



ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO SEI Nº 7/2019

Processo nº: 50500.328584/2017-79

Assunto: Análise de Impacto Regulatório – Alternativas para o fortalecimento da Governança Regulatória – Política de Redução do Fardo Regulatório

1. INTRODUÇÃO

A presente nota técnica tem como objetivo apresentar o resultado da Análise de Impacto Regulatório – AIR realizada pela equipe técnica da Gerência de Política Regulatória e Regulação Econômica – GEREC, da Superintendência de Governança Regulatória – SUREG, sobre alternativas de inserção de instrumentos para o fortalecimento de boas práticas regulatórias na Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, no caso específico, para a redução do fardo regulatório imposto aos *stakeholders* do setor de transportes terrestres.

Com isto, a ANTT visa melhorar a Governança Regulatória, bem como os meios e instrumentos utilizados em prol de uma regulação eficiente, transparente e legítima, além de obter maior aderência às boas práticas internacionais.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO

2.1. Identificação do Problema Regulatório

O aumento dos debates acerca de temas econômicos, voltados principalmente aos resultados concretos da implementação de políticas reguladoras, é notório nos dias atuais na sociedade, governos e instituições como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, vêm reunindo ideias para exercitar os preceitos de melhoria regulatória. Nesse ponto, é salutar ressaltar que o custo de toda a burocracia ineficiente recai sobre os usuários e a sociedade em geral.

Como pode ser inferido de estudos publicados pela OCDE, uma movimentação está sendo desenvolvida em torno do aperfeiçoamento dos processos regulatórios e do desenvolvimento de ferramentas de análise, principalmente nas agências reguladoras brasileiras, objetivando uma reflexão mais acentuada sobre os processos decisórios e as ações dos reguladores (OCDE, 2008 *apud* LIMA, 2010).^[1]

Para realizar uma regulação com qualidade é necessário assegurar transparência, adaptação a mudanças tecnológicas e responsabilização dos diferentes atores compreendidos no sistema, como observado em muitos países da OCDE.

Na perspectiva de obter menos riscos regulatórios, abordagens mais consistentes no contexto regulatório têm sido estabelecidas. Isso também recai sobre a ANTT, exigindo um trabalho intensivo de aperfeiçoamento tanto da quantidade, quanto da qualidade da regulação atualmente em vigor.

Assim, promovendo o espírito de reduzir as incertezas regulatórias, sobretudo o fardo regulatório, um conjunto de princípios de boas práticas foram discutidas e trabalhadas. Nessa esteira, a ANTT, por meio da Superintendência de Governança Regulatória, desenvolveu a metodologia de Redução do Fardo Regulatório – RFR, que teve como pilares a redução dos custos oriundos da regulação e a garantia de que as ações regulatórias sejam suportadas por uma avaliação de seus impactos. As diretrizes dessa metodologia foram compiladas em um manual com as diretrizes gerais para o cálculo de fardo regulatório.

Nesse ponto, é salutar destacar que o normativo proposto foi discutido e apresentado em diversas reuniões internas e externas à ANTT, conforme disposto na Nota Técnica nº 003/SUREG/2019, de 04 de fevereiro, de 2019.

Também merece registrar, conforme salienta o referido manual, que a metodologia utilizada para a redução do fardo regulatório teve como pilares as metodologias do *Office of Best Practice Regulation* – OBPR e do *Office of Information and Regulatory Affairs* – OIRA, ambas instituições de países membros da OCDE, respectivamente Austrália e Estados Unidos da América – EUA.

Para melhor compreensão da metodologia ora proposta no manual foi possível ilustrar sua aplicabilidade para o setor ferroviário.

Nesta proposta de promover a inovação e instrumentos de Governança Regulatória com foco em regulação econômica, o referido manual foi encaminhado à instância superior para aprovação por meio dos autos no processo nº 50500.328584/2017-79.

