...] *alguma atividade de produção ou de consumo possui um efeito indireto sobre outras atividades de consumo ou de*

¹ Como exemplos de custos administrativos podemos citar: estudo do fluxo de caixas das empresas, sistema de processamento da informação, estudos de custos, informações alternativas para verificar a autenticidade das informações, entre outras.

produção, que não reflete diretamente os preços de mercado". A externalidade negativa concerne aos efeitos produzidos pelo mercado que afetam negativamente o bem estar social, tais como poluição dos meios de transporte, impactos ambientais de uma concessão, entre outros. Para Lopes Rodrigues (2010), "uma externalidade negativa ocorre sempre que quem provoca os seus efeitos, não paga os preços correspondentes a quem sofre esses mesmos efeitos". No caso da externalidade positiva, a falha de mercado manifesta-se na impossibilidade de apropriação privada do retorno feito a um investimento que acaba por beneficiar a todos os produtores, inclusive os que não tiveram o ônus do investimento (Viegas e Macedo, 2010). Como exemplo de externalidade positiva, podemos citar o aumento do preço da propriedade rural pela qual passa uma rodovia.

Em relação aos bens ou serviços públicos, podem ser identificados quando não há meios de impedir que outros agentes os utilizem. Assim, apesar de socialmente desejável, podem não estar sendo suficientemente ofertados. Se constada a insuficiência desses bens ou serviços, o Estado pode optar por fornecê-los diretamente, estimular que empresas o façam, delegá-los ou realizar parcerias público privadas para resolver esse problema.

Pindyck e Rubinfeld (2002) definem bens públicos da seguinte maneira: "[...] *é uma mercadoria que pode ser disponibilizada a baixo custo para muitos consumidores, mas, assim que é ofertada para alguns torna-se difícil evitar que outros também a consumam*". Por sua vez, Varian (2012) considera os bens públicos uma externalidade quando todos são obrigados a consumirem a mesma quantidade do bem, como é o caso da defesa nacional e poluição. De acordo com Viegas e Macedo (2010), os bens públicos podem ser classificados em "não rival", quando o consumo de um bem ou serviço por um indivíduo não impede o consumo do mesmo bem ou serviço por outro (por exemplo, iluminação pública); e em "não exclusivo", quando não é possível excluir um consumidor pela sua capacidade de pagar o bem ou serviço (por exemplo, defesa nacional).

A assimetria de informação existe quando o regulador não tem as mesmas informações e conhecimento que a regulada sobre os custos, demanda e outros fatores que influenciam na produtividade. Quando essas informações são passadas para ANTT pela própria regulada, é necessária uma verificação quanto à veracidade. Como exemplo, no caso de anuência prévia para garantias de financiamento, as delegatárias têm informações sobre o risco da insolvência

e descontinuidade de serviço que devem ser repassadas para a ANTT quando da análise para concessão de anuência prévia dessas garantias. Outro exemplo é a revisão tarifária: as delegatárias possuem informações detalhadas sobre custos e demanda de seus serviços, que devem ser utilizadas para o cálculo correto da tarifa. No caso de registro de acidentes e assaltos, como o número desses eventos é utilizado no indicador de qualidade do serviço, pode não haver estímulo para as empresas do transporte de passageiros encaminharem essa informação.

Por sua vez, as barreiras para entrada no setor são caracterizadas como fatores que tornam mais difícil a um agente econômico iniciar a atuação em um mercado, como, por exemplo, altos investimentos iniciais, ou quando o serviço requerer muito conhecimento tecnológico de difícil aquisição. Neste caso, como existem poucos ofertantes, pode ocorrer um preço mais alto do que na concorrência perfeita e/ou o serviço menos eficiente e de pior qualidade e com menor incentivo à inovação tecnológica. Um exemplo de mercado com barreiras à entrada é a infraestrutura rodoviária e ferroviária, com altos investimentos iniciais que são remunerados em longo prazo, de forma que os primeiros anos da concessão tendem a apresentar resultados negativos no fluxo de caixa, e os últimos anos, resultados positivos. Portanto, esses serviços são prestados por poucos ofertantes; por isso, a necessidade de regulamentação das tarifas cobradas.

Exemplos:

- 1) O limitado número de ofertantes de serviços de operações acessórias no transporte ferroviário de cargas corresponde a falha de mercado do tipo “concorrência imperfeita”, o que pode refletir nos preços dessas operações, que não são controlados no momento pela ANTT. Caso fossem detectados abusos nos preços em razão da concorrência imperfeita, a ANTT poderia definir regras para as operações acessórias. Além disso, poderiam ocorrer “vendas casadas” dessas operações com o serviço de transporte ferroviário e “assimetria das informações” sobre os custos dessas operações, que eventualmente poderiam demandar ações repressivas da ANTT.
- 2) O tema de defesa da concorrência visa aplicar metodologias e ferramentas para evitar as consequências negativas de “poder de mercado” de uma empresa.

