

Análise de Impacto Regulatório – Fase Preliminar

Tema: Revisão da Resolução ANTT n.º 3761/2011

Versão 1.1

Eixo Temático 4

Esta Análise de Impacto Regulatório é um instrumento de análise técnica preliminar, cujas informações e conclusões são fundamentadas em análises promovidas pelas pessoas responsáveis pelo desenvolvimento do tema, não refletindo necessariamente a posição final e oficial da Agência, que somente se firma pela deliberação da Diretoria Colegiada da ANTT.

	AIR – FASE PRELIMINAR	ÁREA: SUFER
	Nº 001/2017/SUFER/ANTT/ REVISÃO DA RESOLUÇÃO ANTT N.º 3761/2011	VERSÃO: 1.1
		Data: 02/02/2017

SEÇÃO 1 - IDENTIFICAÇÃO DA ANÁLISE

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

Palavra-chave 1: Plano Trienal de Investimentos

Palavra-chave 2: Investimentos

Palavra-chave 3: Projetos.

2. Quais são os processos relacionados ao tema?

Processo 50500.338485/2016-14. Audiência Pública - Revisão da Resolução ANTT n.º 3761/2011.

Processo 50500.081543/2016-22. Agenda Regulatória – 2015/2016 – Eixo Temático n.º 4 – Transporte Ferroviário de Cargas – Projeto: Revisão da Resolução ANTT n.º 3761/2011.

Processo 50500.141775/2013-11: Agenda Regulatória – 2013/2014 - Eixo Temático n.º 5 - Transporte Ferroviário de Cargas - Projeto: Revisão da Resolução ANTT n.º 2695/2008.

Processo 50500.070913/2015-15: Agenda Regulatória – 2015/2016 - Eixo Temático n.º 4 - Transporte Ferroviário de Cargas - Projeto: Revisão da Resolução ANTT n.º 2695/2008.

Processo 50500.287884/2015-29: Deliberação da Diretoria quanto aos Planos Trienais de Investimentos 2014 a 2016.

3. Quais são as AIRs relacionadas?

Não tem.

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

No início do projeto, conforme orientação contida no art. 4º, da Deliberação ANTT n.º 85, de 23/03/2016.

	AIR – FASE PRELIMINAR	ÁREA: SUFER
	Nº 001/2017/SUFER/ANTT/ REVISÃO DA RESOLUÇÃO ANTT N.º 3761/2011	VERSÃO: 1.1
		Data: 02/02/2017

SEÇÃO 2 - DIAGNÓSTICO E MAPEAMENTO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

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

Considerando a atuação das áreas técnicas da SUFER, foi constatada a dificuldade de atendimento de determinados dispositivos da Resolução ANTT n.º 3761/2011, que dispõe sobre a apresentação do Plano Trienal de Investimentos (PTI) pelas concessionárias que operam o transporte ferroviário de cargas, notadamente aqueles previstos no art. 4º os quais são analisados a seguir:

a) Subsidiar o processo para pactuar as metas contratuais com as concessionárias.

O art. 4º, inciso I da Resolução ANTT n.º 3761/2011, assim determina: *O PTI servirá de base para subsidiar o processo para pactuar as metas contratuais com as concessionárias.*

Por sua vez, o art. 16, inciso II da norma dispõe: *Em até noventa dias após a entrega do PTI a ANTT expedirá ato do qual constará: relação de projetos aderentes à estratégia de melhoria da qualidade do serviço de transporte ferroviário de cargas, refletida nas metas de desempenho estabelecidas.*

Pelo teor da norma vigente, o PTI seria utilizado no processo de pactuação de metas de produção e segurança das concessionárias, não obstante, na atuação concreta das áreas técnicas da SUFER, constatou-se que a correlação direta entre as informações do PTI e do processo de pactuação de metas revelou-se deveras complexo. Nesse ponto, transcrevemos o teor do Despacho n.º 122/2015/GEROF/SUFER/ANTT:

18. Projetos e investimentos voltados ao atendimento dos parâmetros de segurança e produção normalmente resultam em intervenções para aumento de capacidade instalada da ferrovia e minimização dos riscos de acidentes. Porém, no caso de projetos e investimentos previstos (futuros), a relação com as metas não se mostra tão direta para o atributo de produção. Isso porque para que se tenha uma elevação da produção, não se apresenta suficiente ter apenas aumento de capacidade na ferrovia. É necessário que novos contratos de transportes sejam firmados (o que não está completamente sob controle da concessionária, haja vista que deve existir demanda

	AIR – FASE PRELIMINAR	ÁREA: SUFER
	Nº 001/2017/SUFER/ANTT/ REVISÃO DA RESOLUÇÃO ANTT N.º 3761/2011	VERSÃO: 1.1
		Data: 02/02/2017

para tal); que os usuários que já possuem contratos de transportes com as concessionárias performem os volumes contratados (o que também não está completamente sob o domínio da concessionária), e que a concessionária preste adequadamente o serviço contratado (este sim, sob total responsabilidade da concessionária).

19. *Nesse sentido, qualquer análise da vinculação entre os projetos e investimentos previstos (futuros) e as metas de produção que venha a ser realizada pela ANTT se configura como uma avaliação “em tese”, ou seja, em teoria e, por isso, não pode e não deve ter o condão de garantir a relação entre os citados atributos.*

20. ***Quanto aos projetos e investimentos previstos (futuros)*** referentes à segurança, a relação é mais direta, o que minimiza o problema supracitado. Contudo, deve-se considerar, não só para essa situação como também para o caso da produção, que o planejamento é um elemento dinâmico, de forma que se apresenta complexo vinculá-lo diretamente às metas. Tal vinculação poderia elevar significativamente o custo de gestão do processo (custo da Administração), tendo em vista que mudanças nas ações previstas/planejadas no PTI ensejariam frequentes repactuação das metas ou análises de justificativas.

21. *Em face de tal contexto, entende-se que deve a ANTT analisar os PTIs submetidos pelas concessionárias. Porém, não lhe compete, com base no contexto anteriormente exposto, responsabilizar-se pela real necessidade dos projetos e investimentos futuros apontados pelas concessionárias. Cumpre sim, a ANTT, acompanhar, por meio das metas pactuadas, a qualidade do serviço prestado pelas concessionárias.*

22. ***No que concerne aos projetos e investimentos realizados*** (e não os previstos, uma vez que estes ainda são conjecturas), entende-se que as informações constantes do PTI podem contribuir de forma mais significativa para pactuação de metas de segurança, uma vez que são eventos reais, já concretizados, e, por isso, podem apontar para a definição de metas mais arrojadas. No entanto, entende-se que tais informações devem subsidiar o processo de pactuação e não vinculá-lo, uma vez que envolve outros elementos externos que podem afetar a condição dos trechos e, por conseguinte, os valores acordados/regulamentados. No que concerne aos projetos e investimentos relativos à produção, essa lógica de utilizar as informações para subsidiar decisões

	AIR – FASE PRELIMINAR	ÁREA: SUFER
	Nº 001/2017/SUFER/ANTT/ REVISÃO DA RESOLUÇÃO ANTT N.º 3761/2011	VERSÃO: 1.1
		Data: 02/02/2017

relativas à metas de produção resta prejudica pelos mesmos motivos esposados nos parágrafos 17 a 19 deste Despacho.