Após manifestação da Diretoria, acompanhando o parecer da Procuradoria Federal da ANTT, conforme acostados na Deliberação nº 204, de 12 de fevereiro de 2019, a matéria da proposta de edição do manual para redução do fardo regulatório, visando a sua legitimação nos âmbitos interno e externo da ANTT, deverá ser submetida ao Processo de Participação e Controle Social – PPCS.

Nesse sentido, a SUREG/GEREC aproveitou a oportunidade para propor mudança de escopo do presente trabalho, auxiliando as Unidades Organizacionais – UOs desta ANTT não somente com a estimação do fardo regulatório, mas com o compromisso de garantir a redução de fardo como política regulatória a ser implementada, conforme experiências exitosas de países membros da OCDE.

2.2. Identificação dos atores/grupos afetados pelo problema

Entende-se que o impacto regulatório se explica pelas ‘questões econômicas’, isto porque a regulação apresenta custos não desprezíveis à sociedade. Neste sentido, uma regulação não eficiente é um obstáculo aos objetivos de bem-estar social e econômico para os quais foi desenhada. Assim, pode-se dizer que os atores afetados pelo problema apresentado nesse estudo são: agente regulador (ANTT); agentes regulados (prestadores de serviços de atividades de transportes regulados pela ANTT); e sociedade.

2.3. Objetivos Gerais e Específicos

O objetivo geral é reduzir custos oriundos da regulação e garantir que as ações regulatórias sejam suportadas por uma avaliação de seus impactos previstos. Para isso, estão sendo propostos instrumentos contendo diretrizes para mensurar o fardo regulatório, mas também ações de redução de fardo, subsidiando o aperfeiçoamento do ciclo regulatório.

Como objetivos específicos, podem ser listados:

- Aperfeiçoar a qualidade da política regulatória da ANTT;
- Propor inovação para o cálculo do Fardo Regulatório acerca de ações regulatórias;
- Viabilizar cálculo mais eficiente do Fardo Regulatório, por meio de metodologias consagradas;
- Minimizar procedimentos burocráticos desnecessários impostos aos atores da cadeia;
- Apoiar o processo decisório sobre propostas de regulamentações eficazes para a redução do fardo regulatório.

3. DA BASE LEGAL

A competência da ANTT para regulamentar a matéria pode ser verificada a partir de dispositivos da Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001 (*in verbis*):

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

(...)

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

III - propor ao Ministério dos Transportes os planos de outorgas, instruídos por estudos específicos de viabilidade técnica e econômica, para exploração da infra-estrutura e a prestação de serviços de transporte terrestre;

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;

VII - proceder à revisão e ao reajuste de tarifas dos serviços prestados, segundo as disposições contratuais, após prévia comunicação ao Ministério da Fazenda

Adicionalmente, no que diz respeito à Superintendência de Governança Regulatória-SUREG, é definida a seguinte competência quanto ao objeto em análise:

Art. 36. À Superintendência de Governança Regulatória, além de outras atribuições relacionadas estabelecidas pela Diretoria, compete: (Resolução ANTT nº 5.810, de 03 de maio de 2018)

I - propor à Diretoria diretrizes para a Política Regulatória e procedimentos para a Governança Regulatória;

III - desenvolver estudos e propor inovação em instrumentos regulatórios com foco em regulação econômica, de acordo com as diretrizes da política regulatória da ANTT;

IV - propor normas, racionalizar e simplificar instrumentos e procedimentos, com base em evidências, visando o aprimoramento da governança regulatória

Ademais, o Art. 37 da citada resolução determina que:

Art. 37. No desempenho de suas atividades a Superintendência de Governança Regulatória contará com a Gerência de Política Regulatória e Regulação Econômica e a Gerência de Defesa da Concorrência e Monitoramento do Mercado.

§1º A Gerência de Política Regulatória e Regulação Econômica tem como atividades centrais propor diretrizes para a Política Regulatória da ANTT, promover a inovação em instrumentos de governança regulatória com foco em regulação econômica e coordenar os Processos de Participação e Controle Social da ANTT.