3) A regulamentação do registro de acidente e assaltos no transporte rodoviário de cargas visa diminuir a “assimetria de informação” sobre esses eventos, tendo em vista que são importantes para a verificação da boa qualidade e segurança do serviço prestado, bem como para a prestação de apoio às vítimas.

Competência para Atuação

3. A ANTT tem competência para regulamentar o assunto? Se sim, quais são os dispositivos legais que dispõem sobre essa competência?

[Verificar se a ANTT pode atuar sobre aquele objeto. Nesse caso, citar os atos normativos que legitimam e fundamentam a atuação da Agência. Caso tenham sido identificados órgãos externos com esta competência, citá-los. Caso a ANTT não possua competência para regulamentar o tema, indicar se seria preciso conferir tal poder à Agência]

Para justificar a existência ou inexistência de competência da ANTT e de suas unidades organizacionais para tratar o objeto, deve-se, sempre que possível, citar os dispositivos de leis, decretos, regimento interno e outros documentos normativos que versem sobre tais competências.

Não deve ser excluída a possibilidade de existência de competência concorrente ou complementar, mesmo com órgãos ou entidades de outras esferas de Governo. Nesse caso, devem ser citadas todas as unidades que possuem competência concorrente e quais as competências de cada uma delas, justificando-se, como já citado acima, com dispositivos de Leis, Decretos, outros atos normativos ou documentos.

Cabe ainda destacar que a ausência de competência da ANTT para tratar o objeto não impede a Análise de Impacto Regulatório, uma vez que uma possível solução seria trabalhar para conferir a competência necessária para atuação da Agência, caso tal medida seja justificável. Do mesmo modo, se houver competências concorrentes ou conflitantes, pode-se trabalhar para alterar a norma de modo a sanar eventuais indefinições ou divergências de competências ou, ainda, provocar os entes públicos competentes.

Exemplo: Transporte Multimodal de Cargas: Sim, de acordo com o art. 24 da Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001, cabe à ANTT, entre outras atribuições, habilitar o Operador do Transporte Multimodal, em articulação com as demais agências reguladoras de transportes. Por sua vez, o Art. 3º do Decreto nº 4.130, de 13 de fevereiro de 2002, reitera esta competência sem acrescentar outras determinações no que se refere ao transporte multimodal de cargas. Finalmente, no Regimento Interno da ANTT, aprovado pela Resolução nº 3.000, de 28 de janeiro de 2009, dispõe sobre a competência de articular com entidades de classe, transportadores, embarcadores, agências reguladoras de outros modais, órgãos de governo e demais envolvidos com a movimentação de bens para promover o transporte multimodal.

Objetivo

4. Quais os objetivos da ação regulatória?

[O objetivo é o que se pretende alcançar ou propósito que se quer garantir com a ação regulatória, e devem ser coerentes com o problema que se pretende resolver. Explicitar também, se for o caso, a linha de iniciativa estratégica relacionada ao objetivo. Indicar o resultado que se pretende atingir.]

Devem ser ressaltados, nesta parte, os objetivos a serem atingidos. O objetivo consiste em uma declaração clara e explícita do que se pretende alcançar ou ainda do cenário final ou propósito que se quer garantir. Não pode corresponder a um ideal inatingível e deve configurar uma resposta satisfatória para resolver o problema.

Uma opção para definir o objetivo é citar os resultados aos quais se aspira chegar. São esses resultados que serão monitorados quando da implementação da proposta. Tais resultados devem ser coerentes com o problema identificado inicialmente.

Na formulação de objetivos deve-se evitar o emprego de verbos que sejam de difícil verificação, tais como abrandar, aperfeiçoar, melhorar, facilitar, capacitar, aproveitar, compreender, conhecer, cooperar, entender, pensar, perceber, etc.

Exemplos:

1) No tema “Comissões Tripartites”, o objetivo é “instituir regras para estruturação das Comissões Tripartites para as concessões rodoviárias e ferroviárias e para os serviços regulares de transporte rodoviário e ferroviário de passageiros regulados pela ANTT, uma vez que a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, estabelece a obrigatoriedade de criação dessas comissões”.

2) No tema de “Avaliação de Desempenho das Concessionárias de Rodovias Federais”, o objetivo geral poderia ser “desenvolver um método para avaliação de desempenho das concessionárias de rodovias federais”. Como objetivos específicos poderiam ser citados: (i) identificar parâmetros de desempenho obrigatórios estabelecidos em Leis e Contratos; (ii) levantar métodos de análise qualitativa de dados; (iii) levantar métodos de análise quantitativa de dados.

3) No tema “Percentual de Recolhimento Relativo às Receitas Alternativas nos Contratos de Concessão”, o objetivo é “preencher lacuna regulatória existente relacionada ao disciplinamento do procedimento e do percentual que deve ser recolhido aos cofres da União nos contratos em que há tal previsão, com o intuito de sanar dúvidas e facilitar o trabalho fiscalizatório da ANTT”.