A Resolução ANTT nº 3696/2011 dispõe em seu art. 5º, inciso III: *No ajustamento das metas de segurança, serão considerados como referência os seguintes parâmetros, dentre outros: investimentos previstos no Plano Trienal de Investimentos – PTI relativos à segurança do sistema ferroviário administrado pela concessionária.*

Importa ressaltar que a Resolução ANTT nº 3696/2011 também se encontra em revisão no âmbito da Agenda Regulatória 2015-2016 da ANTT e a previsão é de que referido dispositivo seja suprimido sem a previsão de outro similar.

Não sequência, apresenta-se o entendimento versado na Nota Técnica n.º 03/2015/COPAC/SUFER:

3.11 Por conseguinte, tendo em vista a opção pela concessão por conta e risco do agente privado, e a adoção de um modelo de regulação por resultados, é dever da Concessionária, e somente dela, identificar e realizar todos os projetos e investimentos relevantes para o atendimento das metas pactuadas, não cabendo à ANTT admitir/garantir que os projetos e investimentos futuros indicados pela concessionária serão necessários e suficientes para o atingimento das metas pactuadas, mas sim avaliar se eles podem contribuir para a melhor prestação do serviço e se são passíveis de reversibilidade.

Por fim, o Voto DMV n.º 103/2016, apresenta as, no item II – Dos Fatos e Da Análise Processual as seguintes considerações:

Vê-se que a vinculação entre o PTI e as metas se dá apenas para o atributo de segurança (e somente para o caso de obras já realizadas), o que combina com o entendimento relativo à dificuldade de relacionar projetos e investimentos em aumento de capacidade instalada da ferrovia com a produção, uma vez que o cumprimento das metas anuais de produção é fortemente afetado por diversos fatores externos.

Mesmo no caso de metas de segurança, as informações do PTI relativas a projetos e investimentos previstos (e não realizados) apresentam restrições dadas à dinamicidade do planejamento e à impossibilidade de se impor metas, dada a sensibilidade a fatores externos imprevisíveis. Já as informações relacionadas a projetos e investimentos realizados apresentam maior factibilidade para a pactuação dessas metas de segurança.

	AIR – FASE PRELIMINAR	ÁREA: SUFER
	Nº 001/2017/SUFER/ANTT/ REVISÃO DA RESOLUÇÃO ANTT N.º 3761/2011	VERSÃO: 1.1
		Data: 02/02/2017

Dessa forma, pode-se entender, a partir do excerto do Voto e demais documentos, que é factível, ainda que de reduzida expressão, uma relação de causalidade entre o PTI, no DIR (Demonstrativo de Investimentos Realizados) e somente para as metas de segurança pactuadas.

b) Autorizar os projetos de investimentos no âmbito das concessões.

O art. 4º, inciso II da Resolução ANTT n.º 3761/2011, assim determina: O PTI servirá de base para: autorizar os projetos de investimentos no âmbito das concessões.

O art. 13, parágrafo único da norma dispõe: *Os projetos de investimento regulatórios que necessitem de autorização prévia da ANTT, nos termos de regulamentação específica, deverão estar contemplados previamente no PTI.*

O disposto no art. 13, parágrafo único da Resolução ANTT n.º 3761/2011 consiste em um modelo de incentivos para que as informações contempladas no PTI pudessem se comunicar com aquelas a serem apresentadas para a autorização do projeto nos termos da Resolução ANTT n.º 2695/2008. Não obstante, afigurou-se que a intervenção regulatória reduziu a dinamicidade para a realização de investimentos não planejados pelas concessionárias no PTI.

c) Subsidiar as ações de fiscalização.

O art. 4º, inciso III da Resolução ANTT n.º 3761/2011, assim determina: *O PTI servirá de base para: subsidiar as ações de fiscalização.*

A Resolução ANTT n.º 3761/2011, também prevê em seu art. 15, inciso III: *Art. 15. A análise a ser feita pela ANTT acerca do PTI terá como objetivo verificar: III - a compatibilidade das informações apresentadas com aquelas constantes nos sistemas de controle e acompanhamento e em relatórios de fiscalização emitidos pela ANTT (grifo nosso).*

Como base em referidos dispositivos, pode-se inferir que um dos papéis do PTI seria o de complementar as informações que subsidiam as atividades fiscalizatórias da SUFER, especialmente, como um mecanismo de cotejo e confronto de informações,

	AIR – FASE PRELIMINAR	ÁREA: SUFER
	Nº 001/2017/SUFER/ANTT/ REVISÃO DA RESOLUÇÃO ANTT N.º 3761/2011	VERSÃO: 1.1
		Data: 02/02/2017

para orientar tanto a fiscalização econômico-financeira quanto a fiscalização operacional e patrimonial e o acompanhamento de obras.

Contudo, em virtude do sistema GIGFER previsto pela Resolução ANTT n.º 3543/2010, artigos 2º e 3º, não estar operacional o cotejo dessas informações é feito a partir de planilhas eletrônicas.

No que se refere à relação entre os dispêndios relacionados a atos autorizativos, segundo o DIR, com aqueles informados no SAFF (Resolução n.º 2502/2007: art. 3º, § 1º, inciso II) verifica-se uma dificuldade da área técnica na comparação tendo em vista que o conceito do que seja investimento informado em cada norma é distinto, além disso, existe divergência entre a forma de agregação e desagregação entre o PTI e o SAFF conforme se infere do item 8 da Nota Técnica n.º 175/2015/GPFER/SUFER.

Nesse ponto, menciona-se, o entendimento da GEAFI/SUFER consignado na Nota Técnica n.º 014/2015 que aponta as dificuldades relacionadas à fiscalização econômico-financeira dos investimentos:

3.8. O Plano de Contas do Manual de Contabilidade do Serviço Público de Transporte Ferroviário de Cargas e Passageiros em vigor, não determina escrituração de gastos atinentes a cada projeto em conta contábil específica, de modo a segregar um determinado projeto do universo de projetos em andamento.

3.9. Destarte, seria necessário (i) primeiro ajustar o manual de contabilidade através de modificações no plano de contas ou criação de relatórios auxiliares, para que (ii) a concessionária passasse a contabilizar os encargos suportados em cada projeto, separadamente, ou seja, ter-se-ia essa segregação para projetos de execução a jusante, mas não para os projetos já executados.

3.10. Muitas vezes materiais e serviços são adquiridos conjuntamente para a execução dos projetos, e como os documentos que suportam os lançamentos contábeis de compra desses insumos e de alocação dos mesmos nas obras (notas fiscais, contratos, requisições de estoque etc.) normalmente não citam a qual projeto estão associados, ou estão associados a diversos projetos, torna-se impossível o atesto pela GEAFI do montante efetivamente gasto em cada projeto pelas concessionárias.

