Manual de Análise de Impacto Regulatório (AIR) e de Avaliação de Resultado Regulatório (ARR)

Campo de Aplicação: Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT

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

3ª Edição

Brasília, 2020

Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT
Superintendência de Governança, Planejamento e Articulação Institucional – Suart
Gerência de Regulação Aplicada – Gerap

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

DIRETORIA

Alexandre Porto Mendes de Souza
Davi Ferreira Gomes Barreto
Eduardo José Marra
Marcelo Vinaud Prado
Weber Ciloni

FICHA TÉCNICA

Murshed Menezes Ali – Superintendente de Governança, Planejamento e Articulação Institucional
Thiago de Castro Sousa – Gerente de Regulação Aplicada
Mylena Moreira de Alencastro Costa – Coordenadora de Governança Regulatória

ELABORAÇÃO

Ana Patrizia Gonçalves Lira
Hugo Alves Silva Ribeiro
Fernanda da Silva Castilho
Guilherme Oliveira Pires
Levina Aparecida Machado Silva
Lorena Correa e Silva
Marina Soares Almeida
Vanessa da Silva Santos

FICHA CATALOGRÁFICA

Manual de Análise de Impacto Regulatório (AIR) e de Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) – 3ª Edição

2020. Brasília, Agência Nacional de Transportes Terrestres.

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

SUMÁRIO

Apresentação 4
1. Introdução 5
2. Relatório de AIR 11
2.1. Cabeçalho 13
2.2. Introdução 14
2.3. Sumário Executivo 14
2.4. Identificação do Problema Regulatório 15
2.5. Diretrizes e Recomendações 23
2.6. Alternativas de Solução 24
2.7. Alternativa Proposta e Estratégia de Implementação 27
2.8. Estratégias de Fiscalização e de Monitoramento 28
2.9. Considerações Finais e Encaminhamentos 29
2.10. Assinaturas 29
2.11. Apêndice sobre os Estudos realizados 29
3. Mensuração dos impactos ECONÔMICOS 30
3.1. Análise Multicritério 31
3.2. Análise de Custo-Benefício 32
3.3. Análise de Custo-Efetividade 33
3.4. Modelo de Custo Padrão 34
4. Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) 35
5. Segurança da Informação em AIR e DE ARR 37
6. Quando usar AIR e ARR 37
7. Agradecimentos 39
Referências Bibliográficas 40
Anexo – Questões para elaboração da AIR 42

APRESENTAÇÃO

A Análise de Impacto Regulatório (AIR) é um instrumento voltado à melhoria da qualidade da regulação, e tem se tornado cada vez mais relevante no Brasil no âmbito das Agências Reguladoras e do Governo como um todo. No que tange às Agências Reguladoras, a relevância do tema trouxe a inserção do art. 6º na Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, que instituiu a obrigatoriedade da AIR nos casos em que houver alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços. Acerca da importância da AIR para o Governo, essa mesma obrigatoriedade foi estendida aos órgãos ou entidades da administração pública federal, incluindo as autarquias e as fundações públicas, mediante art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019.

No intuito de promover a realização de boas AIRs, em junho de 2018 foi lançado pela Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais o documento intitulado "Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório"[1], aqui referido neste Manual como "GUIA". Este documento concretizou-se graças ao trabalho do grupo técnico constituído em janeiro de 2017 por iniciativa do referido Órgão, e do qual fizeram parte servidores de diversas entidades, dentre elas, todas as Agências Reguladoras Federais. O documento supracitado teve sua utilização recomendada em toda a Administração Pública Federal brasileira pelo Comitê Interministerial de Governança – CIG[2].

A partir da publicação desse GUIA[3], o qual também contou com auxílio de colaboradores da ANTT, foi necessário atualizar o Manual de AIR. Essa atualização também observou os preceitos normativos do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, que regulamentou a Análise de Impacto Regulatório (AIR) e a Avaliação de Resultado Regulatório (ARR).

Por meio dessas diretrizes, foi possível desenvolver este Manual, que aqui é apresentado em sua 3ª edição. A intenção deste documento é tornar o uso da AIR mais didático, orientando tecnicamente a execução das etapas que compõem a análise, por meio das seções do documento resultante. Ademais, este Manual acrescenta recomendações para elaboração de Avaliação de Resultado Regulatório (ARR), que em essência é uma AIR de uma norma existente.

Diante disso, este Manual não é de uso obrigatório ou vinculativo, mas sim, um material de apoio para elaboração de AIR e ARR. Espera-se que ele seja capaz de contribuir com a qualidade das Análises de Impacto Regulatório e, por conseguinte, a melhoria da regulação realizada na Agência. A intenção é que as normas criadas pela ANTT atinjam seus objetivos, resolvendo problemas regulatórios com os menores custos para a sociedade.

---

[1] PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR. Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (et al.). Brasília: Presidência da República, 2018.
[2] O Comitê Interministerial de Governança - CIG, instituído pelo Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, é formado pelos Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República (que o coordena), da Economia, e da Controladoria-Geral da União - CGU.
[3] Recomenda-se a leitura na íntegra do documento Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório. Ver nas referências bibliográficas (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018).

1. INTRODUÇÃO

De acordo com o GUIA (p. 21-22):

> *A regulação é o instrumento por meio do qual o Estado intervém no comportamento dos agentes, de modo a promover aumento da eficiência, de segurança, crescimento econômico e ganhos de bem-estar social. Entretanto, se utilizada de modo arbitrário e desproporcional, pode gerar efeitos nocivos substanciais aos mercados e à sociedade como um todo, tais como: aumento do preço dos produtos ou serviços, queda de investimentos, barreiras à entrada, barreiras à inovação, altos custos de conformidade ao setor regulado, aumento dos riscos e distorções de mercado. Além disso, a regulação também impõe custos de fiscalização e monitoramento ao regulador.* ***Assim, ela só deve ser criada quando sua existência é justificada****.* [grifou-se]

Por essa razão, a AIR, recentemente regulamentada pelo Decreto nº 10.411/2020, se apresenta como um dos principais instrumentos capazes de melhorar a qualidade regulatória. Ela é utilizada para orientar e subsidiar as decisões da Diretoria da ANTT quanto às propostas de atos normativos 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.

Mas o que é a AIR? Segundo o Decreto nº 10.411/2020, a AIR é o procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos, que conterá informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão.

Por sua vez, conforme representado na Figura 1, segundo o GUIA (p. 23) a AIR é definida como:

Consiste num processo sistemático de análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos.

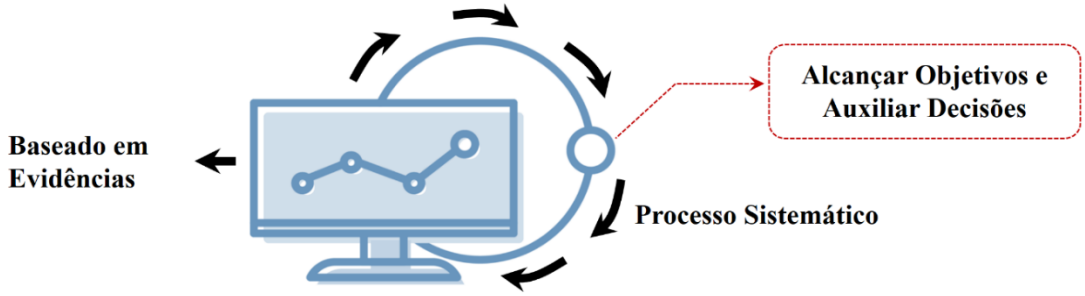

Figura 1: Representação simplificada do processo de AIR

Neste momento é importante diferenciar o "processo de AIR" do "Relatório de AIR". O "processo de AIR" é composto por 10 etapas didaticamente separadas, de modo a sistematizar a análise de um problema (GUIA, p. 23). Já o "Relatório de AIR" é o meio de se apresentar o resultado desse processo, que consolida as principais conclusões dessa análise. Nos termos do art. 2º, inciso V, do Decreto nº 10.411/2020, o Relatório de AIR é o "ato de encerramento da AIR, que conterá os elementos que subsidiaram a escolha da alternativa mais adequada ao enfrentamento do problema regulatório identificado".

Em termos cronológicos, é recomendável, embora não obrigatório, que a elaboração do Relatório de AIR se inicie juntamente com o processo de AIR. Assim, é aconselhável planejar a produção do relatório durante o processo de AIR, dando início à confecção e guarda de papeis de trabalho, indexação de documentos e elaboração de notas e minutas que servirão de insumos para a versão final do relatório, sob risco de pontos importantes serem esquecidos ou inadequadamente registrados. Como consequência, as 10 etapas do processo de AIR devem, em algum momento, ser apresentadas no Relatório de AIR, conforme mostra a Figura 2.

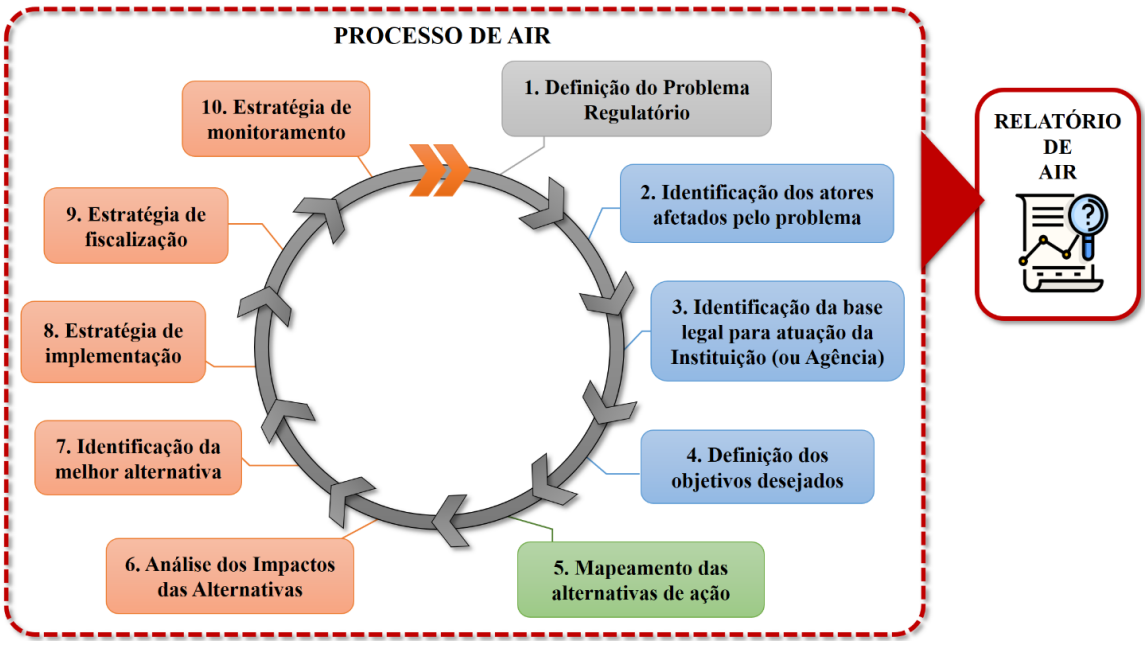

Figura 2: Relatório de AIR apresenta o resultado do processo de AIR

Portanto, o processo de AIR é a etapa inicial do ciclo regulatório. Tudo começa com a identificação de um problema, e a identificação dos agentes que são afetados por ele, seguido do levantamento das alternativas de solução desse problema com seus impactos positivos e negativos, concluindo com a escolha da melhor estratégia a ser sugerida ao tomador de decisão. Concluída essa etapa, formaliza-se o processo de AIR mediante Relatório de AIR.

Neste momento, recomenda-se que o Relatório de AIR seja submetido a Processo de Participação e Controle Social (PPCS) para verificar a aderência da análise aos anseios desses indivíduos, bem como para levantar alternativas de solução eventualmente não identificadas na proposta. Por isso, esse primeiro Relatório de AIR a ser levado opcionalmente ao PPCS pode ser considerado como um relatório "preliminar"[4]. Após as considerações da sociedade, a equipe pode rever esse Relatório "preliminar" de modo a concluir o Relatório Final (Figura 3). Ressalta-se que o técnico responsável pela elaboração do Relatório "preliminar" pode levá-lo ao PPCS com ou sem alternativas de solução, uma vez que a intenção é justamente obter subsídio dos agentes envolvidos no assunto em discussão.