Base Legal

5. Foram identificados atos normativos, pareceres da PRG ou notas técnicas relevantes para o estudo do tema? Quais?

[Citar atos normativos que tratam do assunto, como leis, decretos, resoluções, portarias, manuais, pareceres da PRG, notas técnica, entre outros, e que sejam relevantes para o objeto em estudo]

Devem-se informar, nesta parte, as leis, decretos, regulamentos, pareceres da PRG e outras normas técnicas identificadas que afetem ou são afetadas pelo objeto em análise, inclusive as

normas internacionais. É importante verificar a existência de legislação correlacionada à parte específica do assunto tratado como, por exemplo, a Lei complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014, quando o tema abranger microempresas ou empresas de pequeno porte. Uma síntese ou transcrições dos pontos mais importantes de cada documento podem ser feitas neste tópico.

Exemplo: No tema “pedidos de anuência para concessão de garantias em financiamentos pelas concessionárias reguladas pela ANTT”: o art. 1º e 28 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, contratos de concessão, Nota Técnica nº 001/GEAFI/2009, de 08 de abril de 2009 e Nota Técnica nº 028/2012/Sureg, de 10 de maio de 2012, Voto da diretoria DCN nº 059/2012, Relatório de Consulta Pública nº 1/2012 aprovado por meio da Deliberação nº 172, de 18 de julho de 2013, Plano de Projeto PET 1.3 – Análise de pedido de anuência para concessão de garantias em financiamento pelas concessionárias reguladas pela ANTT – versão 1.2 e a Nota Técnica nº 39/2014/SUFER/ANTT, de 14 de agosto de 2014.

Recomendações ou Determinações Externas

6. Foram identificadas recomendações ou determinações de órgãos externos? Se sim, quais?

[Verificar se existem recomendações ou determinações relevantes de outros órgãos como o Ministério do Transporte, Ministério Público, Tribunal de Contas da União, Corregedoria Geral da União, entre outros. Caso existam, citar os pareceres, acórdãos, recomendações, entre outros documentos que formalizam essas recomendações ou determinações.]

Exemplo: Na regulamentação do tema “receitas alternativas”, deve-se considerar as recomendações do Acórdão nº 6324/TCU/2ª Câmara: “9.5.3. com fundamento no art. 25, II, da Lei 10.233/2001 e nos termos do disposto na Cláusula Primeira do Contrato de Concessão celebrado com a Ferrovia Centro-Atlântica S.A. (FCA), adote providências para regularizar a questão referente às receitas alternativas auferidas com a exploração do Terminal Intermodal de Pirapora, em especial quanto à fixação do percentual de participação da União e ao recolhimento das quantias devidas pela concessionária;”

Diretrizes e Premissas

7. Existem diretrizes da Diretoria Colegiada sobre o tema? Se sim, quais?

[Verificar se existem diretrizes da Diretoria Colegiada que orientam a ação regulatória. Nesse caso, indicar o documento formalizando a diretriz da Diretoria Colegiada e descrever como a ANTT deve agir em relação a determinado assunto]

As diretrizes gerais de atuação referem-se a um conjunto de instruções e indicações que devem ser observadas para a construção das opções de solução do problema ou aproveitamento de uma oportunidade. De maneira geral, essas diretrizes indicam como a ANTT deve agir em relação a determinado assunto. Cumpre ressaltar a necessidade de indicação dos documentos que formalizam as diretrizes gerais de atuação.

É importante que esse preenchimento ocorra após alinhamento entre técnico(s), gerente, superintendente e Diretoria, sendo que a Superintendência gestora do processo deve buscar formalizar as diretrizes definidas pela Diretoria a fim de gerar as evidências a serem incorporadas nesta parte.

Exemplos:

- 1) Hipotético: A concessão de uma rodovia ou de uma ferrovia pode ser conduzida a partir da diretriz da modicidade tarifária ou do maior valor de outorga. Segundo documento nº XXX do Ministério dos Transporte a diretriz será a modicidade tarifária.
- 2) No Projeto de análise de pedidos de anuência para a concessão de garantias em financiamentos pelas concessionárias reguladas pela ANTT, não há diretrizes formalizadas pela Diretoria Colegiada, mas são diretrizes legais: a publicidade e eficiência (art. 37 da Constituição Federal/1988) e garantir a continuidade do serviço público (Lei nº 8.987/1995).

8. Quais as premissas utilizadas na ação regulatória? Essas premissas foram validadas pela Diretoria Colegiada?

[Citar as suposições que possuem riscos associados, mas que são assumidas como verdadeiras e sustentam a Análise de Impacto Regulatório. Se possível, citar o documento que formaliza a aprovação dessas premissas pela Diretoria Colegiada.]

Caso exista(m) Plano(s) de Projeto(s) relativo(s) ao tema, recomenda-se verificar as premissas preenchidas no Plano(s) de Projeto(s). Caso julgue adequado, pode-se inserir o mesmo texto]

Uma premissa é uma situação considerada hipoteticamente verdadeira. Premissa significa uma proposição que serve de base para a análise de impacto e para conclusão da ação regulatória. É importante a identificação das premissas, pois será o alicerce para o sucesso da proposta escolhida e para o levantamento das opções.