	AIR – FASE PRELIMINAR	ÁREA: SUFER
	Nº 001/2017/SUFER/ANTT/ REVISÃO DA RESOLUÇÃO ANTT N.º 3761/2011	VERSÃO: 1.1
		Data: 02/02/2017

d) **Analisar eventuais impactos tarifários e na reversibilidade.**

O art. 4º, inciso IV da Resolução ANTT n.º 3761/2011, determina nesses termos:
O PTI servirá de base para: analisar eventuais impactos tarifários e na reversibilidade.

A Resolução ANTT n.º 3761/2011, prevê em seu artigos 7º e 8º na literalidade:

*Art. 7º. Os projetos que sejam reconhecidos pela ANTT como investimentos regulatórios, nos termos do art. 5º desta Resolução, **depois de realizados e registrados no sistema de controle da ANTT, integrarão a base de remuneração de capital da concessionária para fins de fixação das tarifas de transporte (grifo nosso).***

Art. 8º A admissão de projetos como investimentos regulatórios não implicará, por si só, a sua classificação como reversíveis nos termos dos Contratos de Concessão.

Nesse ponto, menciona-se, novamente o entendimento da área técnica competente, consignado na Nota Técnica GEAFI n.º 014/2015 sobre as dificuldades relacionadas à análise dos investimentos regulatórios na tarifa e na reversibilidade:

3.11. O principal motivo da validação dos valores dispendidos pela concessionária na execução de projetos, é a aferição dos valores efetivamente dispendidos como investimento regulatório. Isso porque segundo a Resolução ANTT n.º 3.761/11, seriam considerados para fim de análise de eventuais impactos tarifários e reversibilidade.

*3.12. Tal entendimento leva à seguinte questão: **seria necessário, contabilmente, segregar os “investimentos regulatórios” daqueles considerados “não regulatórios”.***

*3.13 De acordo com o Plano de Contas do Manual de Contabilidade do Serviço Público de Transporte Ferroviário de Cargas e Passageiros em vigor, **os lançamentos contábeis dos investimentos não são segregados de modo a evidenciar essa segregação entre investimentos.** E assim como abordado anteriormente nesta nota técnica, para que essa distinção fosse aparente, seria igualmente necessário (i) primeiro ajustar o manual de contabilidade através de modificações no plano de contas ou criação de relatórios auxiliares, para que (ii) a concessionária passasse a contabilizar os encargos suportados em cada projeto, separadamente, ou seja, **ter-se-ia essa segregação para projetos de execução a jusante, mas não para os projetos já executados.***

	AIR – FASE PRELIMINAR	ÁREA: SUFER
	Nº 001/2017/SUFER/ANTT/ REVISÃO DA RESOLUÇÃO ANTT N.º 3761/2011	VERSÃO: 1.1
		Data: 02/02/2017

3.14 *Entretanto, ainda que se caminhasse no sentido de ajustar o Manual de Contabilidade, ainda assim fatalmente incorrer-se-ia em incorreções significativas na mensuração desse valor, pois na prática, é **contraproducente, senão impossível, atestar que os valores efetivamente registrados a título de investimento regulatório, de fato, representam exclusivamente os encargos que a concessionária incorreu para a execução do projeto assim classificado.***

3.15 *Isso ocorre porque como os valores incorridos como investimento regulatório são considerados para fim remuneratório, a concessionária é instada a registrar tudo quanto possível nessa rubrica a fim de sobre dimensionar a sua remuneração.*

3.16 *Poder-se-ia imaginar ações mitigadoras para esse tipo de conduta, mas que a princípio, seriam pouco eficazes.*

3.17 *Uma delas seria a de **limitar nas contas de investimento regulatório o registro de aquisição de materiais e serviços até o limite autorizado pela Agência, mantendo assim um cap a ser considerado para fim remuneratório.***

3.18 *Acontece que ao fazer isso, a concessionária poderia registrar os valores excedentes em **contas de custeio** (custo e despesa) e dessa forma garantir, ainda que de maneira diferenciada, a consideração dessas importâncias para fim de definição de tarifa nos ciclos de revisão ordinária.*

3.19 *Outra possibilidade seria, mais uma vez na hipótese de gastos excedentes, verificar se a concessionária deu ou não causa a ele, ou seja, se a **responsabilidade pelo gasto incremental poderia ou não ser imputado a ela.***

3.20 *Para tanto, seria necessário ter projetos executivos com exata descrição dos materiais e serviços empregados, bem como conhecimento dos quantitativos e preços estimados e efetivamente incorridos. Do cruzamento dessas informações, seria possível concluir brevemente se o gasto incremental decorreria por má gestão dos ativos empregados na execução do projeto ou por eventos ocorridos em álea extraordinária. **Mas ainda assim, o desenvolvimento dessa metodologia seria complexa e custosa, não trazendo talvez os desdobramentos positivos esperados.***

4.1 *Pelo exposto, depreende-se que a determinação de que a GEAFI observe se determinados dispêndios classificam-se ou não como investimentos regulatórios através da fiscalização econômico-financeira dos lançamentos contábeis da*

	AIR – FASE PRELIMINAR	ÁREA: SUFER
	Nº 001/2017/SUFER/ANTT/ REVISÃO DA RESOLUÇÃO ANTT N.º 3761/2011	VERSÃO: 1.1
		Data: 02/02/2017

concessionária, se mostra extremamente complexa, quando não, tecnicamente inviável e de pequena efetividade, sendo recomendável a revisão da norma para que discipline ações aderentes a melhores práticas regulatórias.

O Voto DMV n.º 103/2016, que se baseia na Nota Técnica n.º 014/2015/GEAFI/SUFER, apresenta, no item II – Dos Fatos e Da Análise Processual as seguintes considerações:

Acrescenta que, no que tange à confirmação da realização dos investimentos esta se daria a partir dos registros contábeis, respaldando-se na certeza de que a Concessionária, inexoravelmente, registrará em sua contabilidade todos os gastos incorridos para a execução do projeto. Logo, os registros contábeis corresponderiam a uma imagem fidedigna do valor total empreendido na execução do projeto.

No entanto, tal validação de valores de investimentos realizados por projeto a partir dos registros contábeis seria inviável, pois há uma multiplicidade de projetos e a contabilização de materiais e serviços é compartilhada. Diante disso, seria necessário uma segregação dos investimentos regulatórios daqueles considerados não regulatórios.

*Entende-se que a determinação de que a GEAFI observe se determinados dispêndios classificam-se ou não como investimentos regulatórios por meio da fiscalização econômico-financeira dos lançamentos contábeis da Concessionária **mostra extremamente complexa, quando não, tecnicamente inviável e de pequena efetividade, sendo recomendável a revisão da norma para que discipline ações aderentes a melhores práticas regulatórias.***

e) Subsidiar o planejamento público no setor ferroviário.

O art. 4º, inciso V da Resolução ANTT n.º 3761/2011, determina nesses termos: *O PTI servirá de base para: subsidiar o planejamento público no setor ferroviário.*

Referido dispositivo teve sua aplicabilidade mitigada em virtude do fato de que a utilização das informações do PTI para auxiliar o planejamento do setor não se encontrar somente na esfera de ingerência da ANTT, mas sim de outros órgãos e entidades da Administração com competência para o tema.