(...)

3.1. Diretrizes e Recomendações

A estratégia inicial consistia em estabelecer diretrizes internas para o cálculo do fardo regulatório gerado por normativos da Agência, contudo, conforme substanciado nos pareceres da Procuradoria e Diretoria desta ANTT (respectivamente, parecer nº 00840/2018/PF-ANTT/PGF/AGU e Relatório DSL nº 036/2019), as citadas diretrizes deveriam ser submetidas a Processo de Participação e Controle Social (audiência pública), para fins de aprimoramento do instrumento proposto e de fortalecimento de boas práticas regulatórias.

Assim, aproveitando essa oportunidade, conforme já salientado no item 2.1, um novo escopo do projeto foi desenvolvido, contendo alternativas não somente de mensuração de custos regulatórios, mas ações a serem seguidas visando a redução sistemática do fardo regulatório.

4. ESTUDOS

Conforme dizes acostados na Nota Técnica nº 01/SUREG/2019, incorporada ao processo de nº 50500.328584/2017-79, na fl. 83, salienta-se que: (*in verbis*)

"(...) a matéria já foi discutida e apresentada em diversas reuniões e grupos de trabalho. Sobre isso ressaltam-se as conferências realizadas com algumas agências reguladoras (especialmente a Agência Nacional do Petróleo – ANP), das quais contemplaram técnicas utilizadas pelos Estados Unidos da América, Inglaterra, Holanda, Austrália, dentre outros países."

Ressalta-se que a matéria, até então, teve como escopo proposta de edição do manual para a redução do fardo regulatório. O que se pretende agora é a garantia de ações que visem a redução de fardo regulatório, avaliando resultados efetivos observados após a edição de uma norma regulatória. Essa nova análise está sendo utilizada no projeto de Política de Redução do Fardo Regulatório inserido na Agenda Regulatória de 2019-2020 da ANTT.

5. ALTERNATIVAS DE SOLUÇÃO

5.1. Levantamento das Alternativas

- Alternativa 1 – Manter a situação atual

Acompanhar a evolução de revisão normativa desenvolvida pelas UOs desta ANTT, com base nos custos para a redução do fardo regulatório, caso exista.

Essa alternativa não resolve o problema exposto, pois permaneceria a dúvida em relação à eficácia da grandeza de redução do fardo regulatório para a sociedade e para o mercado regulado, pois a avaliação de resultados após a edição ou aprimoramento de uma normativa será baseado em critérios definidos pelas UOs desta ANTT para subsidiar o processo de revisão da Agenda Regulatória.

Merece registrar novamente que a redução de seu fardo regulatório é uma das prioridades da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), que tem como pilares a redução dos custos oriundos da regulação e a garantia de que as ações regulatórias sejam suportadas por uma avaliação de seus impactos previstos

- Alternativa 2 – Instituir a Política de Redução do Fardo Regulatório (PRFR) na Agência Nacional de Transportes Terrestres-ANTT com metas anuais definidas e aprovadas pela Diretoria Colegiada.

Essa alternativa avança na tentativa de resolver o problema exposto, uma vez que a institucionalização de uma política para redução do fardo é um aprimoramento do acompanhamento da regulação da Agência alinhada com as melhores práticas de Governança Regulatória.

A análise apurada do fardo regulatório e a gestão do estoque regulatório são ferramentas necessárias para a construção de políticas focadas na Avaliação do Resultado Regulatório (ARR) e geram subsídios ao processo de criação e revisão da Agenda Regulatória, contribuindo para uma regulação baseada em evidências.

Ademais, uma política de redução de fardo estruturada, com objetivos claros e Diretrizes Gerais para o Cálculo do Fardo Regulatório bem definidas, tende a alcançar aderência e adesão, possibilitando uma implementação de sucesso. Também exercitará os preceitos de melhora regulatória, assegurando transparência por meio de busca de novas possibilidades e de soluções criativas para os problemas, avaliando aspectos que promovam a legitimidade e a eficácia da regulação em contrapartida a riscos de serem incorporadas soluções inadequadas.