Deve-se verificar se há premissas validadas pela Diretoria da ANTT. Na ausência de premissas da Diretoria, o(s) técnico(s) pode(m) formular premissas segundo sua experiência ou baseadas em bibliografias técnicas da área. Deve-se, contudo, explicitar neste segundo caso que a premissa é de autoria do(s) técnico(s).

Exemplos:

1) Na regulamentação de “Declaração de Regularidade Contratual”, uma das premissas é que haverá a aceitação das superintendências envolvidas em alterarem a sistemática atual de emissão da Declaração. Caso essa hipótese não se concretize, o projeto não terá sucesso. As premissas estão formalizadas no voto DCN 242, de 25 de novembro de 2015, processo nº 50500.089018/2014-93.

2) No tema “reversibilidade de bens” que se encontra em desenvolvimento por uma determinada equipe de projeto, uma das premissas poderia ser a publicação da regulamentação das regras de depreciação que esteja sob responsabilidade de outra equipe, visto que a reversibilidade de bens necessita da definição das taxas de depreciação. Outra premissa seria a conclusão do sistema para registro de todos os bens inventariados pela concessionária, que está sendo construído por uma terceira equipe de trabalho. Essas premissas ainda não foram validadas formalmente pela Diretoria Colegiada.

3) Consta no projeto “Percentual de recolhimento relativo às receitas alternativas nos Contratos de Concessão”, as seguintes premissas que ainda não foram validadas pela Diretoria da ANTT:

- Serão observados os Pareceres nº 1.821/2015/PF-ANTT/PGF/AGU e nº 3.514/2015/PF-ANTT/PGF/AGU quanto à não legitimidade e legalidade de qualquer percentual de recolhimento, senão para o Caixa Único do Tesouro;
- Não haverá prejuízo no tratamento em separado da modelagem da reversão à modicidade tarifária e do montante que deverá ser objeto de reversão, consideradas ou não as receitas oriundas das atividades acessórias, dependendo de como estas serão vistas, se como receitas tarifárias ou não tarifárias; e
- É possível definir um percentual para o recolhimento de parte das receitas alternativas para a União.

Dados de Outras Áreas

9. Foram identificados estudos, pesquisas, teses, relatórios ou informações relevantes da Agência ou de fontes externas que podem contribuir para a análise? Quais?

[Se for o caso, citar áreas, como a Ouvidoria, Geduc/Sureg, Geaut/Sufis, que não necessariamente são afetadas pela decisão, mas podem contribuir com insumos para a análise do problema e das alternativas. Verificar se existem bibliografias, pesquisas, relatórios ou trabalhos acadêmicos de instituições nacionais e internacionais, que possam colaborar com a discussão do tema]

Este questionamento visa verificar se existem dados e informações em outras áreas da Agência ou de instituições nacionais e internacionais que possam ser utilizados na AIR – Nível 1.

Exemplo: Nos temas que afetam os usuários, além das informações da Ouvidoria e outras áreas internas, os dados da Pesquisa de Satisfação dos Usuários, desenvolvida pela Geduc/Sureg, podem ser utilizados na AIR.

Consulta aos Atores

10. Os atores internos e externos já foram consultados? Qual foi ou será a estratégia de consulta?

[Explicitar como foi ou poderá ser formalizada, para cada ator, essa participação, como ata de reunião, ofício, memorando, relatório de tomada de subsídio, entre outros. Caso já tenham sido realizados, citar os números dos documentos]

Dada a importância de se conhecer a visão de cada ator envolvido, deve-se definir uma estratégia de consulta para participação efetiva desses atores, assim como a formalização dos posicionamentos destes sobre o tema. As formas de participação podem ser reuniões com as áreas ou entidades, registradas em ata; tomadas de subsídios, formalizadas por relatório; consultas via memorandos, ofícios ou mensagens eletrônicas; pesquisas; entre outras. Importante registrar que a tomada de subsídio e a reunião participativa podem ser realizadas quantas vezes for necessário e servirão de apoio para a construção da AIR. Recomenda-se que a cada processo de participação social a AIR seja revisada.

Exemplo: No tema “Regras de Operações Acessórias”, os atores internos serão consultados mediante reunião, a ser registrada em ata, e os atores externos mediante Tomada de Subsídio nº 3/2015.

SEÇÃO 3 – ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS

Nesta seção, deve-se fazer um levantamento das opções que podem ser adotadas para atingir aos objetivos traçados, considerando-se, inclusive, a opção de “manter a situação atual”.

Recomenda-se que sejam elencadas pelo menos mais 3 alternativas. Essas opções devem estar alinhadas com a política pública e com as diretrizes institucionais desenhadas para o setor.

Primeiramente, recomenda-se delimitar os grupos de atores de acordo com a importância do delineamento desse grupo para a escolha das alternativas, conforme quadro a seguir.