	AIR – FASE PRELIMINAR	ÁREA: SUFER
	Nº 001/2017/SUFER/ANTT/ REVISÃO DA RESOLUÇÃO ANTT N.º 3761/2011	VERSÃO: 1.1
		Data: 02/02/2017

f) **Prestar informações ao mercado**

O art. 4º, inciso VI da Resolução ANTT n.º 3761/2011, determina nesses termos:
O PTI servirá de base para: prestar informações ao mercado.

A Resolução ANTT n.º 3761/2011 prevê em seu art. 12, § 2º, a existência do Índice de Avaliação de Desempenho – IAD:

Art. 12. Os projetos de investimentos regulatórios previstos no PTI para o primeiro ano de vigência não poderão ser alterados, ressalvados casos excepcionais submetidos à autorização prévia da ANTT, mediante apresentação de justificativa pela concessionária.

*§ 2º O percentual de realização dos projetos de investimentos em relação ao indicado no PTI poderá constituir-se em **Índice de Avaliação de Desempenho – IAD, a ser divulgado pela ANTT ao mercado, com vistas a incentivar a busca pela excelência no planejamento. (grifo nosso).***

É possível se inferir que o Índice de Avaliação de Desempenho da forma como foi preconizado não é útil ao mercado pois não apresenta um conjunto de informações relevantes a nenhum agente econômico em seus processos decisórios.

No mesmo sentido, a publicação do extrato de análise, previsto no art. 16, inciso I, não encontra maior aplicabilidade tendo em vista que se trata de uma verificação de conformidade perante a ANTT e não contém informações técnicas de maior relevância ao mercado.

2. A ação regulatória visa minorar falha(s) de mercado? Quais?

Verifica-se que a ação regulatória do projeto de elaboração da Resolução n.º 3.761/2011 visou à minoração da assimetria informacional¹ existente entre regulador e regulado. Uma vez que para que o regulador obtenha da concessionária a prestação eficiente do serviço público, este necessita de informações pormenorizadas sobre as atividades econômico-financeiras e operacionais das firmas, sendo que as melhores

¹ “A informação Assimétrica, enquanto conceito, refere-se a uma situação na qual uma das partes participantes em um determinado contrato possui mais informações do que a outra, referentes a um aspecto relevante do mesmo.” Ceolin, Alessandra Carla. *Assimetria de Informação e Sinalização na Cadeia da Carne Bovina*. Tese de Doutorado em Agronegócios da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, p.32.

	AIR – FASE PRELIMINAR	ÁREA: SUFER
	Nº 001/2017/SUFER/ANTT/ REVISÃO DA RESOLUÇÃO ANTT N.º 3761/2011	VERSÃO: 1.1
		Data: 02/02/2017

fontes de obtenção dessas informações são as próprias firmas reguladas. Nesse contexto, pode-se interpretar que o instituto do PTI (presente nos contratos de concessão originários da RFFSA), em sua versão contratual, apresenta teor mais restrito do que lhe foi atribuída pela Resolução ANTT n.º 3.761/2011. Vejamos:

“São obrigações das partes:

9.1 - DAS OBRIGAÇÕES DA CONCESSIONÁRIA:

(...)

XVI) - Dar, anualmente, conhecimento prévio à CONCEDENTE de plano trienal de investimentos para atingimento dos parâmetros de segurança da operação da ferrovia e das demais metas de desempenho estabelecidas na cláusula quinta, a contar da data de assinatura deste contrato. Esses planos deverão indicar os projetos, seus custos e o cronograma de implantação, demonstrando os investimentos realizados no ano anterior. O primeiro plano deverá ser apresentado pela CONCESSIONÁRIA à CONCEDENTE no prazo de 120 (cento e vinte) dias, e os demais no dia 30 de Abril dos anos subsequentes;”

Com base nos contratos de concessão é possível se inferir que o instituto do PTI foi disposto no ajuste contratual como mecanismo de redução da assimetria de informações existente entre concessionárias e Poder Concedente no que se refere, exclusivamente, ao conjunto de investimentos que devem ser realizados para a consecução de metas contratuais de produção e segurança e a Resolução n.º 3.761/2011 visando reduzir essa assimetria ampliou sua aplicabilidade para outros contextos do processo regulatório, conforme exposto na questão 1 da seção 2.

No entanto, conforme já exposto na citada Nota Técnica n.º 14/2015/GEAFI/SUFER algumas dessas aplicabilidades se mostraram “a princípio contraproducentes ou até mesmo inócuas”. Trata-se especificamente do objetivo de o

	AIR – FASE PRELIMINAR	ÁREA: SUFER
	Nº 001/2017/SUFER/ANTT/ REVISÃO DA RESOLUÇÃO ANTT N.º 3761/2011	VERSÃO: 1.1
		Data: 02/02/2017

PTI subsidiar as ações de fiscalização², uma vez que o Manual de Contabilidade do Serviço Público de Transporte Ferroviário de Cargas – MCSPTFC não contempla uma escrituração segregada por projetos, nem por materiais e serviços compartilhados e nem por investimento regulatório ou não regulatório frente à estrutura de padronização apartada e discriminativa do PTI.

Tal fato invalida a premissa sobre a qual se construiu o PTI como ferramenta capaz de assistir às ações de fiscalização, exposta na NT nº 14/2015/GEAFI/SUFER:

“A verificação da realização desses investimentos a partir dos registros contábeis respalda-se na certeza de que a concessionária inexoravelmente, registrará na contabilidade todos os gastos incorridos para a execução do projeto, logo, os registros contábeis corresponderiam a uma “imagem” fidedigna do valor total empreendido na execução do projeto.”

Exposta a inadequação do PTI para este intento específico, resta ainda esclarecer sua inconveniência, uma vez que a NT continua ao afirmar que ainda que se fizessem os ajustes necessários ao MCSPTFC, “fatalmente incorrer-se-ia em incorreções significativas”, pois seria **“contraproducente, senão impossível, atestar que os valores efetivamente registrados a título de investimento regulatório, de fato, representam exclusivamente os encargos que a concessionária incorreu para a execução do projeto assim classificado”**.

Diante do exposto, ainda que a ação regulatória não vise minorar nenhuma falha de mercado específica, as constatações das áreas técnicas expostas acima revelam o aumento desarrazoado de determinados custos regulatórios *ex post* geradores de ineficiência, como por exemplo, a ação legal formal com respeito a divergências, o estabelecimento e a operacionalização de procedimentos formais de controle (esse em especial), a reavaliação do grau de adaptação dos termos e condições correntes da

² Art. 4º O PTI servirá de base para;
(...) III – subsidiar as ações de fiscalização;

	AIR – FASE PRELIMINAR	ÁREA: SUFER
	Nº 001/2017/SUFER/ANTT/ REVISÃO DA RESOLUÇÃO ANTT N.º 3761/2011	VERSÃO: 1.1
		Data: 02/02/2017

norma. Sendo esses fatores irradiadores de ineficiência que a presente ação regulatória visa minorar.