Figura 3: Processo desejável para elaboração do Relatório de AIR

Após a conclusão do Relatório de AIR ("final"), é possível desenvolver a minuta de Resolução a respeito da matéria. Posteriormente, é necessário encaminhar o Relatório de AIR em conjunto com a minuta de Resolução para a análise e manifestação da Diretoria Colegiada da Agência[5], conforme o art. 15 do Decreto nº 10.411/2020, que prescreve: "A autoridade competente do órgão ou da entidade responsável pela elaboração do relatório de AIR deverá se manifestar quanto à sua adequação formal e aos objetivos pretendidos, de modo a demonstrar se a adoção das alternativas sugeridas, considerados os seus impactos estimados, é a mais adequada ao enfrentamento do problema regulatório identificado".

A manifestação da Diretoria Colegiada integrará, juntamente com o relatório de Análise de Impacto Regulatório, a documentação a ser disponibilizada aos interessados para a realização de PPCS. A análise deverá ser feita pelo Diretor-Relator em seu voto de abertura do PPCS, para posterior deliberação pela Diretoria Colegiada.

[4] A Resolução nº 5.888, de 12 de maio de 2020, que aprova o Regimento Interno da ANTT, trouxe em seu art. 117, §1º, que a Análise de Impacto Regulatório poderá ser submetida a Processo de Participação e Controle Social para avaliar sua pertinência, bem como para levantar alternativas de solução eventualmente não identificadas na proposta.
[5] Art. 118 da Resolução ANTT nº 5.888/2020.

Somente a partir do posicionamento favorável da Diretoria é que se inicia o PPCS obrigatório, em observância às etapas de edição de atos normativos da ANTT[6]. Após esse PPCS obrigatório, a minuta e/ou o relatório podem sofrer alterações. Quando necessário, e especialmente na hipótese de a minuta sofrer grandes alterações em seu mérito, novo PPCS pode ser realizado. Ao final, esse processo subsidia a proposta a ser encaminhada à Diretoria Colegiada para decisão (Figura 4).

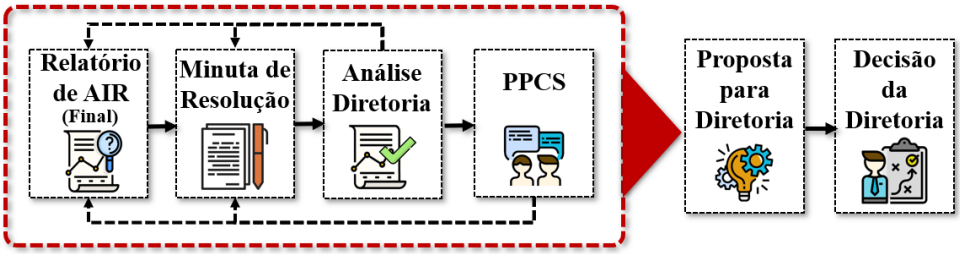

Figura 4: Relatório de AIR subsidia a minuta de Resolução a ser submetida ao PPCS obrigatório, resultando na proposta a ser encaminhada à Diretoria para decisão

No ciclo regulatório desejável (Figura 5), a AIR, o PPCS e a minuta de Resolução a serem levadas à Diretoria Colegiada estão contidas na Agenda Regulatória da Agência para o período, dando transparência e previsibilidade às ações da ANTT.

Com isso, a Diretoria toma a decisão acerca da regulamentação da matéria, que geralmente exigirá fiscalização e monitoramento posterior. Após algum tempo da implementação da decisão tomada, é importante realizar a Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) – conforme será melhor detalhado no Capítulo 4 deste Manual – para verificar se os objetivos da ação normativa foram efetivamente alcançados. A ARR será insumo para realização de nova AIR (ou será realizada concomitante com a nova AIR) para aperfeiçoar o marco regulatório, visando sua melhoria contínua.

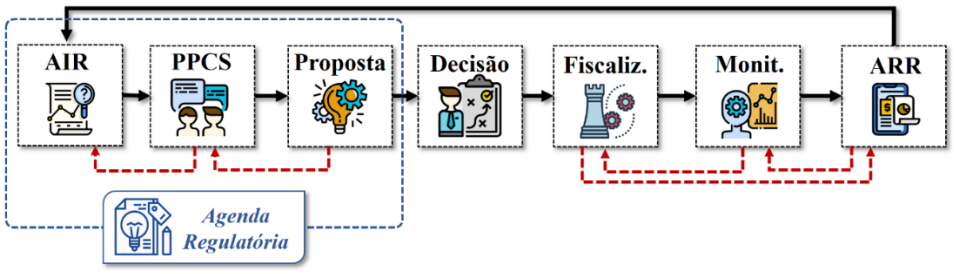

Figura 5: Ciclo Regulatório desejável inicia-se pela AIR, onde a seta tracejada indica a existência de troca de informações ou retroalimentação de dados

[6] Resolução ANTT nº 5.624, de 21 de dezembro de 2017.

Como consequência, tanto a realização do processo de AIR quanto o seu registro, mediante Relatório de AIR, são meios que auxiliam na redução de falhas e promovem valores positivos de eficiência e equidade à intervenção governamental (STIGLITZ, 2009). Dentre os benefícios resultantes da utilização da AIR, destacam-se os seguintes:

(i) melhoria da qualidade regulatória;

(ii) suporte ao processo de decisão por meio de comparação de alternativas de solução de problemas;

(iii) coordenação entre políticas públicas que estão interrelacionadas;

(iv) participação da sociedade no processo regulatório;

(v) provisão de transparência e *accountability* às ações de quem a implementa;

(vi) resguardo técnico ao agente público elaborador da proposta, permitindo que o seu desenvolvimento seja dado de forma fundamentada e imparcial.

Por esses benefícios e pela sua importância, segundo o GUIA (p. 25), a AIR é obrigatória[7] nos seguintes casos:

- sempre que for identificado um problema regulatório que possa demandar a edição, a alteração ou revogação de resoluções[8] normativas pela Agência (tais como projetos da Agenda Regulatória);
- ou, ainda ação com potencial influência sobre os direitos e obrigações dos prestadores de serviços regulados pela ANTT ou dos usuários destes serviços (tais como os atos regulatórios que impliquem edição, alteração ou revogação de modelos de outorga e prorrogação de prazos de outorgas);

Devido às características da matéria em discussão, a AIR não é aplicável[9] aos atos:

- de natureza administrativa, cujos efeitos sejam restritos ao âmbito interno do órgão ou da entidade;
- de efeitos concretos, destinados a disciplinar situação específica, cujos destinatários sejam individualizados;
- que disponham sobre execução orçamentária e financeira;
- que disponham estritamente sobre política cambial e monetária;
- que disponham sobre segurança nacional;
- que visem a consolidar outras normas sobre matérias específicas, sem alteração de mérito.

[7] A obrigatoriedade advém da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019 e do art. 113 da Resolução ANTT nº 5.888/2020.
[8] De acordo o art. 120 da Resolução nº 5.888/2020 (Regimento Interno da ANTT), resolução é o ato normativo editado pela Diretoria Colegiada, de caráter geral e abstrato, sob matérias de competência da ANTT.
[9] Art. 3º, §2º, do Decreto nº 10.411/2020.

Por sua vez, a AIR poderá ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada, nas hipóteses de[10]:

- urgência[11];
- ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias;
- ato normativo considerado de baixo impacto[12];
- ato normativo que vise à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito;
- ato normativo que vise a preservar liquidez, solvência ou higidez:
    - dos mercados de seguro, de resseguro, de capitalização e de previdência complementar;
    - dos mercados financeiros, de capitais e de câmbio; ou
    - dos sistemas de pagamentos;
- ato normativo que vise a manter a convergência a padrões internacionais;
- ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios; e
- ato normativo que revise normas desatualizadas para adequá-las ao desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente, nos termos do disposto no Decreto nº 10.229, de 5 de fevereiro de 2020.

Quando houver dispensa de AIR, deverá ser elaborada nota técnica ou documento equivalente que fundamente a proposta de edição ou de alteração do ato normativo.

No caso de dispensa em razão de urgência, a nota técnica ou o documento equivalente deverá, obrigatoriamente, identificar o problema regulatório que se pretende solucionar e os objetivos que se pretende alcançar. Esses elementos visam subsidiar a análise futura de resultado regulatório da ação adotada, após sua implementação (ARR – mais bem detalhada no Capítulo 4).

[10] Art. 4º do Decreto nº 10.411/2020.
[11] Entende-se por urgência as matérias que demandem resposta, de modo imediato ou célere, em virtude da existência de risco iminente ou de grave dano à saúde, à segurança, ao meio ambiente, à economia ou à sociedade ou necessidade de pronta edição de ato normativo em função de prazo definido em instrumento legal superior, nos termos do art. 98, §3º, da Resolução nº 5.888/2020.
[12] Art. 2º, inciso II, do Decreto 10.411/2020, ato normativo de baixo impacto é aquele que: a) não provoque aumento expressivo de custos para os agentes econômicos ou para os usuários dos serviços prestados; b) não provoque aumento expressivo de despesa orçamentária ou financeira; e c) não repercuta de forma substancial nas políticas públicas de saúde, de segurança, ambientais, econômicas ou sociais.

2. RELATÓRIO DE AIR

O Relatório de AIR é mais do que a simples comparação entre alternativas de solução de problemas. Ele deve permitir a compreensão entre a natureza e a magnitude do problema regulatório, definir quais os objetivos pretendidos pelo regulador e analisar se algum tipo de intervenção é de fato necessária. Somente após esta reflexão inicial, parte-se para a identificação e análise de possíveis alternativas de ação, de modo a possibilitar que a melhor escolha disponível seja feita (GUIA, p. 24). Após o exame de todas as informações e considerações relevantes, a AIR pode inclusive indicar que não regular é a melhor alternativa possível.

Por essa razão, o Relatório de AIR a ser apresentado como resultado do processo sistemático de análise deve incluir obrigatoriamente pelo menos as seguintes seções, que contemplam as etapas do referido processo[13]:

a) sumário executivo objetivo e conciso, que deverá empregar linguagem simples e acessível ao público em geral;

b) identificação do problema regulatório que se pretende solucionar, com a apresentação de suas causas e sua extensão;

c) identificação dos agentes econômicos, dos usuários dos serviços prestados e dos demais afetados pelo problema regulatório identificado;

d) identificação da fundamentação legal que ampara a ação do órgão ou da entidade quanto ao problema regulatório identificado;

e) definição dos objetivos a serem alcançados;

f) descrição das alternativas possíveis ao enfrentamento do problema regulatório identificado, consideradas as opções de não ação, de soluções normativas e de, sempre que possível, soluções não normativas;

g) exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas, inclusive quanto aos seus custos regulatórios[14];

h) considerações referentes às informações e às manifestações recebidas para a AIR em eventuais processos de participação social ou de outros processos de recebimento de subsídios de interessados na matéria em análise;

i) mapeamento da experiência internacional quanto às medidas adotadas para a resolução do problema regulatório identificado;

[13] Art. 6º do Decreto nº 10.411/2020.

[14] Nos termos do Decreto nº 10.411/2020, art. 2º, inciso IV, os "custos regulatórios" são definidos por: estimativa dos custos, diretos e indiretos, identificados com o emprego da metodologia específica escolhida para o caso concreto, que possam vir a ser incorridos pelos agentes econômicos, pelos usuários dos serviços prestados e, se for o caso, por outros órgãos ou entidades públicos, para estar em conformidade com as novas exigências e obrigações a serem estabelecidas pelo órgão ou pela entidade competente, além dos custos que devam ser incorridos pelo órgão ou pela entidade competente para monitorar e fiscalizar o cumprimento dessas novas exigências e obrigações por parte dos agentes econômicos e dos usuários dos serviços prestados;

j) identificação e definição dos efeitos e riscos decorrentes da edição, da alteração ou da revogação do ato normativo;

k) comparação das alternativas consideradas para a resolução do problema regulatório identificado, acompanhada de análise fundamentada que contenha a metodologia específica escolhida para o caso concreto e a alternativa ou a combinação de alternativas sugerida, considerada mais adequada à resolução do problema regulatório e ao alcance dos objetivos pretendidos; e

l) descrição da estratégia para implementação da alternativa sugerida, acompanhada das formas de monitoramento e de avaliação a serem adotadas e, quando couber, avaliação quanto à necessidade de alteração ou de revogação de normas vigentes.