Ator	Delimitação/recorte adotado na análise

No processo de mapeamento dos atores, a Comissão Europeia (2015) oferece algumas orientações: diferenciar entes que são impactados, direta ou indiretamente, de maneiras distintas (por exemplo, transportadores de cargas *vs* concessionárias rodoviárias); separar aqueles que serão beneficiados daqueles que terão que pagar ou alterar suas ações ou comportamentos (por exemplo, veículos pagantes *vs* veículos isentos nas praças de pedágio); diferenciar os atores pelo seu porte (por exemplo, transportadores rodoviários de carga de grande, médio e pequeno porte); pela localização (por exemplo, pontos de parada do transporte rodoviário interestadual de passageiros localizados no norte/nordeste e pontos de parada localizados no sul/sudeste do país); se são públicos ou privados (por exemplo, terminais rodoviários de passageiros públicos e terminal rodoviário privado); se são operadores já atuantes no mercado ou se são novos entrantes; entre outros. No mínimo, podem ser destacados os seguintes atores externos: prestador de serviço, administração pública e usuários.

Exemplo: Em um projeto cujo tema fosse o “Vale-Pedágio obrigatório”, os atores, com os respectivos recortes, poderiam ser:

Atores	Delimitação/recorte adotado na Análise
Transportadores autônomo de cargas	Somente os transportadores autônomo de cargas ou seus equiparados
Demais transportadores rodoviários de cargas	Empresas com mais de três veículos automotores de cargas e cooperativas
Embarcadores	Usuários/clientes do transporte rodoviário de cargas
Instituições de pagamento eletrônico de pedágio	Sociedade empresarial que atua como intermediadora da transação do pagamento do Vale-Pedágio, recebendo os recursos do embarcador e repassando-os aos transportadores
Concessionárias Rodoviárias	Concessionárias rodoviárias federais, estaduais e municipais
ANTT	Suroc, Suinf e Sufis
Sociedade	Sociedade, incluindo usuários das rodovias concedidas que não transportam cargas

Quanto às opções, é fundamental que se mapeiem todas as alternativas possíveis. Além disso, a identificação do problema/oportunidade, de restrições e limitações, incentiva e orienta esse levantamento de alternativas. Um bom mecanismo é a realização de reuniões com os atores interessados e com o grupo de trabalho, nas quais o problema seja bem caracterizado e se procure responder as seguintes perguntas “quais são as possíveis soluções para esse problema? Essa solução resolve realmente o problema? Ela atende ao objetivo do projeto?”

Para cada alternativa, deve-se identificar todos os atores internos e externos, indicando quais seriam os impactos negativos e positivos para cada ator. Os atores internos são as unidades organizacionais da ANTT que possuem competência para tratar a matéria ou serão impactadas pelas opções regulatórias aventadas. Também devem ser listados todos os atores externos que tenham relação com o objeto em discussão.

Deve-se, ainda, apontar de que forma as alternativas resolveriam o problema.

Alternativa “n”

[Inserir título da Alternativa, sendo “n” o número da alternativa. Opcionalmente, a fim de facilitar a compreensão, pode-se apresentar uma breve descrição da alternativa].

Resolve o problema da seguinte forma:

[Descrever qual o resultado esperado desta alternativa para a solução do problema].

IMPACTOS REGULATÓRIOS

[Citar os impactos que a opção regulatória irá gerar no mercado para cada um dos atores, sendo que, neste momento, não há necessidade de classificá-los em positivos ou negativos. Não é necessário quantificar ou dimensionar os impactos, mas caso existam dados quantitativos, estes podem ser inseridos. Caso ache pertinente, é possível utilizar uma escala subjetiva de modo que sejam atribuídos pesos e pontuações para cada efeito, de modo que seja possível avaliar efeitos e alternativas. Por fim, considerando importante a realização de outras pesquisas, estudos, construção de dados, coleta de informações etc., inserir essa necessidade de aprofundamento na seção 4]

- Ator 1.

- Impacto 1.

- Impacto 2.

-

- Ator 2.

- Impacto 1.

- Impacto 2.

-

-

Os impactos podem ser, entre outros, relacionados aos seguintes fatores:

- a. econômicos: na competição, na oferta ou na demanda e na tarifa/frete;
- b. fiscais: na arrecadação de impostos;
- c. contratuais: no equilíbrio econômico-financeiro;
- d. operacionais: nos recursos disponíveis para a sua implementação;
- e. sociais: no emprego e na saúde;
- f. ambientais: no ar, na água, no solo, quanto à emissão de ruído, etc.; e
- g. normativos: quanto a outros atos normativos, etc.

Quaisquer informações adicionais relativas a detalhes ou a quantificações devem ser inseridas como anexo da AIR, bem como as fontes consultadas e pesquisadas que indicaram os custos, os benefícios e os riscos descritos, se houverem.

Para o levantamento ou confirmação do impacto é importante a consulta aos atores interessados. Deve-se buscar o mapeamento do maior número de impactos diretos e indiretos possíveis, em conjunto com as entidades envolvidas com o tema. Essa fase é essencial para uma análise mais aprofundada, se for necessária, ou para a escolha da opção recomendada pelo corpo técnico (vide Parte 3 deste Manual).