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

A competência legal da ANTT encontra-se prevista na Lei nº 10.233/2001 e no Decreto n.º 4130/2002 que regulamenta a instituição da Agência, conforme se transcreve abaixo:

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

IV – elaborar e editar normas e regulamentos relativos à exploração de vias e terminais, garantindo isonomia no seu acesso e uso, bem como à prestação de serviços de transporte, mantendo os itinerários outorgados e fomentando a competição

Art. 3º À ANTT compete, em sua esfera de atuação:

IV - exercer o poder normativo relativamente à exploração da infra-estrutura ferroviária e rodoviária federal e à prestação de serviços de transporte terrestre, garantindo isonomia no seu acesso e uso, assegurando o direito dos usuários, fomentando a competição entre os operadores e intensificando o aproveitamento da infra-estrutura existente;

O instrumento do Plano Trienal de Investimentos também está previsto nos contratos de concessão originários da RFFSA:

Cláusula Nona, Das Obrigações da Partes

XVI) - Dar, anualmente, conhecimento prévio à CONCEDENTE de plano trienal de investimentos para atingimento dos parâmetros de segurança da operação da ferrovia e das demais metas de desempenho estabelecidas na cláusula quinta, a contar da data de assinatura deste contrato. Esses planos deverão indicar os projetos, seus custos e o cronograma de implantação, demonstrando os investimentos realizados no ano anterior. O primeiro plano deverá ser apresentado pela CONCESSIONÁRIA à CONCEDENTE no prazo de 120 (cento e vinte) dias, e os demais no dia 30 de Abril dos anos subsequentes;

	AIR – FASE PRELIMINAR	ÁREA: SUFER
	Nº 001/2017/SUFER/ANTT/ REVISÃO DA RESOLUÇÃO ANTT N.º 3761/2011	VERSÃO: 1.1
		Data: 02/02/2017

Dessa forma, com suporte nos dispositivos normativos mencionados, infere-se que a Agência tem competência para editar regulamento sobre o tema.

4. Quais os objetivos da ação regulatória?

Inicialmente, por meio de uma avaliação regulatória *ex post*³ será desenvolvida uma apreciação da capacidade e adequabilidade do Plano Trienal de Investimentos enquanto ferramenta regulatória, tendo como parâmetro a sua efetividade frente à análise exposta na Seção 2, item 1, qual seja: a) Subsidiar o processo para pactuar as metas contratuais com as concessionárias; b) Autorizar os projetos de investimentos regulatórios; c) Subsidiar as ações de fiscalização; d) Analisar eventuais impactos tarifários e na reversibilidade; e) Subsidiar o planejamento público no setor ferroviário; e f) Prestar informações ao mercado.

É necessário esclarecer que o conceito de avaliação regulatória (tida como um dos elementos centrais para a regulação realmente responsiva e baseada em riscos) é análogo ao conceito clássico de avaliação de políticas públicas⁴. A OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico⁵ afirma que a avaliação regulatória *ex post* é:

³ Silva (2014) tece considerações sobre a pertinência do uso da avaliação *ex post* como instrumento adequado na AIR “A pouca literatura encontrada especificamente sobre avaliação regulatória *ex post* induz à busca pelo conhecimento sobre o tópico, com base no arcabouço teórico-prático desenvolvido para a Análise de Impacto Regulatório (AIR). A AIR, tida pela OCDE como elemento central dos esforços de reforma regulatória e busca da melhor regulação (OCDE, 2009a), é comumente definida como o estudo *ex ante* do problema a ser tratado e das alternativas regulatórias existentes, para pautar a tomada de decisão dos reguladores com base em evidências. Ainda que esse seja o enfoque mais comum dado à prática, é possível também encontrar autores que consideram a avaliação *ex post* como fase da AIR (PECI, 2011).

*O recém-publicado trabalho da OCDE (2012c) – Measuring Regulatory Performance: evaluating the impact of regulation and regulatory policy –, produzido por Cary Coglianese, apesar de diferenciar os estudos *ex ante* da avaliação *ex post*, considera que as ferramentas de análise utilizadas na primeira podem ser aproveitadas pela outra. (grifo nosso)” SILVA, Danielle Assafin Vieira Souza; FONSECA, Marcus Vinícius de Araujo. Monitoramento para avaliação do desempenho regulatório do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, p. 447-472, Apr. 2015.*

⁴ “Há uma diversidade de definições sobre avaliação. Carol Weiss (1972, p. 4), por exemplo, define a avaliação como uma atividade na qual se procura “medir os efeitos de um programa em relação aos objetivos almejados, como forma de contribuir para tomadas de decisões sobre o programa e aperfeiçoar programações futuras”. Para Verdung (1993, p. 39), a avaliação “é um mecanismo *ex-post* para explicar e medir a implementação, os resultados e o alcance das políticas e programas públicos, com o propósito de gerar decisões futuras”. CALMON, Kátya Maria Nasiaseni. Avaliação de programas e aprendizagem organizacional. Planejamento e Políticas Públicas, no 19, junho de 1999. pp. 3-70.

⁵ OCDE. **Evaluating laws and regulations: the case of the chilean chamber of deputies** Paris: OCDE Publishing, 2012

	AIR – FASE PRELIMINAR	ÁREA: SUFER
	Nº 001/2017/SUFER/ANTT/ REVISÃO DA RESOLUÇÃO ANTT N.º 3761/2011	VERSÃO: 1.1
		Data: 02/02/2017

“O último estágio do ciclo de políticas regulatórias, quando é possível avaliar plenamente os efeitos e implicações decorrentes de uma legislação, incluindo seus custos, os encargos regulatórios, efeitos diretos e indiretos, consequências não desejadas. Além disso, é possível verificar se a lei criada continua atualizada frente à mudanças ocorridas e se deve ser submetida à revisão (grifo nosso).”

Adicionalmente, o documento da OCDE continua:

“Mesmo não havendo um método que caiba em todos os casos, a avaliação pode compreender, de forma geral, os seguintes temas:

- Relevância: A regulação criada é a melhor solução para o problema que precisa ser solucionado?*
- Efetividade: Em que medida os objetivos estabelecidos foram alcançados?*
- Eficiência: Como a relação entre entradas (financeiras e administrativas) e saídas podem ser examinadas?*
- Impacto: Quais os impactos? Quais são os perdedores e ganhadores?”*

No que tange aos tipos de avaliação, a tipologia desenvolvida pelo *Evaluation Research Society Standards Committee* classifica as práticas de avaliação em seis categorias distintas, sendo as que mais se adequam aos nossos propósitos as de Avaliação de Impacto e Metavaliação, definidas respectivamente como:

“(...

d) Avaliação de impacto – também denominada summative evaluation, avaliação de resultados (outcome evaluation), ou avaliação de efetividade. Corresponde a uma das mais comuns definições de avaliação – qual seja, tentar identificar se o programa tem funcionado satisfatoriamente. A avaliação de impacto é, em geral,

realizada após a implantação do programa e tem como objetivo gerar informações úteis aos tomadores de decisão sobre a sua continuação, expansão ou redução (grifo nosso). Os desafios dos avaliadores consistem em (...)identificar os tipos de impacto que podem ser atribuídos ao programa e não a outras influências. Algum conhecimento ou estimativa das condições anteriores à implantação do programa é requerido.

(...)