- Alternativa 3 – Instituir a Política de Redução do Fardo Regulatório (PRFR) na Agência Nacional de Transportes Terrestres-ANTT com metas rígidas do tipo “X in, X out”, definidas e aprovadas pela Diretoria Colegiada.

Essa alternativa, embora seja mais transparente, determinando metas rígidas para a redução do fardo regulatório, encontra limitação na disponibilidade de recursos financeiros e humanos para sua implantação imediata, bem como na falta de cultura organizacional. Além disso, cabe destacar que as UOs, muitas vezes, não conseguem investir o tempo e o cuidado necessários à elaboração de Análises de Impacto Regulatórios - AIRs de forma proporcional à relevância destas para o mercado.

Portanto, entende-se prudente adotar uma estratégia gradual para fomentar a cultura de mensuração e comprovação de impactos regulatórios, ao invés de se partir diretamente para uma alternativa de adoção de metas rígidas, a qual pode não ser eficaz no momento sem uma fase de amadurecimento voltada para mudança prévia da cultura organizacional.

Enfim, diante das evidências e por ser um processo de avaliação ainda pouco aprofundado na ANTT, é necessário não somente instituir programas de capacitação para expandir a cultura necessária para a redução de fardo regulatório, mas também fomentar essa mudança por meio de um processo gradual. Ou seja, uma política regulatória combinada com programas de capacitação aos servidores pode ser entendida como ponto de partida para alcançar uma abordagem de *best practice*.

6. PROPOSTA DE ALTERNATIVA E IMPLEMENTAÇÃO

A partir do exposto, o que se observa na literatura é uma diversidade de métodos de análises que refletem no exame e mensuração de impactos de custos e benefícios de uma regulação proposta (*ex ante*) ou de uma regulação existente (*ex post*). Assim, em consonância com o contexto de adoção de procedimentos de desburocratização e de redução de estoque e fardo regulatório, está sendo proposto, por meio de Resolução, a institucionalização de uma Política de Redução de Fardo Regulatório como um processo em construção, aberto a novas possibilidades e a combinações com outros mecanismos de controle, de forma integrada ao processo de formulação de políticas regulatórias. Isso significa adotar como solução a Alternativa 2. No entanto, com o amadurecimento da cultura organizacional, a Alternativa 3 pode ser adotada como uma evolução da política regulatória.

A Superintendência de Governança Regulatória – SUREG, área responsável pela disseminação de tal ação, auxiliará as demais UOs desta ANTT em sua implementação, objetivando a melhor prática para o desenvolvimento do instrumento proposto.

A Resolução proposta institui, em seu ANEXO, Diretrizes Gerais para o Cálculo do Fardo Regulatório, com fins a auxiliar os agentes reguladores da ANTT em suas atividades. Essas diretrizes podem ser continuamente aperfeiçoadas com apoio das UOs.

6.1. Detalhamento dos impactos da alternativa recomendada

Conforme exposto no Relatório à Diretoria nº 01/2019, diante do exemplo postado na proposta de manual para cálculo do fardo regulatório e de sua aplicação ao setor ferroviário, foram identificados “uma redução de fardo de aproximadamente 50%, referente aos custos de conformidade (ou administrativos)”. A referida proposta de manual passa a compor as Diretrizes Gerais para o Cálculo do Fardo Regulatório, conforme disposto na Alternativa 2, demonstrando o potencial desta em auxiliar na resolução do problema em análise.

Também merece registrar que a ANTT instituiu recentemente processos de desburocratização e simplificação de ações regulatórias tais como, o Sistema de Habilitação de Transportes de Passageiros – SisHAB; o Manual de Anuência Prévia para financiamentos contratados por concessionárias de rodovias federais concedidas, e a redução do prazo de análise de investimentos no setor ferroviário. Essas ações geraram economias ao setor regulado de pelo menos R\$ 550 milhões para os próximos 5 anos, com base nas Diretrizes Gerais para o Cálculo do Fardo Regulatório.