Exemplo: Problema (fictício) de falta de recursos humanos nos Postos de Pesagem Veicular – (PPVs) e sensação de insegurança dos fiscais da ANTT.

Alternativa 2 – Implantar centro de fiscalização remota dos postos de pesagem veicular

Resolveria o problema da seguinte forma: os centros de fiscalização remota demandaria menor quantidade de agentes da ANTT e não haveria a sensação de insegurança pelos técnicos.

IMPACTOS REGULATÓRIOS

➤ ANTT

- Haverá ganho na eficiência da gestão dos PPVs, evitando-se paralisações por falta de agentes da ANTT (por motivos de férias, afastamento médico, participação de cursos de capacitação e treinamento, etc.). Atualmente, os agentes da ANTT lotados nos PPVs atuam em pequenas equipes (não raro, um fiscal por turno). Se implantado o centro de fiscalização remoto, os agentes serão reunidos em uma única instalação, facilitando o gerenciamento de pessoal.

- Haverá possível redução no quadro de agentes, uma vez que um único agente poderá fiscalizar mais de um PPV por turno.

- Haverá economia nos custos administrativos, evitando-se a necessidade de contratar para cada PPV serviços de telefonia, internet, correios (inclusive serviço de caixa postal, já que em muitos casos os correios não fazem entrega nos PPVs), clínicas médicas (quando houver necessidade de realizar os exames periódicos da ANTT), entre outros. Inclusive o centro de operação poderia ser nas Sedes Regionais ou mesmo na Sede da ANTT, em Brasília.

- Haverá impacto positivo na qualidade de vida dos agentes, visto que uma das queixas é o sentimento de falta de segurança nos PPVs, principalmente no período noturno (alguns PPVs foram construídos em locais ermos).

- Necessitará de estudo para avaliar o seu impacto nas tarifas de pedágio e realizar as alterações no Programa de Exploração da Rodovia (PER), nos casos em que este sistema não esteja previsto no PER original.

- Fortalecimento da atividade fiscalizatória decorrente do trabalho em equipe, uma vez que o fiscal não estará mais atuando de forma isolada no PPV

➤ **Concessionárias rodoviárias**

- Será necessário levantar os custos para adaptar os postos de pesagem para o sistema de fiscalização remota, bem como para a construção e conservação do centro de controle.

- Será necessário adaptar os postos de pesagem para o sistema de fiscalização remota e construir o centro de controle.

- Os funcionários necessitarão de treinamento para atuar como intermediários entre motoristas e agentes da ANTT.

- Considerando-se que o sistema de comunicação delineado será baseado na rede de fibra ótica, será necessário implantar sistema de comunicação alternativa para sanar eventuais interrupções na comunicação em razão de falhas/rompimentos da rede de fibra ótica.

- Partindo-se da premissa de que haverá maior fiscalização dos veículos pesados, haverá redução dos veículos com excesso de peso trafegando nas rodovias, melhorando as condições dos pavimento. Também reduziria custos operacionais, para atendimento a acidentes cuja causa esteja relacionado ao excesso ou má distribuição da carga nos caminhões.

➤ **Usuário geral da rodovia**

- Haverá aumento da tarifa de pedágio, em razão do repasse dos custos da adaptação dos postos de pesagem existentes e implantação e conservação do

centro de controle remoto.

- Partindo-se da premissa que haverá maior fiscalização dos veículos pesados, haverá redução dos veículos com excesso de peso trafegando nas rodovias, melhorando a fluidez do tráfego e das condições dos pavimento.

➤ **Transportador/Motorista do veículo pesado**

- Haverá maior transparência, já que se pretende informar, em tempo real, a placa do veículo e o peso medido em painel de mensagem variável a ser afixado na saída da balança de precisão.

➤ **Sociedade**

- Partindo-se do pressuposto que haverá maior fiscalização dos veículos pesados, haverá redução dos acidentes nas rodovias, inclusive daqueles que envolvem caminhões transportando produtos perigosos, cuja causa esteja relacionado à má distribuição da carga nos caminhões, por exemplo.

SEÇÃO 4 – CONCLUSÃO

Tomada de Decisão

1. A Análise de Impacto Regulatório realizada é suficiente para embasar uma tomada de decisão? Caso negativo, justificar.

[Embora o julgamento quanto à suficiência da AIR para a tomada de decisão seja da Diretoria, o(s) técnico(s) pode(m), com base na avaliação realizada na Seção 3, sugerir o aprofundamento da análise, explicitando os motivos. O aprofundamento pode utilizar diferentes técnicas, tais como análise multicritério, custo-benefício, custo-efetividade, etc.]

Exemplo: No tema “anuência prévia para autorização de financiamento das concessionárias”, o aprofundamento da análise de impacto poderia ser desejável, pois uma análise dos dados de fluxo de caixa das concessionárias e levantamento dos custos administrativos, tanto para a obtenção da documentação e das informações requeridas por parte das concessionárias quanto para a análise dessa documentação pela ANTT, permitiria uma comparação quantitativa entre custos e benefícios, o que resultaria em uma tomada de decisão mais acurada.