Para facilitar a compreensão desses elementos, o ANEXO deste Manual contém questões para orientar a elaboração da AIR nesse formato, conforme disposto no GUIA (p. 101) Embora a linguagem adotada deva ser formal e técnica, é necessário o uso de vocabulário acessível ao público alvo de cada tema, especialmente no Sumário Executivo. Para isso, sugere-se que análises demasiadamente técnicas, detalhamentos mais aprofundados sobre a metodologia, premissas ou cenários adotados sejam apresentados como anexos ou apêndices do documento, quando isso não prejudicar o entendimento da análise. Recomenda-se o uso de gráficos e figuras sempre que possível.

Além disso, conforme dito, é aconselhável que o Relatório preliminar de AIR seja submetido a algum processo de participação social antes de se iniciar a elaboração de qualquer minuta, especialmente em casos de matérias de grande complexidade. Isso porque quando é submetido junto a uma minuta, a escolha da solução já estará consolidada e as contribuições recebidas geralmente são referentes aos dispositivos da minuta (veja a Figura 3 e a Figura 4 anteriormente apresentadas).

Por fim, o envolvimento de diferentes áreas da Agência na elaboração da AIR, sobretudo daquelas responsáveis pela implementação, fiscalização e monitoramento das resoluções normativas, é de grande importância para a qualidade da análise, pois traz diferentes perspectivas nas considerações realizadas. Quando a participação direta não for possível, recomenda-se que pelo menos essas áreas sejam consultadas durante o processo de análise (GUIA, p. 27).

Um modelo de Relatório de AIR, foi elaborado no sistema eletrônico utilizado pela Agência com o intuito de auxiliar os técnicos da ANTT no desenvolvimento do processo de análise. Esse modelo não é vinculativo ou mandatório, sendo apenas uma referência. **Cabe à equipe responsável pela elaboração da proposta optar pela utilização do modelo disponível ou pelo desenvolvimento personalizado de seu próprio relatório de AIR, mediante Nota Técnica**.

Por isso, além do modelo de documento específico de Relatório de AIR no sistema eletrônico, consta neste manual instruções para elaboração do registro da análise em formato de Nota Técnica, que deve contemplar os elementos mínimos de um relatório de AIR. A seguir, é apresentado o modelo de Relatório de AIR na forma de Nota Técnica, que deve conter todos

os elementos que compõem a AIR conforme o art. 6º do Decreto nº 10.411, de 2020, bem como trazendo orientações complementares das etapas de análise, descrições e alguns exemplos.

2.1. Cabeçalho

NOTA TÉCNICA SEI Nº *[gerado automaticamente]*

Interessado: *[superintendência gestora do processo]*

Referência: Processo nº *[nº do processo]*

Assunto: Relatório de AIR

Ementa: Análise de Impacto Regulatório – AIR. *[Nome do Tema]*.

Versão: *[versão da AIR]*

2.1.1. Interessado

A superintendência gestora do processo corresponde àquela que iniciou o processo em função de suas competências regimentais ou em decorrência de delegação de competências.

2.1.2. Ementa

Além da indicação de que a nota técnica se trata de uma Análise de Impacto Regulatório, recomenda-se que o documento apresente o nome do tema, qual seja, o nome do projeto da Agenda Regulatória ou, diversamente, do estudo em desenvolvimento que tenha potencial de edição ou alteração de modelos de outorga e prorrogação de prazos de outorgas.

2.1.3. Versão

Tendo em vista que a AIR é dinâmica, poderão existir várias versões do Relatório durante o projeto. Por questões de ordem, a primeira versão de um Relatório de AIR é sempre dada pelo número de referência 1.0. Conforme venham novas versões, recomenda-se que o número seja dado da seguinte forma:

- O primeiro dígito será incrementado todas as vezes que a nova versão for decorrente de alterações provocadas por um Processo de Participação e Controle Social – PPCS; e
- O segundo dígito será incrementado sempre que as alterações sejam por consequência de fatores diversos, que não seja um PPCS.

Por exemplo, se a versão 1.0 de uma AIR for submetida a uma Tomada de Subsídios, resultando numa nova versão, esta será 2.0; caso esta seja alterada em decorrência de alteração legal ou de diretrizes, a versão seguinte será 2.1 e assim por diante.

2.2. Introdução

Nesta primeira seção da nota técnica recomenda-se apresentar o documento, seus objetivos e uma breve contextualização. Se a AIR for sobre um tema da Agenda Regulatória, sugere-se indicar a forma de sua inclusão no referido instrumento (se durante a elaboração bienal, em revisão ordinária ou revisão extraordinária), com menção à Deliberação da Diretoria Colegiada. Da mesma forma, se o Relatório de AIR possuir versão (ões) anterior (es), explicar brevemente o que ensejou a elaboração da nova versão.

> *Exemplo:*
>
> *A presente nota técnica tem como objetivo apresentar o Relatório de Análise de Impacto Regulatório – AIR, resultado de trabalho realizado pela equipe técnica da Gerap/Suart sobre o tema "[Nome do tema]".*
>
> *O tema foi inserido pela primeira vez na Agenda Regulatória da ANTT para o biênio 2017/2018, por meio da Resolução nº 5.679, de 28 de fevereiro de 2018, que aprovou sua Revisão Ordinária, e mantido na Agenda Regulatória do biênio 2019/2020, aprovada pela Deliberação nº 317, de 19 de março de 2019.*
>
> *O Relatório está dividido conforme as etapas do processo de Análise de Impacto Regulatório, iniciando-se pelo Sumário Executivo. O Apêndice A discorre sobre a etapa de estudos do projeto, detalhando-se a metodologia utilizada na análise.*

2.3. Sumário Executivo

O sumário executivo deve ser apresentado ainda no início do Relatório de AIR, mesmo que sua elaboração seja feita após a finalização da AIR. Quando conveniente, a "Introdução" pode não existir, estando contida dentro deste Sumário Executivo.

Sobre o Sumário Executivo, tem-se do GUIA (p. 35):

> *Com o objetivo de aumentar a transparência e favorecer o entendimento, deve-se apresentar no início do Relatório de AIR* um sumário executivo objetivo, conciso, utilizando linguagem simples e acessível ao público em geral.
>
> *Esse sumário deve ser escrito após a finalização da AIR e expressar uma síntese da análise e das conclusões alcançadas.*
>
> *A despeito de sua forma resumida, o sumário deve fazer sentido mesmo que o leitor não leia a íntegra do Relatório, apresentando as questões mais importantes para a sua compreensão quanto aos seguintes aspectos:*
>
> • *problema regulatório identificado;*
>
> • *objetivos desejados;*
>
> • *alternativas de solução consideradas;*
>
> • *ação sugerida e porque ela foi escolhida;*
>
> • *possíveis impactos da ação sugerida.*

2.4. Identificação do Problema Regulatório

O problema é uma situação indesejada que advém de naturezas diversas tais como falhas de mercado, falhas regulatórias, riscos não aceitáveis ou objetivos sociais, requerendo soluções e uma possível intervenção regulatória. Segundo o GUIA (p. 35), toda a análise de impacto **será desenvolvida em relação ao problema definido**, portanto, é essencial que a equipe técnica tenha dedicação especial a esta etapa, uma vez que somente assim será possível encontrar soluções efetivas.

Isso porque definir um problema regulatório não é uma tarefa fácil. Um mesmo problema pode ser visto de diferentes formas, podendo ser enfrentado de várias maneiras. Definir bem um problema auxilia a centrar esforços naquilo que está decidido a se resolver.

Em analogia ao esporte tiro com arco (Figura 6), os alvos são possíveis problemas a serem enfrentados, e cabe ao arqueiro (equipe técnica) decidir em qual deles irá mirar. Após essa decisão, esse esportista consegue escolher o melhor arco e a flecha mais adequada para o alvo (melhor alternativa de solução), e posteriormente se preparar para o tiro considerando os fatores externos, tais como clima ou vento (ou seja, os riscos conforme o ambiente regulatório).

Figura 6: É importante identificar corretamente o problema para centrar esforços no alvo correto

2.4.1. Definição do Problema e identificação de suas causas raízes

Para auxiliar na definição do problema, é importante inicialmente classificá-lo conforme sua natureza. No ambiente regulatório, têm-se as seguintes classificações (Figura 7): (i) falha de mercado; (ii) falha regulatória; (iii) falha institucional; (iv) risco inaceitável; ou (v) objetivos sociais. A descrição de cada uma dessas naturezas está detalhada no Quadro 1.

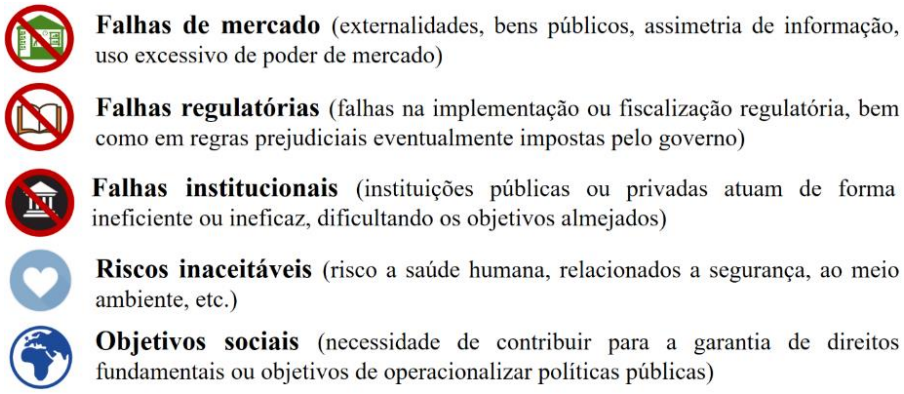

Figura 7: Naturezas dos problemas regulatórios

Quadro 1: Descrição das naturezas dos problemas regulatórios

Falha de mercado	Pode ser dos seguintes tipos: • Externalidades: 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). 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; MACEDO, 2010). Como exemplo de externalidade positiva, podemos citar o aumento do preço da propriedade rural pela qual passa uma rodovia. • 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 constatada 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. • Assimetria de informação: 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. Por exemplo, 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. • Poder de mercado: são barreiras para entrada no setor, 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.

Falha regulatória	Ocorre quando uma ação adotada para solucionar um problema regulatório não é efetiva ou é inconsistente, criando novos problemas ou agravando problema já existente. Isso pode ocorrer por diversos motivos, como problema ou objetivos mal definidos, falha na implementação ou fiscalização da regulação, consequências imprevistas, inconsistência entre regulações concorrentes ou complementares, inovações disruptivas, etc.
Falha institucional	Ocorre quando as instituições atuam de forma disfuncional ou têm uma *performance* não satisfatória, prejudicando a eficiência e/ou eficácia dos processos ou impedindo o alcance dos objetivos almejados. Falta de clareza, duplicação ou sobreposição de competências entre instituições, rigidez para alteração de normas ou estruturas para se adaptar a novas realidades, captura das instituições, são exemplos de fatores que podem causar falhas institucionais.
Riscos inaceitáveis	Ocorre quando há riscos que são considerados intoleráveis ou que só podem ser justificados em circunstâncias excepcionais. Este tipo de risco pode variar em função da cultura local, do nível de renda do país, etc. Exemplo de riscos inaceitáveis são aqueles relacionados à segurança, ao meio ambiente ou à saúde humana.
Objetivos Sociais	Ocorre diante da necessidade de atuação regulatória garantir ou preservar direitos fundamentais dos cidadãos (tais como a vida, liberdade, integridade, segurança, privacidade), ou ainda quando há a necessidade de intervenção para garantir objetivos de políticas públicas (tais como equidade, moradia, saúde, proteção da indústria nacional).