*f) Metavaliação (metaevaluation, avaliação da avaliação) – conhecida como auditoria de avaliação, ou avaliação secundária, que também pode incluir a utilização da avaliação. Essas atividades são aplicadas com maior frequência à avaliação de impacto e são estimuladas por vários interesses, tais como investigação acadêmica, exigência dos órgãos que coordenam ou supervisionam o programa(grifo nosso), não-disposição do avaliado em aceitar o resultado da avaliação original, ou interesse nos efeitos posteriores da avaliação no programa. A avaliação das avaliações pode ter diversas formas, e variam de críticas profissionais a **relatórios de avaliação** (grifo nosso), e de procedimentos para reanalisar os dados originais (muitas vezes com hipóteses diferentes) à coleta de informações novas.*

Por fim, cabe discorrer, brevemente, acerca da utilização dos resultados e recomendações da avaliação, uma vez que esta virá a ser, para o presente caso, o que se pretende alcançar com a ação regulatória. Acerca disso Calmon⁶ (1999) afirma que:

“O uso dos estudos de avaliação pode ocorrer de diversas formas e não há consenso entre os especialistas quanto a uma tipologia básica. Para efeito deste trabalho, serão

⁶ CALMON, Kátya Maria Nasiaseni. Avaliação de programas e aprendizagem organizacional. Planejamento e Políticas Públicas, no 19 , junho de 1999. pp. 3-70.

	AIR – FASE PRELIMINAR	ÁREA: SUFER
	Nº 001/2017/SUFER/ANTT/ REVISÃO DA RESOLUÇÃO ANTT N.º 3761/2011	VERSÃO: 1.1
		Data: 02/02/2017

consideradas duas formas principais de utilização da avaliação:

a) instrumental — caracterizada pela utilização formal da avaliação. Em função dos estudos realizados, há alteração direta ou formal do programa (grifo nosso), do processo de tomada de decisões ou dos procedimentos adotados pela organização;

b) conceitual — caracterizada pelo impacto indireto da avaliação nas políticas públicas, programas ou procedimentos organizacionais. Embora a avaliação não acarrete, diretamente, implementação de mudanças no programa ou na organização, há consenso acerca da sua importância como instrumento capaz de contribuir para a elevação no nível de conhecimento existente (grifo nosso).”

Diante do exposto, conclui-se que a ação regulatória tem por objetivo mitigar as dificuldades atuais enfrentadas com a Resolução 3.761/2011, por meio da adoção da alternativa sugerida a partir da avaliação regulatória *ex post*, (nas categorias *Summative Evaluation* e *Metaevaluation*), baseada em critérios de Relevância, Efetividade, Eficiência e Impacto. A avaliação propiciará aos tomadores de decisão, utilizações tanto instrumentais (alteração direta do PTI ou dos procedimentos adotados pela agência) quanto conceituais (contribuição para a elevação do nível de conhecimento existente) sobre essa mesma problematização.

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

1. Nota Técnica n.º 014/GEAFI/SUFER/2015. (Processo 50500.287884/2015-29).
2. Notas Técnicas n.º 169 a 175/GPFER/SUFER/2015.

	AIR – FASE PRELIMINAR	ÁREA: SUFER
	Nº 001/2017/SUFER/ANTT/ REVISÃO DA RESOLUÇÃO ANTT N.º 3761/2011	VERSÃO: 1.1
		Data: 02/02/2017

3. Despacho n.º 122/2015/GEROF/SUFER/ANTT. (Processo 50500.287884/2015-29).
4. Nota Técnica n.º 03/2015/COPAC/SUFER. (Processo 50500.287884/2015-29).
5. Voto DMV n.º 103/2016. (Processo 50500.287884/2015-29).
6. Deliberação ANTT n.º 131, de 11/05/2016. (Processo 50500.287884/2015-29).
7. Nota Técnica n.º 58/2016/GEROF/SUFER/ANTT (Processo n.º 50500.081543/2016-22)
8. Nota Técnica n.º 39/SUREG/2016/ANTT (Processo n.º 50500.081543/2016-22)

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

1. Acórdão TCU n.º 1174/2012 - Relatório de Levantamento (RL)

RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO. ANÁLISE DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE CARGAS. DEFINIÇÃO DE AÇÕES DE CONTROLE A SEREM REALIZADAS NO BIÊNIO 2012-2013. CIÊNCIA.

Esse Acórdão expõe em seu relatório digressões sobre o que seja investimento no âmbito dos contratos de concessão de transporte ferroviário de cargas.

O documento pretendia verificar as ações dos entes envolvidos no desenvolvimento de políticas nacionais e no planejamento das ações para expansão do transporte ferroviário de cargas na gestão dos bens e na regulação do serviço concedido.

2. Acórdão n.º 603/2015 – Prestação de Contas (PC)

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO 2010. ANTT. FALHAS NO CONTROLE DAS CONCESSÕES FERROVIÁRIAS. AUDIÊNCIAS.REGULARIDADE COM RESSALVAS DAS CONTAS DE ALGUNS GESTORES.

	AIR – FASE PRELIMINAR	ÁREA: SUFER
	Nº 001/2017/SUFER/ANTT/ REVISÃO DA RESOLUÇÃO ANTT N.º 3761/2011	VERSÃO: 1.1
		Data: 02/02/2017

REGULARIDADE PLENA DOS DEMAIS. QUITAÇÃO.

Esse Acordão tem por objeto analisar a Prestação de Contas anual da ANTT referente ao exercício de 2010. Deste documento é possível se extrair os seguintes trechos referente ao tema em apreço:

Relatório:

No âmbito do Tribunal, em primeira instrução (peças 15/16), o Relatório de Gestão da entidade e o Relatório de Auditoria de Gestão do Órgão de Controle Interno foram objeto de análise pela Unidade Técnica, resultando na adoção das seguintes medidas com vistas ao saneamento dos autos:

“2.1.1 ausência de efetivo controle sobre os investimentos realizados pelas concessionárias na malha ferroviária concedida, haja vista que: a) as fiscalizações realizadas pela ANTT não são direcionadas para verificar a vinculação dos montantes contabilizados pelas concessionárias à execução dos projetos constantes no Plano Trienal de Investimentos (PTI);

Exame técnico – Análise

3.15 Tem-se que, entre as soluções implementadas pela ANTT, estão: a) a revisão do manual de contabilidade, consubstanciada na aprovação da Resolução ANTT 3.847, de 26/6/2012; b) o desenvolvimento, ainda apenas em curso no ano de 2012, de ferramenta que viabilizará o registro dos bens provenientes do Plano Trienal de Investimentos (PTI);

Informações dos gestores

5. No que concerne à “ausência de efetivo controle sobre os investimentos realizados pelas concessionárias na malha ferroviária concedida” os responsáveis aduziram em síntese que:

5.1 Mediante a Resolução 3.847/2012 foi aprovada a revisão do manual de contabilidade.

	AIR – FASE PRELIMINAR	ÁREA: SUFER
	Nº 001/2017/SUFER/ANTT/ REVISÃO DA RESOLUÇÃO ANTT N.º 3761/2011	VERSÃO: 1.1
		Data: 02/02/2017

5.2 Com essa alteração seria possível, a partir de 2013, o cotejamento das informações constantes dos demonstrativos contábeis e relatórios correspondentes com as informações apresentadas no Plano Trienal de Investimentos (PTI).