Acompanhamento da Ação Regulatória

2. Caso esta Análise de Impacto seja suficiente para tomada de decisão, é recomendada uma das alternativas? Se sim, qual a opção escolhida e como seria feita a implantação da ação regulatória?

[Não obstante a decisão da escolha seja da Diretoria Colegiada, o(s) técnico(s) pode(m) recomendar uma alternativa. Neste caso, explicitar quais serão os mecanismos e recursos empregados para a implantação da ação regulatória e como se dará o acompanhamento das consequências para os atores abrangidos pela aplicação da solução sugerida. Apresentar também qual unidade organizacional acompanhará a implantação.]

Deve-se levantar os fatores que caracterizarão o sucesso da opção preferida, sem os quais os objetivos traçados não serão atingidos.

Para tanto, deve-se informar se a iniciativa proposta possui duração temporária ou permanente. A duração é considerada temporária quando o ato tem data certa para acabar, e permanente quando não há o estabelecimento de data para encerramento. Dentre as medidas que podem ser necessárias, destacam-se: capacitação, constituição de um sistema e constituição de metodologia. Deve-se também indicar, nessa parte, se há necessidade de adoção de algum período de adaptação ou transição para que a medida proposta passe a gerar seus efeitos.

Exemplo: No problema (fictício) de “falta de recursos humanos nos Postos de Pesagem Veicular – (PPVs)”: recomenda-se a alternativa 2. Para a implantação desta alternativa seriam necessárias as seguintes ações, caso a obra não esteja prevista no Programa de Exploração da Rodovia (PER):

- Solicitar orçamento e cronograma de obras às Concessionárias para adaptar os postos de pesagem e construção do centro de controle remoto;
- Solicitar análise da Suinf sobre o impacto deste custo nas tarifas de pedágio e, se aprovado pela Diretoria, realizar as alterações no PER;
- Também seria da Suinf a responsabilidade de acompanhar a execução das obras pela Concessionária;
- Realizar treinamento os servidores da ANTT (de responsabilidade da Sufis e Gepes/Sudeg), sobre o uso do sistema eletrônico de autuação;
- Providenciar a remoção dos servidores para o novo local de trabalho (de responsabilidade da Sufis e Gepes/Sudeg), entre outros.

Considerações Finais

3. Considerações finais.

[Podem ser apresentados outros elementos não tratados nas perguntas anteriores, assim como as conclusões decorrentes da análise realizada ou quaisquer recomendações que se apresentem necessárias para o adequado andamento do processo]

Devem ser explicitados outros aspectos relevantes para a compreensão do impacto do objeto em discussão, mas que não foram discutidos anteriormente em função da estrutura das perguntas.

Ainda, cabe especificar, nesta parte, as conclusões decorrentes da análise realizada, bem como quaisquer recomendações que se apresentem necessárias para o bom andamento do processo. Caso deseje, pode-se recomendar a revisão da ação regulatória em períodos pré-determinados.

SEÇÃO 5 – ASSINATURAS

Nesta seção da AIR, deve-se incluir a assinatura, o cargo e a lotação de todos os técnicos que elaboraram a análise, bem como dos responsáveis pela Unidade Organizacional de lotação dos técnicos. Caso a AIR seja realizada por mais de uma unidade organizacional, deve-se incluir o nome e o “de acordo” de todas as chefias imediatas envolvidas.

Exemplo:

Nome	Cargo	Lotação	Data	Assinatura

De acordo, em / / .

Gerente XXX

De acordo, em / / .

Superintendente YYY

Em caso de desacordo entre o(s) técnico(s) e a(s) chefia(s) imediata(s), manter o formulário preenchido sem o “de acordo” da chefia, e incluir um anexo com a exposição de motivos do desacordo assinado pela chefia.

SEÇÃO 6 – SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO

Esta seção deve ser preenchida pelo Gestor da Informação. Verificar se a AIR deve ser de acesso restrito, conforme normas vigentes da Política de Segurança da Informação e Comunicações². Deve-se ponderar, inclusive, se a divulgação destas informações pode gerar efeitos indesejáveis ao mercado e se seria pertinente manter o documento em sigilo por tempo determinado ou até o evento que defina o seu termo final. Indicar, ainda, os servidores e/ou órgãos com autorização para acesso ao documento no campo “credenciamento”.

Exemplo:

Este documento é de acesso restrito?

Fundamentação:

Prazo máximo para a restrição do acesso:

Credenciamento:

Brasília (DF), ____ de _____ de _____.

Gestor da Informação YYY

² PoSIC/ANTT – Deliberação nº 364/2013 e Deliberação nº 280/2015.

PARTE 3 – PRÓXIMAS ETAPAS

Tendo em vista a proporcionalidade e a economicidade do tempo e outros recursos dispendidos, bem como a finalidade das análises de impacto, é recomendável estabelecer níveis de aprofundamento da AIR de acordo com o grau de impacto potencial da decisão regulatória. Nesse sentido, após a consolidação deste Manual e da AIR – Nível 1, será desenhado o modelo e o manual de AIR – Nível 2.