É possível que o tema seja uma oportunidade de melhoria e não um problema, ou seja, uma oportunidade a ser aproveitada do ponto de vista do interesse público. Quando definido o problema, é necessário identificar suas causas, consequências, extensão e expectativa de sua evolução na ausência de intervenção.

Essa investigação é importante para evitar que se trate os "sintomas" e não as "causas reais" do problema. Uma maneira lógica de rastrear as causas-raízes é construir uma sequência retroativa de eventos, tentando entender as relações entre os fatores contributivos e os fatores primários (GUIA, p. 38). Existem, na literatura, diversas técnicas para auxiliar na identificação da causa-raiz, tais como:

- Método dos 5 Porquês: Consiste em formular a pergunta "por que" cinco vezes para compreender o que aconteceu. O objetivo é determinar a causa raiz de determinado problema, ou seja, a causa que realmente deve ser tratada na solução desse problema (Figura 8). É uma técnica que pode ser usada individualmente ou descrita conjuntamente por meio do Diagrama de Ishikawa ("espinha de peixe") ou da Árvore de Problemas.

Figura 8: Apresentação esquemática do método dos 5 Porquês

- Diagrama de Ishikawa (Espinha de Peixe): Técnica excelente para auxiliar na identificação de problemas menos complexos, por meio da separação de grupo de causas (Figura 9).

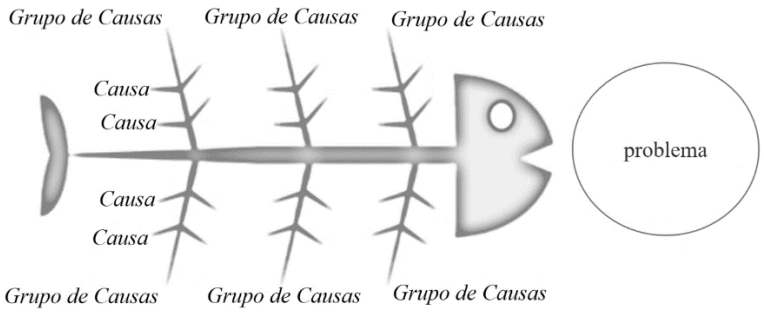

Figura 9: Representação esquemática do Diagrama de Ishikawa

- Árvore de Problemas: Técnica muito apropriada para levantar as causas de problemas complexos, com múltiplas consequências. Conforme representado na Figura 10, o método consiste em relacionar o problema (tronco da árvore) às consequências (folhas da árvore) e às suas causas (raízes da árvore). Eliminando a(s) causa(s) raiz(es), consequentemente o problema seria eliminado, bem como suas consequências.

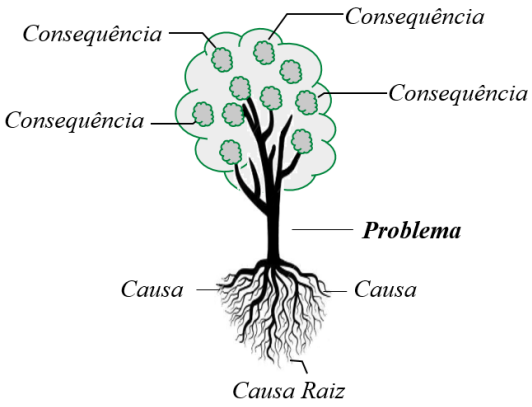

Figura 10: Representação esquemática da Árvore de Problemas

Além dessas técnicas, o GUIA também traz o Método de Análise e Solução de Problemas (MASP), o Método de Kepner e Tregoe e a Teoria das Restrições como alternativas de identificação de problemas. Outras técnicas diferentes dessas também podem ser utilizadas, cabendo à equipe de desenvolvimento da AIR optar pelo método mais aderente à sua realidade (GUIA, p. 38).

É importante destacar que o problema não deve ser definido como a "falta de" alguma coisa. Isso dificultará a busca por diversificadas alternativas de solução para ele. Por exemplo, se um problema for definido como a "falta de um sistema computacional", a solução dele estará direcionada para a "implementação de um sistema computacional".

Nesse mesmo sentido, expressões como as seguintes não devem ser utilizadas para a definição do problema: "ausência de"; "carência de"; "obsolescência"; "insuficiência"; "falta

de capacidade"; "inadequação"; "descoordenação"; "baixa qualidade"; "atrasos e ineficiência"; "fragilidade", dentre outros.

No Relatório de AIR, é preciso observar ainda se o problema é apresentado de forma contextualizada e clara, evitando possíveis ambiguidades quanto ao seu entendimento. Para isso, recomenda-se que sejam evitados termos genéricos e/ou demasiadamente técnicos. Exemplo:

> *Análise de Impacto Regulatório Fase preliminar -Revisão das Resoluções ANTT nº 4.348/2014 e 3.695/2011*[15]*:*
>
> *"Face ao exposto, tem-se, portanto, o seguinte problema central a ser solucionado: inviabilidade de acesso do Operador Ferroviário Independente à infraestrutura ferroviária e aos recursos operacionais do Subsistema Ferroviário Federal."*

2.4.2. Identificação dos atores/grupos afetados pelo problema

Ainda dentro do entendimento do problema, é necessário identificar quais são os indivíduos, instituições e/ou grupos afetados por ele e de que forma esses agentes são afetados. A maneira como o problema impacta esses atores, que pode ser diferente para cada um, está relacionada com os impactos das alternativas de solução para cada grupo.

Nesta etapa, deve-se identificar, quando possível, se esses agentes têm contribuído para a permanência ou agravamento do problema, e se poderiam atuar, eles mesmos, para evitar ou atenuar os efeitos do problema. O mapeamento dos *stakeholders* "primários" pode ser realizado em cada Unidade Organizacional conforme experiência dos técnicos. Um exemplo desse mapeamento está apresentado na Figura 11.

Figura 11: Mapeamento de Stakeholders
Fonte: Freeman, Harrison e Wicks (2010)

[15] Disponível em: http://governanca.antt.gov.br/AgendaRegulatoria/PublishingImages/Paginas/AIR/2019%20-%20Operador%20Ferrovi%c3%a1rio%20Independente%20-%20Transporte%20Ferrovi%c3%a1rio%20de%20Cargas.pdf. Acesso em:05/08/2020

Ademais, é válido diferenciar os agentes: se são afetados direta ou indiretamente; se são beneficiados ou prejudicados; pelo porte (tamanho) da instituição; pela sua localização; se são públicos ou privados; se são externos ou internos (à ANTT); se já são atuantes no mercado ou novos entrantes etc. No mínimo, podem ser destacados os seguintes atores: prestadores de serviço, administração pública e usuários.

Deve-se apresentar dados, informações, documentos e outras referências que possam demonstrar os efeitos e a relevância do problema sobre eles. Também é recomendado consultá-los (ou a um especialista no tema), para verificar qual sua opinião sobre a questão, que é importante insumo para entender adequadamente as causas e extensão do problema (GUIA, p. 40).

Para essa finalidade, citam-se as seguintes fontes de informação que, além de auxiliarem nas necessárias evidências capazes de auxiliar no processo de AIR, auxiliam a identificar os agentes afetados (Figura 12):

- Informações da Ouvidoria: reclamações, dúvidas, sugestões ou denúncias.
- Informações da Procuradoria Federal junto à ANTT.
- Informações da Pesquisa de Satisfação dos Usuários (PSU).
- Questionários/Entrevistas por meio de canais eletrônicos ou redes sociais.
- Informações da Fiscalização.
- Consulta Interna.

Figura 12: Fontes de informação para identificação dos agentes afetados, bem como coleta de evidências.

O término desta etapa permite à equipe responsável pelo processo de Análise de Impacto Regulatório, além de obter evidências, planejar a realização de PPCS sobre a matéria com os agentes afetados, seja por meio de Tomada de Subsídio, Reunião Participativa, Consulta Pública ou Audiência Pública. Reitera-se a recomendação de que o próprio Relatório de AIR seja submetido à PPCS (com ou sem as alternativas de solução) previamente à disponibilização

da Minuta de Resolução, inclusive para mapear eventuais agentes afetados não identificados. Exemplo:

Processo nº 50500.415982/2019-96 - Regulamentação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros – TRIIP:

"Após o mapeamento, concluiu-se que o problema envolve tanto a ANTT quanto diversos agentes externos:

- *ANTT: Diretores, gestores e colaboradores, os quais lidam direta e indiretamente na emissão e gestão das outorgas e na fiscalização dos serviços de TRIIP.*
- *Governo, na esfera Federal, Estadual/Distrital, ou Municipal:*
- *Gestores de terminais rodoviários, os quais são corresponsáveis pela prestação dos serviços.*
- *Usuários dos serviços de TRIIP, bem como sociedade em geral que é impactada por esses serviços.*
- *Comunidades locais que demandam (ou são dependentes) dos serviços de TRIIP.*
- *Financiadores intermediários, tais como bancos ou financeiras que proporcionam os recursos econômicos necessários para o funcionamento do mercado.*
- *Associações dos serviços de TRIIP, as quais representam as empresas prestadores de serviço.*
- *Empresas prestadoras dos serviços de transporte de passageiros, inclusive intermunicipais.*
- *Fornecedores das empresas de transporte de passageiros, tais como montadoras de carrocerias e chassis de ônibus, mercado de peças, lubrificantes e combustíveis."*

2.4.3. Identificação da base legal

A partir do problema identificado e de suas causas-raízes, é preciso verificar se a ANTT possui competência para atuar sobre o assunto. Essa identificação é importante, uma vez que a Agência não pode atuar fora do que lhe é legalmente permitido e, ainda, é possível que apenas algumas causas-raízes encontradas estejam dentro do seu escopo de atuação, restringindo os objetivos do projeto.

Dessa forma, no Relatório de AIR, deve-se detalhar os dispositivos legais[16] que confirmam a competência da ANTT para tratar (regulamentar) do assunto, bem como os dispositivos regimentais que indiquem que a Unidade Organizacional responsável pelo desenvolvimento do tema é a área competente para isso.

Caso a Agência não tenha a competência, é necessário apontar a instituição que a possui. É importante analisar também se há competências concorrentes e/ou complementares com outros órgãos, entes ou esferas de Governo, citando todas as unidades e suas respectivas competências.

[16] Leis, decretos, resoluções, regimento interno e outros documentos normativos que versem sobre tais competências.

Cabe ainda destacar que a ausência de competência da ANTT para tratar o objeto não impede a realização da Análise de Impacto Regulatório. Nesse caso, seria possível recomendar atuações das instituições responsáveis, ou trabalhar para conferir a competência necessária para atuação da Agência, caso tal medida seja justificável. Ademais, cita-se a possibilidade de utilizar o sistema de Regulação em Rede, em que os diferentes entes podem colaborar para uma atuação conjunta, bem como a utilização de instrumentos de acordos de cooperação ou convênios. Exemplo:

Processo nº 50500.415982/2019-96 - Regulamentação da prestação do serviço regular de TRIIP:

"Em essência, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, atribui à ANTT a regulamentação da matéria, especialmente em seus arts. 26 (incisos VIII e IX), e 43 ao 48. Ademais, existem outras leis que direcionam as ações da agência, tais como:

- *Lei nº 8.899, de 29 de junho de 1994: Concede passe livre às pessoas portadoras de deficiência no sistema de transporte coletivo interestadual.*
- *Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003: Dispõe sobre o Estatuto do Idoso.*
- *Decreto nº 5.934, de 18 de outubro de 2006: Estabelece mecanismos que regulamentam a Lei nº 10.741/2003.*
- *Lei nº 11.975, de 7 de julho de 2009: Dispõe sobre bilhetes de passagem.*
- *Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019: Institui a declaração de direitos de liberdade econômica.*
- *Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019: Lei das "Agências Reguladoras.*
- *Decreto nº 8.537, de 5 de outubro de 2015: Dispõe sobre reserva de vagas a jovens de baixa renda nos veículos do sistema de transporte coletivo interestadual.".*

2.4.4. Definição dos objetivos gerais e específicos

Em última análise, o objetivo do projeto é resolver o problema, ou ao menos amenizar seus efeitos, dentro de um ideal atingível e das competências legais da ANTT. Em outras palavras, os objetivos devem ser diretamente relacionados e proporcionais ao problema regulatório.