5.5 Foi aprovada, em 2011, a Resolução 3.761 que estabeleceu procedimentos para entrega do PTI à ANTT, o que se concretizou em razão das ações executadas também em 2010.

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

Sim. Deliberação ANTT n.º 131, de 11 de maio de 2016 a qual se transcreve abaixo:

A Diretoria da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, no uso de suas atribuições, fundamentada no Voto DMV – 103, de 10 de maio de 2016, e no que consta dos Processos nos 50500.122462/2013-47, 50500.118245/2013-52, 50500.122987/2013-82, 50505.104539/2013-57, 50500.117768/2013-81, 50510.105902/2013-82, 50505.104540/2013-81 e 50500.287884/2015-29, DELIBERA:

Art. 1º Aprovar o extrato de análise do Plano Trienal de Investimentos, da Concessionária Estrada de Ferro Carajás S.A, Estrada de Ferro Vitória Minas, Ferrovia Norte Sul, Estrada de Ferro Paraná Oeste S.A., Ferrovia Teresa Cristina S.A., MRS Logística S.A. e Transnordestina Logística S.A., nos termo da Nota Técnica COPAC/SUFER nº 03/2015, constante no processo nº 50500.287884/2015-29.

Art. 2º Determinar à Superintendência de Infraestrutura e Serviços de Transporte Ferroviário de Cargas – SUFER que:

I - dê publicidade aos extratos de análise do Plano Trienal de Investimentos aprovados no âmbito desta Deliberação;

II - suspenda a análise dos demais protocolos referentes ao Plano Trienal de Investimentos; e

III - efetue de imediato, a revisão da Resolução ANTT nº 3.761/2011, a qual deverá prever regra de transição para regular a análise dos protocolos de que tratam o inciso anterior. (grifo nosso).

Art. 3º Esta Deliberação entra em vigor na data de sua publicação.

	AIR – FASE PRELIMINAR	ÁREA: SUFER
	Nº 001/2017/SUFER/ANTT/ REVISÃO DA RESOLUÇÃO ANTT N.º 3761/2011	VERSÃO: 1.1
		Data: 02/02/2017

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

A presente ação regulatória parte do entendimento das áreas técnicas da SUFER, notadamente GPFER, GEROF e GEAFI consubstanciado nos documentos citados nos itens 1 e 5 desta Seção 2, no qual se apontam que os objetivos preconizados pela norma vigente no art. 4º são de implementação dificultosa e não corroboram a eficiência administrativa.

Referida premissa não foi validada pela Diretoria Colegiada.

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

Não.

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

Sim. Foram realizados debates internos com as Gerências com atuação na análise do PTI, quais sejam, GPFER e GEAFI.

Sim. Foram realizadas reuniões com a Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários – ANTF.

SEÇÃO 3 ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS

Foi feita a identificação dos seguintes atores, como os mais afetados pela ação regulatória proposta:

- Agência Nacional dos Transportes Terrestres;
- Concessionárias do transporte ferroviário de cargas;
- Usuários dos serviços de transporte ferroviário de cargas e das operações acessórias;
- Sociedade.

As opções regulatórias consideradas nesta AIR são as seguintes:

	AIR – FASE PRELIMINAR	ÁREA: SUFER
	Nº 001/2017/SUFER/ANTT/ REVISÃO DA RESOLUÇÃO ANTT N.º 3761/2011	VERSÃO: 1.1
		Data: 02/02/2017

Alternativa 1: Não regular. Mantém vigente a Resolução ANTT nº 3761/2011.

Resolveria o problema da seguinte forma:

Não resolveria o problema.

Alternativa 2: Manter vigente a Resolução nº 3761/2011 e adotar medidas gerenciais e novos protocolos/ferramentas/sistemas visando tornar o PTI um instrumento mais efetivo nos processos regulatórios em que está inserido.

Resolveria o problema da seguinte forma:

A adoção de medidas gerenciais visando inovar protocolos/ferramentas/sistemas, como por exemplo, a operacionalização do GIGFER, a harmonização das estruturas de projetos e investimentos entre o SAFF, o PTI e o Manual de Contabilidade do Serviço Público de Transporte Ferroviário de Cargas e Passageiros – MCSPTFC ou até mesmo novos sistemas de bancos de dados, eliminaria as ineficiências decorrentes de imprecisões e incompatibilidades regulatórias entre as áreas operacional e financeira (critérios da Eficiência e Efetividade).

Alternativa 3: Alteração da Resolução nº 3761/2011 de forma a obter um ajuste do papel desempenhado pelo PTI enquanto ferramenta regulatória nos diversos contextos e processos regulatórios (como por exemplo, pactuação de metas contratuais, autorização de projetos e investimentos, rotinas de fiscalização operacional e econômico/financeira, revisão tarifária, reversibilidade de bens e relacionamento da ANTT com o mercado) nos quais está inserido, visando a uma melhor governança regulatória, por meio da redução de imprecisões regulatórias, protocolos ineficientes e finalidades contraproducentes.

Resolveria o problema da seguinte forma:

A readequação do papel do PTI no processo de pactuação de metas tornará o planejamento de investimentos das concessionárias menos sujeito a intempéries conjunturais fora de seu controle (critério do Impacto); a eliminação do conceito de investimento regulatório reduzirá as ineficiências decorrentes de imprecisões regulatórias acerca desse conceito (critério da Eficiência); a revisão do PTI no processo de autorização de projetos e investimentos o tornará

	AIR – FASE PRELIMINAR	ÁREA: SUFER
	Nº 001/2017/SUFER/ANTT/ REVISÃO DA RESOLUÇÃO ANTT N.º 3761/2011	VERSÃO: 1.1
		Data: 02/02/2017

menos sujeito à retificações burocráticas desnecessárias (critério da Eficiência e Efetividade); a reformulação da participação do PTI nos processos de fiscalização, revisão tarifária e reversibilidade de bens permitirá eliminar complexidades desnecessárias e falhas técnicas geradoras de ineficiências, permitindo dessa forma um melhor endereçamento desses problemas aos seus devidos cenários regulatórios (critério da Eficiência e da Relevância); e a revisão do papel do PTI no relacionamento da agência com o mercado permitirá uma maior transparência e aplicabilidade das informações nele contidas (critério do Impacto e da Efetividade).

Alternativa 1. Não regular os assuntos do tema.