Cabe ressaltar que, segundo o Relatório à Diretoria nº 01/2019, a meta de redução do fardo regulatório para 2019 é de R\$ 1.000.000.000,^[2]. Isso comprova que a alternativa proposta tem potencial para ser utilizada. No entanto, cabe destacar que toda análise exige tempo e, consequentemente, engajamento das áreas. A mobilização dos recursos humanos para implantação da Política de Redução de Fardo Regulatório gerará um impacto na rotina das UOs, mas trará benefícios de médio-longo prazo para a regulação e para efetividade normativa, os quais são capazes de compensar a decisão de investir nessa solução.

7. DO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

A Minuta de Resolução para institucionalizar a política de redução do fardo regulatório na ANTT será submetida ao processo de participação e controle social (audiência pública), conforme o disposto nos pareceres da Procuradoria e da Diretoria desta ANTT (respectivamente, parecer nº 00840/2018/PF-ANTT/PGF/AGU e Relatório DSL nº 036/2019), a qual trará a sustentação fática à decisão a ser adotada.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo para a institucionalização da Política de Redução do Fardo Regulatório leva em conta elementos norteadores a serem seguidos e a adoção de instrumentos que garantam maior legitimidade e *accountability*, ou seja, em consonância com o princípio da transparência que rege as ações públicas. Por sua vez, a implementação de critérios mais objetivos para analisar os processos normativos a partir de um plano padronizado, com uso de técnicas uniformes para produzir relatórios de custos regulatórios mais realísticos, são subsídios importantes para o processo de tomada de decisão da diretoria desta autarquia.

Ao adotar a política proposta, a ANTT de modo pioneiro no Brasil, institucionalizará de forma inequívoca o acompanhamento e a avaliação do seu arcabouço normativo e procedimentos regulatórios com vistas a promover a melhoria da Governança Regulatória e a contribuir para a redução dos custos logísticos e, conseqüentemente, com a diminuição do Custo-Brasil.

Edinailton Silva Rodrigues
Especialista em Regulação

De acordo.

Thiago de Castro Sousa
Coordenador de Política Regulatória Aplicada

De acordo.

Mylena Moreira de Alencastro Costa
Gerente de Política Regulatória e Regulação Econômica

De acordo.

Yoshihiro Lima Nemoto
Superintendente de Governança Regulatória

[1] OCDE. Relatório sobre a Reforma Regulatória – Brasil: Fortalecendo a governança para o crescimento, 2008. Disponível em: <<http://www.seae.fazenda.gov.br/destaque/bb-ocde-relatorio-sobre-a-reformaregulatoria->

1 . Acesso em: 01 jan. 2019.

LIMA. V. (2010). A avaliação de Impacto Regulatório e sua aplicação no Brasil. Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Instituto de Economia – IE, Rio de Janeiro. Disponível em: < http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pped/defesas/12-Valria_Athayde_Fontelles_de_Lima.pdf. Acesso em: 20/02/2019.

[2] Acumulado, incluindo os R\$ 553 milhões em redução estimadas já alcançadas até o momento.



Documento assinado eletronicamente por **MYLENA MOREIRA DE ALENCASTRO COSTA, Gerente**, em 21/05/2019, às 10:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **THIAGO DE CASTRO SOUSA, CARGO COMISSIONADO TÉCNICO**, em 21/05/2019, às 11:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **EDINAILTON SILVA RODRIGUES, ESPECIALISTA EM REGULAÇÃO**, em 21/05/2019, às 14:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

Documento assinado eletronicamente por **YOSHIHIRO LIMA NEMOTO, Superintendente**, em 22/05/2019, às 09:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0354077** e o código CRC **1599EEF4**.