Uma opção para definir o objetivo é citar os resultados aos quais se deseja chegar. Esses resultados serão monitorados quando da implementação da proposta. Por esse motivo e pela necessidade de que sejam definidos o mais claramente possível, é oportuno 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.

Os objetivos podem ser divididos (não obrigatoriamente) em gerais e específicos e devem estar alinhados às políticas públicas definidas para o setor e ao Planejamento Estratégico da ANTT. Ademais, orienta-se não restringir os objetivos de forma a enviesar a escolha de uma determinada alternativa. Exemplo:

Processo nº 50500.393248/2019-69 - Revisão da regulação da Política Nacional de Pisos Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas:

"O objetivo geral é propor uma revisão da metodologia da Política Nacional de Pisos Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas (PNPM-TRC) estabelecida pela Lei nº 13.703/2018 e divulgar os elementos necessários para o estabelecimento de novos pisos a serem utilizados a partir de janeiro de 2020."

2.5. Diretrizes e Recomendações

Caso haja diretriz da Diretoria Colegiada da ANTT sobre o assunto em análise, formalizada em documento por ela aprovado, é necessário indicá-la nesta seção do Relatório. Também, quando existentes, devem ser apontados pareceres da Procuradoria Federal, ou recomendações/determinações de órgãos externos (Tribunal de Contas da União – TCU, Ministério Público, Ministério da Infraestrutura, Controladoria-Geral da União – CGU, entre outros).

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.

É válido esclarecer que, embora seja necessário considerar as diretrizes colocadas durante o processo de AIR, isso não impede que o corpo técnico aponte outras soluções distintas para solucionar o problema. A depender da fundamentação da AIR, o relatório pode inclusive alterar posicionamentos futuros daqueles que colocaram as diretrizes iniciais. Exemplo:

Análise de Impacto Regulatório Fase Preliminar - Regulamentação do processo de aplicação de caducidade:[17]

O tema é salientado, por exemplo, no processo do TCU referente à concessão rodoviária BR-153 Galvão Engenharia (TC 006.621/2017-1), em que foi aplicada pena de caducidade. (...) [A diretriz da Diretoria se deu] por meio da Portaria ANTT nº 480/2018, atualizada pela Portaria ANTT nº 136/2019.

[17] Disponível em: http://governanca.antt.gov.br/AgendaRegulatoria/PublishingImages/Paginas/AIR/2019%20-%20Processo%20de%20Aplica%c3%a7%c3%a3o%20de%20Caducidade%20-%20Temas%20Gerais.pdf. Acessado em: 05/08/2020

2.6. Alternativas de Solução

2.6.1. Levantamento das alternativas de ação

Nesta seção devem ser mapeadas as possíveis alternativas para o enfrentamento do problema regulatório e alcance dos objetivos pretendidos. Para isso, deve-se:

- Considerar a alternativa de não ação (manutenção da situação atual);
- Mapear pelo menos mais duas alternativas, sendo fundamental que se mapeie todas as alternativas possíveis;
- Excluir alternativas inviáveis após o mapeamento anterior, sempre que houver, apresentando uma breve explicação sobre as alternativas inicialmente consideradas e posteriormente descartadas;
- Sair do binômio "regular versus não regular", focando no como regular, quando a alternativa de não regular se mostrar mantenedora do problema;
- Consultar outras Unidades Organizacionais da ANTT afetas ou não, especialmente a de fiscalização da prestação do serviço em questão, para o levantamento de soluções mais eficientes e eficazes;
- Considerar, sempre que possível, alternativas não normativas e abordagens inovadoras.

São exemplos de ação não normativa a autorregulação, a corregulação e incentivos econômicos. Especificamente à autorregulação, trata-se de uma decisão formulada pelo setor regulado para a diminuição da regulação estatal direta (ou seja, criação de normas voluntárias sem a intervenção do Estado). Ela é recomendada quando não existem interesses públicos relevantes envolvidos, especialmente no que tange à segurança ou saúde, ou quando os riscos e os impactos envolvidos são baixos. Porém, ela não é eficaz quando seus efeitos forem anticoncorrenciais ou desmotivem a adoção de novas tecnologias. Como benefício da autorregulação tem-se a eficácia regulatória, a desoneração administrativa e financeira.

Por sua vez, a corregulação ocorre quando um setor regulado específico desenvolve e administra seus próprios padrões, mas o governo fornece o apoio legal para permitir que eles sejam aplicados. São exemplos de corregulação as normas publicadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) ou a realização de acordos setoriais[18].

Quando forem levantadas as alternativas, deve-se considerar a proporcionalidade e a razoabilidade de cada uma delas ao problema regulatório, bem como verificar se elas estão alinhadas às políticas públicas do setor e ao Planejamento Estratégico da ANTT. É interessante e desejável que elas sejam capazes de atuar nas causas do problema a fim de que este não se repita. Não obstante, deve-se apresentar no Relatório de AIR uma breve descrição de cada alternativa, bem como de que forma ela resolveria o problema e/ou causa-raiz.

[18] Guia de Análise de Impacto Regulatório da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, nº 17, v. 1, 2019.

No que diz respeito à natureza do problema em análise, caso se trate de falha de mercado, é preciso obter informações de qualidade sobre o setor, e esse esforço impõe um aumento de custos administrativos por parte da ANTT e dos agentes envolvidos que devem ser considerados.

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 (por exemplo, o Fator X, que é um instrumento regulatório utilizado para estimular ganhos de eficiência no setor de telecomunicações), ou estipular metas de produtividades. Exemplo:

> *Processo nº 50501.338298/2018-22 - WACC Regulatório para concessões Rodoviárias:*
>
> *"Alternativa 1 – Atualizar a memória de cálculo e manter o critério de enquadramento (ano-concessão) apresentado pela metodologia para Cálculo do WACC Regulatório, de que trata a Nota Técnica Nº 02/SUEXE/SUREG/2015, de 25 de setembro de 2015 (manter o status quo);*
>
> *Alternativa 2 – Atualizar a memória de cálculo e regressar ao critério anterior de enquadramento (% de execução contratual) da metodologia de cálculo do WACC Regulatório, conforme previa a Nota Técnica nº 039/GEROR/2013, de 13 de março de 2013;*
>
> *Alternativa 3 – Atualizar a memória de cálculo e considerar uma estrutura de capital única, eliminando os estágios de enquadramento, para sanar as distorções observadas e incentivar que as concessionárias de rodovias federais concedidas persigam estruturas de capital mais condizentes com o modelo de negócio (Public Utilities) e as condições de contorno macroeconômicas para alavancagem financeira."*

2.6.2. Análise dos possíveis impactos das alternativas

O objetivo desta etapa é analisar se as alternativas são capazes de gerar benefícios e ganhos superiores aos seus custos e desvantagens, considerando todos os atores impactados pelo problema e/ou alternativas, externos e internos. Para auxiliar no estudo das alternativas e na elaboração da descrição de cada uma delas, é possível utilizar informações disponíveis em bancos de dados públicos. Para isso sugere-se que cada Unidade Organizacional tenha um *checklist* contendo os bancos de dados (internos e externos) mais apropriados para pesquisas referentes às suas áreas de atuação. São exemplos de fontes externas os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), do Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex), do Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), dentre outros.

Nesta etapa devem ser mapeados os possíveis impactos positivos/desejáveis e negativos/indesejáveis, diretos e indiretos, analisando-se sua natureza, magnitude e probabilidade de ocorrência, bem como de que forma os impactos atingem cada ator/grupo afetado, incluindo os internos (Unidades Organizacionais da ANTT que possuem competência

para tratar a matéria ou serão impactadas pelas opções regulatórias aventadas, como por exemplo, a Superintendência de Fiscalização).

Os impactos podem ser, dentre 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.

No Relatório de AIR deve-se apresentar, nesta seção, a metodologia de avaliação que será usada, as razões para essa escolha e as informações utilizadas para embasar a indicação dos impactos. Detalhamentos sobre a metodologia podem ser apresentados em apêndices ou anexos ao documento. Se for possível, deve-se delinear um horizonte de tempo que servirá de parâmetro para a análise. Pode-se, ainda, elaborar um quadro-resumo dos impactos de cada alternativa. Sobre isso, todos os impactos devem ser quantificados, preferencialmente em termos monetários. Dessa forma, o tomador de decisão terá melhores subsídios para escolher entre as opções disponíveis. O Capítulo 3 aborda alguns métodos quantitativos para a mensuração e/ou monetização das alternativas regulatórias. Exemplo:

Análise de Impacto Regulatório Nível 1 - Definição dos preceitos de revisão tarifária para as concessionárias da 3ª Etapa do Programa de Concessões de Rodovias Federais[19]:
Alternativa 1
Não regular e manter o reequilíbrio do contrato na forma como tem sido feito nas revisões. Dessa forma, os casos omissos do contrato são discutidos individualmente na Nota Técnica de Revisão Tarifária de cada concessão. Nesse caso, pode não haver padronização nas decisões tomadas.
Impactos Regulatórios:

- *Concessionária de Rodovias:*
  - *Ausência de regras claras para reequilíbrio tarifário (impacto negativo)*
  - *Insegurança jurídica (impacto negativo)*
- *ANTT*
  - *Discricionariedade técnica, visto não haver normativo vigente (impacto negativo)*
  - *ANTT não exerce seu papel de regulador (impacto negativo)*
  - *Insegurança jurídica (impacto negativo)*
  - *Falta de transparência nas ações (impacto negativo)*
- *Órgãos Externos*
  - *Falta de transparência nas ações da ANTT (impacto negativo)*
  - *Maior qualidade de acórdãos, oitivas e auditorias para questionar as atividades da ANTT (impacto negativo)*
- *Sociedade*
  - *Falta de transparência nos atos da ANTT (impacto negativo)*
  - *Maior quantidade de questionamentos via SIC (impacto negativo)*
  - *Desconhecimento quanto à forma de cálculo tarifário (impacto negativo)*

(...)

2.7. Alternativa Proposta e Estratégia de Implementação

Quando a equipe técnica julgar que a análise é suficiente para uma tomada de decisão, a alternativa identificada como a mais adequada aos objetivos do projeto deve ser apresentada nesta seção do Relatório. Caso a análise não seja suficiente, é preciso indicar o motivo para isso, apontando se há viabilidade de continuidade ou aprofundamento dos estudos.

Deve-se também explicar como seria feita a implementação desta alternativa recomendada, caso seja aprovada pela Diretoria Colegiada. Nesse caso, devem ser dadas respostas aos seguintes questionamentos: "É necessário alterar ou revogar algum normativo existente? Há necessidade de criar um novo normativo (ou elaborar um manual)? É preciso promover campanhas educativas?".