A Análise de Impacto Regulatório no nível 1 configura o mínimo de elementos para subsidiar a ação regulatória. A partir das ponderações levantadas nesse documento, o corpo técnico deverá diagnosticar o nível de análise necessária a ser apresentada para a tomada de decisão, ou seja, se a AIR – Nível 1 é suficiente ou se é necessário realizar também a AIR – Nível 2.

Dessa forma, a base para decidir quanto ao aprofundamento ou não da AIR será fornecida pelo corpo técnico que preenche a AIR – Nível 1 (seção 4, pergunta 2), cabendo a decisão aos superiores de acordo com a competência das unidades organizacionais. Os critérios para optar pelo nível de complexidade da AIR podem considerar o efeito da falha de mercado para o usuário, os custos sociais e econômicos, o grau de conflito de interesses entre os agentes envolvidos, a abrangência, a complexidade técnica ou política, o efeito na concorrência, na produtividade, no grau de inovação do setor decorrentes da ação regulatória, entre outros.

Em linhas gerais, a AIR – Nível 2 deverá abranger uma avaliação mais detalhada das alternativas propostas, avaliação pormenorizada dos impactos negativos/positivos e pesquisa sobre as experiências internacionais e de outras agências em relação ao assunto.

Para isso, é recomendável uma sistemática de coleta de dados sobre o setor e a contínua participação dos atores envolvidos. Além disso, requer uma metodologia de avaliação entre os efeitos positivos e negativos das alternativas que indique uma das opções regulatórias como mais apropriada segundo os critérios definidos. Essa metodologia pode envolver apenas informações econômicas (valoração em R\$ dos efeitos pelo preço do mercado e pelo custo de oportunidade, por exemplo, para realizar a análise custo/benefício), ou também dados quantitativos e qualitativos (utilizando análises multicritérios ou análise custo/efetividade, por exemplo).

O manual da AIR – Nível 2 deverá abordar os critérios para escolha do nível de AIR apropriado, as ferramentas de auxílio de coleta e avaliação de dados, como utilizar os processos de participação social para obter insumo para análise, metodologias de avaliação das alternativas e as etapas da análise, assim como os conceitos dos elementos que devem ser considerados. O delineamento dessa próxima etapa será construído em conjunto com todas as Superintendências da ANTT.

PARTE 4 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÃO, A. S. *Regulação mais eficiente e menos invasiva*. Artigo publicado no jornal Valor Econômico de 24.03.2012. Disponível em <http://www.valor.com.br/arquivo/878993/regulacao-mais-eficiente-e-menos-invasiva>. Acesso em 14.04.2015.

DIAS, B. F. *Análise de Impacto Regulatório: notas sobre a OCDE e sobre o Brasil*. Revista Digital de Direito Administrativo, Faculdade de Direito de Ribeirão Preto – Universidade de São Paulo, agosto de 2014. Disponível em www.revistas.usp.br/rdda/article/download/85316/pdf_8. Acesso em 14.04.2015.

COMISSÃO EUROPEIA. *Better Regulation Guidelines – Guidelines on Stakeholder Consultation*. http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/ug_chap7_en.htm. Acesso em 26.10.2015.

LOPES RODRIGUES, E. R. *Instituições e Políticas de Regulação – Incluindo o Quadro Institucional de Tratado de Lisboa*. Universidade Técnica de Lisboa. Novembro de 2010.

OCDE - Organisation for Economic Co-operation and Development, *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*. 1997.

PINDYCK, R. S.; RUBINFELD, D.L. *Microeconomia*. 5 ed. São Paulo: ABDR, 2002.

STIGLITZ, J. *Regulation and Failure*. In: *New Perspective on Regulation. The Tobin Project*, 2009. Disponível em: http://www.tobinproject.org/sites/tobinproject.org/files/assets/New_Perspectives_Ch1_Stiglitz.pdf. Acesso em 14.04.2015.

TCU - Tribunal de Contas da União. *Referencial Básico de Governança do TCU - 2ª versão*. Brasília, 2014. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/031.996-2013-2%20Ag%C3%A2ncias%20Reguladoras%20-%20ANTT%20-%20Antaq%20-%20An.pdf. Acesso em 13.07.2015

VALENTE, P. P. *Análise de Impacto Regulatório – Uma ferramenta à disposição do Estado*. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

VARIAN, H. R. *Microeconomia: uma abordagem moderna*. 8 ed. São Paulo: Campus, 2012

VIEGAS, C. e MACEDO, B. Capítulo 2 – Falhas de Mercado: Causas, Efeitos e Controle. Série GVLaw. Direito Econômico Regulatório. Editora Saraiva. 2010.

WIENER, J. B; ALEMANN, A. *Comparing regulatory oversight bodies across the Atlantic: the Office of Information and Regulatory Affairs in the US and the Impact Assessment Board in the EU*. Disponível em http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2939&context=faculty_scholarship. Citado por DIAS (2014).