IMPACTOS REGULATÓRIOS POTENCIAIS

• ***ANTT***

- Não incorrência nos custos regulatórios ex ante relacionados a formulação da norma jurídica. (BENEFÍCIO)
- Referida atuação segue em sentido contrário ao teor da Deliberação n.º 131/2016 que contém diretriz para que se efetue a revisão da Resolução n.º 3761/2011. (MALEFÍCIO)
- Manutenção da inserção não efetiva do PTI nos processos regulatórios tarifários, rotinas de fiscalização operacional e econômico/financeira, pactuação de metas, e de reversibilidade de bens, gerando, dessa forma, desproporcionais custos regulatórios relativos a operacionalização de procedimentos formais de controle irradiadores de ineficiências. (MALEFÍCIO);

• ***CONCESSIONÁRIAS***

- A norma vigente possui disposições que tornam razoavelmente burocrática a correlação entre o processo autorizativo, regido pela Resolução ANTT n.º 2695/2008, e a apresentação dos demonstrativos de investimentos regulatórios previstos, o que potencialmente impacta no processo decisório das Concessionárias quanto à programação de investimentos e a realização de outros não previstos. (MALEFÍCIO).
- Mantém a insegurança jurídica relacionada à imprecisão do conceito de

investimento regulatório, que tem o potencial de inibir investimentos. (MALEFÍCIO)

• **USUÁRIOS**

• A informação prestada aos usuários (IAD e extrato de análise), segundo os ditames da norma vigente, tem baixo grau de transparência, acessibilidade e aplicabilidade. (MALEFÍCIO)

• **SOCIEDADE**

• A informação prestada à sociedade (IAD e extrato de análise), segundo os ditames da norma vigente, tem baixo grau de transparência, acessibilidade e aplicabilidade. (MALEFÍCIO)

Alternativa 2: Manter vigente a Resolução nº 3761/2011 e adotar medidas gerenciais e novos protocolos/ferramentas/sistemas visando tornar o PTI mais efetivo nos processos regulatórios em que está inserido.

IMPACTOS REGULATÓRIOS POTENCIAIS

• **ANTT**

• Necessidade de reformular/innovar processos gerenciais/protocolos/ferramentas/sistemas de elevada complexidade (geradores de altos custos regulatórios) relacionados à operacionalização de comandos da norma de relação custo benefício possivelmente desvantajosa (MALEFÍCIO).

• Modo e tempo de maturação completamente desconhecidos (provavelmente longos) dos novos processos gerenciais/protocolos/ferramentas/sistemas (MALEFÍCIO);

• Não incorrência nos custos regulatórios *ex ante* relacionados a formulação da norma jurídica. (BENEFÍCIO)

• Referida atuação segue em sentido contrário ao teor da Deliberação n.º 131/2016 que contém diretriz para que se efetue a revisão da Resolução n.º 3761/2011. (MALEFÍCIO)

• Manutenção da inserção não efetiva do PTI no processo regulatório de

reversibilidade de bens e pactuação de metas, gerando, dessa forma, desproporcionais custos regulatórios relativos a operacionalização de procedimentos formais de controle irradiadores de ineficiências. (MALEFÍCIO);

- Manutenção da inserção, agora efetiva, do PTI no processo regulatório de rotinas de fiscalização operacional e econômico/financeira e revisão tarifária, (BENEFÍCIO);

- **CONCESSIONÁRIAS**

- A norma vigente possui disposições que tornam razoavelmente burocrática a correlação entre o processo autorizativo, regido pela Resolução ANTT n.º 2695/2008, e a apresentação dos demonstrativos de investimentos regulatórios previstos, o que potencialmente impacta no processo decisório das Concessionárias quanto à programação de investimentos e a realização de outros não previstos. (MALEFÍCIO).

- Mantém a insegurança jurídica relacionada à imprecisão do conceito de investimento regulatório, que tem o potencial de inibir investimentos. (MALEFÍCIO)

- **USUÁRIOS**

- A informação prestada aos usuários (IAD e extrato de análise), segundo os ditames da norma vigente, tem baixo grau de transparência, acessibilidade e aplicabilidade. (MALEFÍCIO)

- **SOCIEDADE**

- A informação prestada à sociedade (IAD e extrato de análise), segundo os ditames da norma vigente, tem baixo grau de transparência, acessibilidade e aplicabilidade. (MALEFÍCIO)

Alternativa 3: Ajuste do papel desempenhado pelo PTI enquanto ferramenta regulatória nos diversos contextos e processos regulatórios (como por exemplo, pactuação de metas contratuais, autorização de projetos e investimentos, rotinas de fiscalização operacional e econômico/financeira, revisão tarifária, reversibilidade de bens e relacionamento da ANTT com o mercado) nos quais está inserido, visando a uma melhor governança regulatória, por meio da redução de imprecisões regulatórias, protocolos ineficientes e finalidades contraproducentes.

IMPACTOS REGULATÓRIOS POTENCIAIS

• ANTT

- Existência de custos regulatórios, como por exemplo, os que ocorrem antes de criar uma norma, os indivíduos devem coletar informações a respeito do que vai ser normatizado, negociar os termos da norma e redigi-la. (MALEFÍCIO);
- Ganhos de eficiências decorrentes de um processo mais simplificado e menos burocrático que se concretizam por meio da redução de custos regulatórios relativos ao estabelecimento e a operacionalização de procedimentos formais de controle, monitoramento do cumprimento das cláusulas normativas, e do comprometimento dos agentes a permanecerem aderidos aos termos da norma. (BENEFÍCIO);
- Ganho de coerência regulatória, uma vez que opção 3 vai ao encontro da diretriz emanada pela Diretoria Colegiada por meio da Deliberação nº 131/2016. (BENEFÍCIO);
- Ganho de eficiência alocativa no uso criterioso (sob os critérios de Efetividade e Relevância) do PTI enquanto ferramenta regulatória nos devidos processos regulatórios.

• CONCESSIONÁRIAS

- Aumento do prazo para entrega da documentação determinada pela Agência. (BENEFÍCIO);
- Processo de elaboração e entrega do PTI mais célere e menos burocrático. (BENEFÍCIO);
- Processo de retificação do PTI mais eficiente. (BENEFÍCIO).

• USUÁRIOS

- Informação mais transparente, acessível e de maior aplicabilidade. (BENEFÍCIO).

• SOCIEDADE

- Informação mais transparente, acessível e de maior aplicabilidade. (BENEFÍCIO).

SEÇÃO 4 - CONCLUSÃO

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

Sim. Entende-se que para a etapa prévia à Audiência Pública esse documento é suficiente.

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?

Sim. Esta área técnica recomenda a adoção da alternativa 3, nos moldes da minuta de Resolução que acompanha esse documento.

3. Considerações finais.

Não se aplicam.

SEÇÃO 5 - ASSINATURAS

Nome	Cargo	Lotação	Data	Assinatura
Larissa Silva Gomes	EREG	GEROF		
Thertison Teixeira de Oliveira	EREG	GEROF		
Clauber Santos Campello	EREG	GEROF		

	AIR – FASE PRELIMINAR	ÁREA: SUFER
	Nº 001/2017/SUFER/ANTT/ REVISÃO DA RESOLUÇÃO ANTT N.º 3761/2011	VERSÃO: 1.1
		Data: 02/02/2017

De acordo.

Brasília (DF), de fevereiro de 2017.

MARCELO AMORELLI
Gerente de Regulação e Outorgas Ferroviárias

De acordo.

Brasília (DF), de fevereiro de 2017.

ALEXANDRE PORTO MENDES DE SOUZA
Superintendente de Infraestrutura e Serviços de Transporte de
Ferroviário de Cargas

SEÇÃO 6 – SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO

Este documento é de acesso restrito? Não.