Deve-se ainda detalhar o conteúdo do documento que será proposto (quando for o caso), apresentando justificativas ou comentários para a escolha do modelo regulatório sobre os principais subtemas em discussão. Destaca-se que há técnicas disponíveis para esse

[19] Disponível em: http://governanca.antt.gov.br/AgendaRegulatoria/PublishingImages/Paginas/AIR/2019%20-%20Revis%c3%a3o%20Tarif%c3%a1ria%20-%203a%20Etapa%20de%20Concessoes%20-%20Explora%c3%a7%c3%a3o%20da%20Infraestrutura%20Rodovi%c3%a1ria.pdf. Acessado em: 05/08/2020

propósito, tais como a construção de modelos lógicos[20]. Ademais, qualquer outra medida necessária para a implementação da alternativa deve ser explicitada nesta seção do Relatório de AIR, tais como: capacitação, constituição de um sistema informatizado, adoção de período de adaptação ou transição para a geração de efeitos, dentre outras. Por fim, deve-se trazer neste tópico a identificação e definição dos efeitos e riscos da alternativa proposta, bem como eventuais tratamentos desses riscos. Exemplo:

> *Processo nº 50500.415982/2019-96 - Regulamentação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros – TRIIP:*
>
> *"Para implementação da proposta, destaca-se a necessidade de adequação de sistemas da agência para facilitar a execução e o controle dessas alternativas por parte da ANTT. Sobre isso, esclarece-se que a autorizatária deverá, por meio desse(s) sistema(s), ter flexibilidade para alteração do cadastro originalmente instituído. A empresa também será responsável por manter a atualização desse cadastro a fim de garantir que sua operação real seja equivalente à operação planejada. Por isso, a ANTT deve atentar para a simples usabilidade desse(s) sistema(s). Estima-se que o(s) sistema(s) deve(m) ser robusto(s) o suficiente para permitir a capacidade de processamento de ao menos 60.000 solicitações por ano, as quais são as estatísticas atuais de requerimentos dessa natureza.*
>
> *Durante as discussões do [Grupo de Trabalho] GT foram destacados aspectos de liberdade de frequência em atendimento à diretriz estabelecida pela própria Resolução PPI nº 71/2019. Sobre esse aspecto, a estratégia de implementação deve atentar para que as gratuidades passem a ser ofertadas em outro(s) serviço(s), tal como o executivo. Essa mudança regulatória deve ser planejada para permitir a efetividade da proposta. (...)"*

2.8. Estratégias de Fiscalização e de Monitoramento

Na proposição da alternativa recomendada, caso ela crie obrigações para terceiros, é necessário garantir que sejam cumpridas. Portanto, sempre que possível, deve-se considerar a forma na qual as disposições do novo normativo serão fiscalizadas. Nesta seção do Relatório de AIR, deve ser proposta uma estratégia de monitoramento dos resultados da alternativa recomendada, preferencialmente por meio de indicadores.

Nesta parte do Relatório de AIR também é necessário prever (ou ao menos propor) o período de monitoramento do normativo para análise *ex post*, ou seja, para realizar a Avaliação de Resultado Regulatório (ARR)[21]. Em outras palavras, deve-se apresentar o prazo máximo para verificação da norma quanto à necessidade de atualização. A intenção é verificar se a alternativa de solução aprovada alcançou os objetivos almejados, ou seja, se de fato resolveu o problema (ou amenizou seus efeitos). É a partir desses critérios e indicadores definidos que será balizada a futura realização da ARR (mais bem detalhada no Capítulo 4). Exemplo:

---

[20] Para mais informações sobre o Modelo Lógico, recomenda-se o guia "Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*, volume 1", disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32688>

[21] Essa obrigatoriedade ocorre quando a entidade optar pela edição ou pela alteração do ato normativo como alternativa mais adequada ao enfrentamento, conforme art. 14 do Decreto nº 10.411/2020.

Processo nº 50500.121403/2013-51 - Projeto de Participação e Controle Social:

Sureg deverá acompanhar, mediante indicadores, os resultados alcançados com as medidas propostas. Os indicadores propostos nesta AIR, detalhados no anexo único deste Documento, serão aprimorados como piloto do projeto Mapeamento dos Processos de Monitoramento e avaliação das ações regulatórias implementadas, que compõe a iniciativa estratégica "Desenvolvimento da Governança Regulatória na ANTT" constante do Planejamento Estratégico.

Em relação ao período avaliativo, sugere-se que a avaliação da ação regulatória proposta seja realizada após 5 anos de implementação da Resolução revisada. (...) já foram aprovados os seguintes indicadores que serão aproveitados para fins da avaliação desta ação:

1) Quantidade Média de Contribuições Recebidas em PPCS. Finalidade: Avaliar o grau de participação dos agentes do setor no processo decisório da ANTT por meio dos instrumentos de PPCS disponibilizados pela Agência.

2) Proporção de Contribuições de Usuários Recebidas em PPCS. Finalidade: Avaliar o grau de participação dos usuários no processo decisório da ANTT por meio dos instrumentos de PPCS disponibilizados pela Agência. (...)

2.9. Considerações Finais e Encaminhamentos

Este espaço do Relatório de AIR serve para outras e eventuais considerações gerais, para a retomada dos principais pontos do Relatório e para os encaminhamentos necessários da análise.

2.10. Assinaturas

O Relatório de AIR deve conter as assinaturas de todos os técnicos envolvidos no processo de análise e elaboração do relatório, bem como os responsáveis pela(s) Unidade(s) Organizacional(is) de lotação destes ("de acordo").

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.

2.11. Apêndice sobre os Estudos realizados

Esta seção do Relatório de AIR serve para apresentar como foi conduzido o levantamento de informações para embasar a análise: consulta externa; consulta interna; consultas por ofícios ou mensagens eletrônicas; grupo de trabalho; contratação de consultoria; revisão normativa; revisão bibliográfica; levantamento de casos internacionais etc., com indicação:

- Dos principais pontos discutidos nas reuniões (de grupos de trabalho, por exemplo);

- Da conclusão dos trabalhos (se houver contratação de consultoria);
- Das pesquisas, teses, relatórios, livros etc. (quando houver revisão bibliográfica);
- Dos documentos e trabalhos acadêmicos (levantamento de casos internacionais).

Caso tenham sido realizados Processos de Participação e Controle Social (PPCS), tais como Reuniões Participativas ou Tomadas de Subsídio (consulta aos grupos afetados quanto ao problema e/ou alternativas, contribuições a versão anterior da AIR, etc.), Consultas Internas (a servidores ou Unidades Organizacionais), dentre outros, descrever como se deram, com um resumo das informações, contribuições e manifestações recebidas. Esta seção não se confunde com o Relatório próprio do PPCS obrigatório, que deve ser elaborado nos moldes do estabelecido pela Resolução ANTT nº 5.624/2017.

Ademais, neste apêndice deve ser apresentada a metodologia empregada na análise, de forma clara e objetiva. Esta pode ser definida conforme as circunstâncias, de modo a se adequar ao caso concreto, em conformidade com as características e a complexidade do tema e das informações e dados disponíveis, cujas fontes de consulta devem ser citadas (GUIA, p. 15).

3. MENSURAÇÃO DOS IMPACTOS ECONÔMICOS

Em linhas gerais, a mensuração dos impactos deve abranger uma avaliação mais detalhada das alternativas propostas, de modo pormenorizado dos aspectos econômicos 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 indiquem 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 uso de cada técnica aqui descrita deve ser justificado, conforme a necessidade do analista, ademais, outras técnicas distintas podem ser utilizadas desde que devidamente justificadas[22].

[22] O art. 7º do Decreto nº 10.411/2020 elenca seis opções de aferição da razoabilidade do impacto econômico, ressalvando em seu § 2º que outra metodologia diferente das listadas pode ser utilizada, desde que se justifique o porquê de ser a mais adequada para a resolução do caso concreto. Nesse Manual, quatro das seis metodologias explicitamente indicadas pelo decreto são abordadas, pois foram as mais comumente utilizadas nas referências bibliográficas deste manual. As duas restantes (análise de risco e análise risco-risco) serão abordadas em edições futuras.

3.1. Análise Multicritério

A Pesquisa Operacional tradicional utiliza normalmente métodos de alternativas com único critério, em geral uma medida quantitativa de eficiência econômica. Nesse caso, a melhor alternativa é aquela que otimiza determinada função, conforme a *performance* obtida. O problema com as metodologias monocritério é que elas não conseguem levar em conta os diversos aspectos tratados como relevantes pelos envolvidos em processos decisórios, quando eles estão lidando com situações complexas. Para essa finalidade, utiliza-se a metodologia multicritério (ENSSLIN; MONTIBELLER NETO; NORONHA, 2001).

Dos diversos métodos multicritérios, destacam-se a Análise Hierárquica de Processos (AHP) e a *Measruing Attractiviness by a categorical Based Evaluation Techinique* (MACBETH). Como característica básica desses métodos, cada critério é uma função que mede as ações potenciais relativas a um determinado aspecto. O resultado normalmente permite a quantificação de elementos qualitativos, mesmo que a partir de critérios relativamente subjetivos.

Por exemplo, suponha que o regulador tenha que decidir sobre a imposição, ou não, da idade máxima permitida de ônibus para cadastro na ANTT, visando a prestação de determinado serviço de transporte. Os critérios levantados nessa situação hipotética podem ser: (i) indicador de qualidade da prestação de serviço (composto por segurança, conforto e modicidade tarifária); (ii) custo imposto ao agente regulado. Neste caso, deseja-se minimizar os custos e maximizar o indicador de qualidade simultaneamente. De forma exemplificativa, podem ser obtidos os seguintes resultados (Tabela 1):

Tabela 1: Exemplo simplificado de resultados obtidos pelo método multicritério

Critérios	**Pesos (1 a 5)**	**Opções Regulatórias**		
		Não Definir idade máxima	Idade Máxima de 15 anos	Idade Máxima de 10 anos
Segurança	5	Satisfatória (2)	Boa (3)	Muito boa (4)
Conforto	2	Satisfatório (2)	Bom (3)	Muito bom (4)
Modicidade Tarifária	1	Ótima (5)	Boa (3)	Satisfatória (2)
Custo	4	Baixo (5)	Médio (3)	Alto (1)
Pontuações Finais		39	36	31

As pontuações finais podem ser calculadas de diversas formas, a depender do método utilizado. A construção dessa tabela e a definição dos pesos e das escalas (valores entre parênteses) devem considerar pesquisas com o setor regulado e com especialistas no assunto, inclusive técnicos da área. Isso é importante para reduzir a subjetividade eventualmente existente no modelo. Nesse exemplo hipotético, a melhor alternativa é aquela com a maior pontuação, ou seja, "não definir idade máxima". Apesar dessa recomendação de alternativa, é possível que o contexto determine a escolha de outra opção.

Como recomendação, sugere-se utilizar o método MACBETH, uma vez que ele permite a obtenção das escalas de forma normatizada e coerente a partir de matrizes de julgamentos semânticos. Isso facilita o uso da técnica multicritério e evita que haja contrassensos dos valores propostos, considerando os graus de atratividade das opções e dos critérios utilizados na avaliação. Um exemplo detalhando do uso desse método no âmbito da ANTT está exposto no trabalho de Ribeiro *et al.* (2019a). Os autores utilizaram o MACBETH para classificar o transporte interestadual rodoviário de passageiros em "semiurbano" ou "rodoviário".

3.2. Análise de Custo-Benefício

A Análise Custo-Benefício (ACB) consiste em mensurar monetariamente tanto os custos quanto os benefícios das alternativas levantadas. Normalmente, no setor de transportes, a quantificação dos benefícios é mais difícil que a dos custos, especialmente devido à polêmica que envolve a monetização de alguns fatores, tais como o valor da vida, ou do tempo de um indivíduo. Devido a essa dificuldade, é comum que parte dos custos e/ou benefícios não sejam mensurados, o que não impede a realização da ACB.

Como exemplo de ACB, suponha que o regulador tivesse que decidir sobre regulamentar determinado sistema de registro de veículos de transporte rodoviário de cargas. O custo de implementação e manutenção de um sistema pela ANTT do tipo "A" foi calculado em R$100.000,00 por ano. O custo ao setor regulado para se adequar ao sistema da ANTT foi calculado em R$600.000,00 por ano. Com a implantação do sistema, a ANTT deixaria de ocupar mão de obra e espaço físico da agência, benefício calculado em R$150.000,00 por ano. Com o sistema, o regulado passa a ter agilidade na solicitação de seus pedidos junto à ANTT, benefício calculado em R$750.000,00 por ano. Portanto, os custos calculados para implantação do sistema tipo "A" foram de R$700.000,00 por ano, enquanto que os benefícios foram calculados em R$900.000,00 por ano. Igualmente, outras modalidades de sistemas foram consideradas, do tipo "B" e do tipo "C", enquanto que a não regulamentação desse sistema (manter *status quo*) manteria os custos de atraso ao ente regulado em R$2.000.000,00 por ano (Tabela 2).

Tabela 2: Exemplo de resultado da ACB

Impactos	Opções Regulatórias			
	Manter sem sistema	Sistema Tipo "A"	Sistema Tipo "B"	Sistema Tipo "C"
Custos	R$2.000.000,00	R$700.000,00	R$900.000,00	R$1.500.000,00
Benefícios	-	R$900.000,00	R$1.500.000,00	R$1.600.000,00
Benefícios/Custos	-	1,28	1,66	1,06

A relação Benefício/Custo (B/C) é calculada a partir da divisão dos benefícios pelos custos da alternativa. Nesse exemplo, o sistema Tipo "B" tem melhor relação B/C, o sistema Tipo "A" tem o menor custo, enquanto que o sistema Tipo "C" tem o maior benefício. Caso não haja restrição orçamentária, a alternativa a ser escolhida é aquela que apresenta maior relação B/C, ou seja, o sistema Tipo "B". Para melhor compreensão das variâncias do método de ACB, recomenda-se leitura do trabalho de Isler e Widmer (2017) que analisou alternativas para o transporte ferroviário de passageiros em uma rede regional.

3.3. Análise de Custo-Efetividade

A Análise de Custo-Efetividade (ACE) se assemelha à ACB, porém ambas se diferenciam pela unidade de medida do resultado ou da variável. Geralmente, na ACE a unidade de medida deve manter-se em um único índice para permitir a comparação das alternativas (GIAMBIAGI; ALÉM, 2016), como por exemplo "acidentes evitados" ou "vidas salvas". O resultado da análise será aquele que apresenta maior efetividade do ponto de vista dos custos econômicos incorridos para atingir objetivos propostos ou as metas almejadas (GULLO, 2010).

Como exemplo de ACE, suponha que o regulador tivesse que decidir entre uma ação regulatória que impusesse custo às concessionárias de rodovia com o intuito de reduzir o número de acidentes em trechos críticos. O resultado desse exemplo está na Tabela 3, em que a alternativa A seria manter o *status quo*, e as outras alternativas (B, C e D) seriam aquelas apresentadas pela equipe técnica para a tomada de decisão. Em conclusão, nesse exemplo, a alternativa C apresenta melhor custo-efetividade.

Tabela 3: Exemplo de resultado de uma ACE

Impactos	Opções Regulatórias			
	A	B	C	D
Custos	R$5 milhões	R$ 15 milhões	R$ 30 milhões	R$ 50 milhões
Acidentes Evitados no período	50	200	500	550
Custo/Efetividade	R$100.000,00	R$75.000,00	R$60.000,00	R$90.909,09

A ACE é bastante utilizada no setor de saúde. No âmbito econômico de infraestrutura de transporte, a dissertação de mestrado de Maeda (2017) proporciona um bom aprofundamento no método. A autora utiliza a ACE para comparar três tipos de passagens de fauna inferiores implantadas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) em três rodovias federais.

3.4. Modelo de Custo Padrão[23]

O Modelo de Custo Padrão (MCP) – ou *Standard Cost Model* (SCM) – é utilizado para mensurar a carga administrativa referente às obrigações de informações impostas pelos atos normativos (OCDE, 2004). Dentre elas destacam-se o planejamento, a coleta, o processamento e a comunicação de informações. Essa técnica normalmente é utilizada para definir parte do parâmetro de "custo" dos métodos já apresentados neste Capítulo do Manual.

Como exemplo do MCP, suponha que o regulador tivesse que definir sobre a conveniência de envio de determinada informação relativa ao transporte ferroviário de cargas à ANTT. Pelo previsto, essa informação requereria 40 horas de trabalho de colaboradores de cada concessionária de ferrovias para coleta e tratamento de dados. Suponha que o custo por hora trabalhada seja de R$100,00, que sejam 15 concessionárias de rodovias afetadas, bem como que o envio dessa informação seja dado 12 vezes por ano. Nesse exemplo (Tabela 4), a carga administrativa anual seria de R$720 mil. Essa técnica pode ser utilizada para comparação de outras alternativas regulatórias.

Tabela 4: Exemplo de cálculo da carga administrativa

Exigência	Custo Laboral (L)	Horas de Trabalho (T)	População-Alvo (PA)	Frequência (F)	Carga Administrativa
Envio de informações	R$100,00	40	15	12	R$720.000,00

Para melhor compreensão do uso dessa técnica no âmbito regulatório, recomenda-se leitura do trabalho de especialização de Pinho (2019), que aplicou o MCP (ou SCM) na estimativa de custo da regulação referente à Certificação Operacional de Aeródromo, da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). No âmbito da ANTT, o MCP (ou SCM) foi utilizado conjuntamente com outros métodos para calcular o valor a ser cobrado pela Agência ao transportador rodoviário internacional de cargas, conforme mostra o trabalho de Ribeiro *et al.* (2019b).

[23] O inciso IV, do art. 7º do Decreto 10.411/2020 faz referência à "análise de custo". Dentre os diversos tipos de análises de custo existentes, optou-se por se abordar o Modelo de Custo Padrão (MCP), comumente associado à mensuração de custos administrativos relacionados ao cumprimento de normas e regulamentos. O MCP é utilizado explicitamente em exemplos de mensuração de fardo regulatório contidos no Manual para o Cálculo do Fardo Regulatório, ferramenta aplicada no âmbito da Política de Redução do Fardo Regulatório, instituída pela Resolução nº 5.874, de 10 de março de 2020.

4. AVALIAÇÃO DE RESULTADO REGULATÓRIO (ARR)

A Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) é o processo sistemático de verificação de uma norma para averiguar se seus objetivos foram alcançados. Nos termos do Decreto nº 10.411/2020, a ARR é a "verificação dos efeitos decorrentes da edição de ato normativo, considerados o alcance dos objetivos originalmente pretendidos e os demais impactos observados sobre o mercado e a sociedade, em decorrência de sua implementação". Esse instrumento busca responder não somente "o que" está acontecendo, mas também investigar "por que" algo tem ocorrido, "quem" foi afetado e o "quanto" mudou em consequência da ação regulatória (OCDE, 2015). Essa técnica é essencial para identificar a pertinência de manter, ajustar ou revogar regulamentos/normas (BALDWIN; CAVE; LODGE, 2010).

Em suma, a ARR não tem por objetivo principal propor mudanças em processos ou normas, mas sim de avaliar se esse processo ou essa norma está cumprindo com o seu papel originalmente instituído (RIBEIRO *et al*., 2019c). Porém, mesmo sem ter o objetivo principal de propor mudanças, a ARR pode identificar a necessidade de promover alterações, as quais serão realizadas posteriormente mediante AIR.

Na ANTT, é recomendável realizar ARR nos casos de normas regulatórias mais complexas, e especialmente para as normas que tenham sido dispensadas da realização da AIR em virtude de urgência, conforme previsto no art. 119 da Resolução 5.888/2020. Na verdade, quanto a esse último caso (AIR dispensada devido à "urgência"), o Decreto nº 10.411/2020 impõe, em seu art. 12, que a ARR seja realizada no prazo de 3 (três) anos contados da data de sua entrada em vigor.

Normalmente a ARR visa avaliar a implementação de processo ou de normas quando, em especial, houver pressentimento de que a ação gerou significativo impacto econômico (positivo ou negativo) à sociedade. Para melhor compreensão de seu uso, um exemplo de ARR está exposto no trabalho científico de Ribeiro *et al.* (2019c).

A técnica de desenvolvimento da ARR é semelhante à da AIR, ou seja, passa por um processo de elaboração e resulta em um Relatório de ARR. O Relatório de ARR, assim como de AIR, também deve conter um cabeçalho, uma introdução e/ou um sumário executivo. A principal diferença entre os documentos é que o Relatório de AIR documenta meios para identificar e propor alternativas para resolver problemas, enquanto a ARR visa verificar se aquele problema outrora existente (antes da publicação da norma) foi efetivamente resolvido.

Assim, as etapas de "Identificação do Problema Regulatório" e de "Alternativas de Solução", existentes no Relatório de AIR, não devem constar no Relatório de ARR, o qual passa a conter etapas do tipo "Avaliação dos Resultados da Regulação" frente ao problema anteriormente identificado, e "Análise da Eficácia da Regulação", para concluir se o normativo cumpriu (ou não) seu objetivo. Os métodos a serem utilizados para essa finalidade também podem ser os mesmos apresentados nos Capítulos 2 e 3 deste Manual. Na etapa de Avaliação dos Resultados da Regulação deve-se apresentar o problema original para verificar se ele foi resolvido com a ação regulatória escolhida. O problema constará na AIR elaborada

originalmente ou, no caso da dispensa de AIR, conforme citado no Capítulo 1 deste Manual, o problema constará na Nota Técnica que apresenta a proposta de ação regulatória. Além da consulta ao processo original de elaboração do regulamento, pode-se entrar em contato com os responsáveis pela elaboração do regulamento para ter uma ideia mais precisa do problema original.

O resultado do Relatório de ARR pode indicar a manutenção das regras na forma do regulamento original, ou propor pequenas modificações para adequar à realidade, ou à experiência adquirida a partir da regulação imposta. Na hipótese da não resolução do problema, ou na situação da norma ter criado problemas mais complexos, a ARR deve recomendar a elaboração de uma nova AIR para reanálise da matéria.

Destaca-se que, quando couber, o PPCS sobre a ARR deve ser o mais simplificado possível (por meio de Tomada de Subsídio, por exemplo) a fim de manter a celeridade do processo (Figura 13). Nessa hipótese, como diferença entre os processos de AIR e de ARR é que a versão "preliminar" do Relatório de ARR a ser submetida ao PPCS normalmente apresenta os dados, cálculos e as informações de custos ou benefícios regulatórios da norma, e não as "alternativas de solução" (como seria na AIR). A intenção do PPCS é que a sociedade convalide os dados utilizados na ARR ou apresente contestações ou complementações a respeito do assunto em análise.

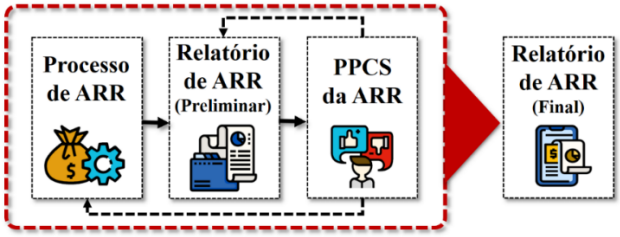

Figura 13: Processo desejável para elaboração do Relatório de ARR

Ainda não há exigência de se realizar PPCS de ARR, embora ela seja recomendada. Independentemente da realização de PPCS, é necessário dar publicidade à ARR por meio do sítio eletrônico da ANTT (ressalvadas informações com restrição de acesso nos termos do disposto na Lei nº 12.527, de 2011) [24]. Esse estudo provavelmente será uma referência para eventual AIR futura. Segundo o Decreto nº 10.411/2020, art. 13, a ARR é tão relevante que deverá ser instituída uma agenda específica para essa finalidade, contendo a relação de atos normativos submetidos à ARR, a justificativa para sua escolha e o cronograma para elaboração das avaliações.

[24] §4º do Art. 13 do Decreto nº 10.411/2020.

5. SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO EM AIR E DE ARR

O Relatório de AIR ou de ARR pode ter uma seção dedicada à segurança da informação, que deve ser preenchida pelo gestor da informação. É preciso verificar se o Relatório deve ser de acesso restrito, conforme normas vigentes da Política de Segurança da Informação e Comunicações[25].

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.

Sobre isso, é possível citar que determinada informação, embora não deva ser publicada de forma desagregada (devido a ela ser "restrita/sigilosa"), pode vir a ser divulgada de modo desagregado em algumas circunstâncias. Por exemplo, pode ser que o valor monetário de carga movimentada em uma ferrovia específica (informação desagregada) seja um dado sensível, enquanto que essa mesma informação agregada para a todas as ferrovias do Brasil talvez não seja.

6. QUANDO USAR AIR E ARR

Para instruir a equipe técnica acerca da decisão de realizar AIR ou ARR, recomenda-se responder as 8 questões abaixo:

1) A análise tem por **objetivo principal propor** a **implantação de processo** ou a **publicação de norma** não existentes? Sim: realizar AIR

2) A análise tem por **objetivo principal propor mudanças** em processo ou norma já existentes? Sim: realizar AIR

3) A análise tem por **objetivo principal avaliar se um processo ou norma está cumprindo com o seu papel**? Sim: realizar ARR

[25] PoSIC/ANTT – Resolução ANTT Resolução nº 5.854, de 10 de setembro de 2019.

4) A análise tem por **objetivo principal identificar** se alguma norma ou processo existentes **gera falha regulatória, falha de mercado, falha institucional ou risco inaceitável**?

Sim: realizar ARR

5) A análise tem por objetivo principal **solucionar um problema regulatório** ou **implementar uma oportunidade** do ponto de vista do interesse público?

Sim: realizar AIR

6) A avaliação versa sobre uma norma ou processo **que teve sua AIR dispensada por motivos de urgência**?

Sim: realizar ARR

7) A avaliação é o **resultado de fiscalização ou de monitoramento** de uma norma (ou processo) já existente?

Sim: realizar ARR

8) Durante esses questionamentos, em algum momento **houve respostas divergentes entre "ARR" e "AIR"**?

Sim: Devem ser realizados ambos processos de ARR e de AIR, preferivelmente de forma separada para melhor contextualização e identificação do problema. Desde que não se trate da análise de uma norma que teve sua AIR dispensada por motivo de urgência (caso em que a ARR específica é obrigatória), a **ARR e a AIR podem ser realizadas concomitantemente**, sendo apresentadas de forma conjunta como "Relatório de AIR" e, se for o caso, submetidos a um único PPCS. Nessa hipótese, o Relatório de AIR deve conter o resultado da ARR.

7. AGRADECIMENTOS

Para realização deste Manual, foi necessário o apoio de diversos colaboradores. Em especial, a equipe técnica agradece a todos que contribuíram para a 2º Edição do Manual, a qual foi base para aprimoramento de técnicas neste documento:

- Alexandre Pereira da Silva
- Carlos Eduardo Veras Neves
- Márcia Lika Mon-Ma
- Mariana Lombardo de Lima
- Nara Kohlsdorf
- Renata Batista Junqueira Nogueira

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M. *The Oxford Handbook of Regulation*, Oxford: Oxford University Press, Sep. 2010. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199560219.001.0001.

ENSSLIN, L.; MONTIBELLER NETO, G.; NORONHA, S. M. *Apoio à Decisão:* metodologias para estruturação de problemas e avaliação multicritério das alternativas. Florianópolis. Editora Insular. 296 p. 2001.

FREEMAN, R. E.; HARRISON, J. S.; WICKS A. C. *Stakeholder Theory:* the state of the art. Cambridge University Press, 2010.

GIAMBIAGI, F; ALÉM, A. C, 2016. *Finanças públicas* – Teoria e prática no Brasil. 5ª ed. São Paulo: Editor Campus.

GULLO, M. C. R. *Valoração econômica dos recursos naturais:* uma aplicação para o setor industrial de Caxias do Sul. 2010. 110 p. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2010.

ISLER, C. A.; WIDMER, J. A. Análise socioeconômica de alternativas para o transporte ferroviário de passageiros em uma rede regional. *Revista Transportes* (Rio de Janeiro), v. 25, n. 3, p. 138-152, 2017. Disponível em: https://www.revistatransportes.org.br/anpet/article/view/1332. Acesso em: 28/04/2020.

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

MAEDA, M. I. *Infraestrutura de transporte rodoviário:* análise custo-efetividade de passagens de fauna inferiores – estudo de caso. Dissertação de mestrado no Programa de Pós-Graduação em Economia do Departamento de Economia da Universidade de Brasília. Brasília-DF, junho de 2017. Disponível em: https://repositorio.unb.br/handle/10482/31254. Acesso em: 28/08/2020.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *International Standard Cost Model Manual:* measuring and reducing administrative burdens for businesses. Directorate for Public Governance and Territorial Development, 2004. Disponível em: www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf. Acesso em 06/12/2019.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Regulatory Policy Outlook 2015*. Capítulo 5, OECD Publishing, Paris. 2015. Disponível em: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2015_9789264238770-en#page120. Acesso em 10/09/2018.

PINHO, A. G. *Utilização do Standard Cost Model na estimação dos custos regulatórios do Regulamento Brasileiro de Aviação Civil nº 139* – Certificação Operacional de Aeródromos. Artigo para obtenção do título de Especialização em Governança e Controle da Regulação em Infraestrutura pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) em

conjunto com o Instituto Serzedello Corrêa (ISC). Brasília-DF. Abril de 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4043/1/Alberto%20Gon%c3%a7alves%20de%20Pinho.pdf. Acesso em 28/04/2020.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (2018). *Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR*. Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (et al.). Brasília: Presidência da República, 2018. 108p.:il. Disponível em http://www.casacivil.gov.br/central-de-conteudos/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09-2018.pdf/view . Acesso em 29/08/2019.

RIBEIRO, H. A. S.; BRANDÃO FILHO, J. E.; COSTA, P. H. S.; QUIRINO, M. G. Use of multi-criteria decision analysis to classify and regulate interstate bus services in Brazil. *Revista Transportes* (Rio de Janeiro), v. 27, p. 93-110, 2019a. Disponível em: https://www.revistatransportes.org.br/anpet/article/view/1724. Acesso em: 28/04/2020.

RIBEIRO, H. A. S.; NETTO, G. C.; PEIXOTO, N. E. S.; ROCHA, C. H. M. Método para cálculo de emolumentos de serviços públicos: uma aplicação ao transporte rodoviário internacional de cargas. *Revista do Serviço Público*, v. 70, n. 3, p. 402-428, 2019b. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3177. Acesso em: 28/04/2020.

RIBEIRO, H. A. S.; SILVA, A. P.; PEIXOTO, N. E. S.; ROCHA, C. H. M. Plataformas elevatórias em ônibus interestadual: regulamentação da Política Pública de acessibilidade. *Perspectivas em Políticas Públicas*. UEMG, 2019c. Disponível em: http://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/view/4378/2431. Acesso em: 28/04/2020.

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.

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

VIEGAS, C.; MACEDO, B. *Direito Econômico Regulatório.* Capítulo2 – Falhas de Mercado: Causas, Efeitos e Controle. Série GVLaw. Direito Econômico Regulatório. Editora Saraiva. 2010.

ANEXO – QUESTÕES PARA ELABORAÇÃO DA AIR

Adaptado do Anexo I do GUIA (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018, p. 101):

1. Sumário executivo

- Breve síntese da análise e das conclusões alcançadas, em **linguagem simples e acessível ao público em geral** (contendo gráficos ou figuras sempre que possível), a ser elaborada após a finalização da AIR.

2. Identificação do problema

- Qual o contexto no qual o problema se insere?
- Quais são a natureza do problema e suas consequências?
- Quais são as causas ou indutores do problema?
- Qual a extensão ou magnitude do problema, isto é, onde ele ocorre (localmente, regionalmente, nacionalmente), com que frequência, qual a extensão dos grupos afetados?
- Qual a evolução esperada do problema no futuro caso nada seja feito?
- Foram consultadas as demais áreas para coleta de evidências para a definição do problema? Quais?
- Apresentar breve levantamento de ações regulatórias anteriormente adotadas para combater o mesmo problema e as razões pelas quais foram descontinuadas, quando cabível.

3. Identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema regulatório

- Quais atores estão sendo afetados pelo problema regulatório?
- Como o problema afeta direta ou indiretamente cada um dos atores?
- Qual a relevância dos efeitos observados para cada ator?
- Os atores afetados contribuem para a permanência ou agravamento do problema? Há alguma mudança de comportamento ou medida que estes próprios atores poderiam tomar para evitar ou minimizar seus efeitos?
- Como os efeitos do problema vêm evoluindo para cada ator? Quais as perspectivas para estes efeitos caso nada seja feito?
- Foram consultadas as demais áreas para coleta de evidências para a identificação dos atores? Quais?

4. Identificação da base legal

- Qual é a base legal que estabelece a competência da agência, órgão ou entidade para agir sobre o problema identificado?

- Existem outras instituições (ex.: governamentais, em diferentes níveis da federação, organismos internacionais), que podem atuar sobre o problema com competências concorrentes ou complementares?
- As ações da agência, órgão ou entidade sobre o problema podem criar conflitos com atribuições legais de outras instituições?
- Há recomendações ou determinações relevantes de outras instituições governamentais, tais como órgãos de controle, sobre o problema identificado?

5. Definição dos objetivos que se pretende alcançar

- Os objetivos são diretamente relacionados e proporcionais ao problema regulatório?
- Os objetivos estão alinhados com os objetivos estratégicos da agência, órgão ou entidade?
- Foram estabelecidos objetivos em diferentes níveis hierárquicos, traduzindo objetivos gerais em específicos e, quando apropriado, em objetivos operacionais?
- Quais são os resultados pretendidos e os efeitos esperados com a intervenção?

6. Descrição das possíveis alternativas de ação

- Quais são as alternativas para enfrentar o problema e alcançar os objetivos definidos? Descarte alternativas inviáveis, ineficazes ou de difícil implementação.
- Existem outras formas de intervenção que não a edição de nova regulamentação?
- As opções escolhidas, inclusive a de nada fazer, levam em consideração o escopo de atuação da agência, órgão ou entidade, a viabilidade de execução de cada alternativa apontada, bem como sua proporcionalidade para lidar com o problema?

7. Possíveis impactos e comparação das alternativas de ação consideradas

- Quais são os principais impactos (econômicos, sociais, ambientais) esperados (positivos e negativos, desejáveis e não desejáveis, diretos e indiretos) das alternativas de ação consideradas?
- Há impactos específicos que devem ser examinados (por exemplo, sobre a concorrência, pequenas e médias empresas, sobre a competitividade, acordos internacionais, etc)?
- Quais são os benefícios prováveis das opções propostas? Quais grupos se beneficiarão (sociedade, empresas, governo)? Como será a distribuição dos benefícios entre os diversos atores ou grupos?
- Quais são os custos prováveis das alternativas propostas? Quais grupos incorrerão nesses custos (sociedade, empresas, governo)? Como será a distribuição dos custos entre os diversos atores ou grupos?
- De que forma as alternativas de ação podem ser comparadas em relação aos critérios de efetividade, eficiência e coerência em resolver o problema?

- As alternativas consideradas resultam em benefícios superiores à alternativa de nada fazer (manter o status quo)?
- Qual a alternativa recomendada?

8. Estratégia de implementação, monitoramento e fiscalização

- Como a alternativa escolhida será implementada?
- Há necessidade de um período de transição ou adaptação dos atores impactados (vacatio legis)?
- A alternativa recomendada necessita de fiscalização? Como ela será fiscalizada?
- Quais são as formas de monitoramento dos resultados da solução escolhida? Defina indicadores para avaliar se as metas definidas estão sendo alcançadas;
- Será necessária alguma adaptação interna para a implementação das estratégias de fiscalização e monitoramento? A estrutura de monitoramento e avaliação já existe? Os dados necessários para medição estão disponíveis ou será necessário demandar novas informações dos agentes?
- Há necessidade de desenvolver ou adaptar algum sistema de informática?
- Há necessidade de desenvolver um plano de divulgação/comunicação das mudanças aos usuários?
- A norma proposta será revista? Defina um prazo para reavaliação.

9. Considerações sobre manifestações recebidas em processos de participação social

- Quais atores foram consultados? Quando e de que modo?
- Quais foram as contribuições e informações relevantes recebidas dos atores e grupos consultados e como elas foram utilizadas na análise?

10. Nome completo, cargo ou função e assinatura dos responsáveis pela AIR

- Nome completo, cargo ou função dos servidores envolvidos na elaboração da AIR e assinatura de pelo menos um responsável pelo documento.

11.Experiência nacional e internacional

- Existem experiências nacionais e internacionais relacionadas ao problema identificado?
- Como o problema foi tratado no cenário internacional?
- É possível replicar as boas práticas internacionais identificadas para solucionar o problema no Brasil?