

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**ALÉM DO ÓBVIO:**

**Como as agências reguladoras federais brasileiras utilizaram as análises de  
impacto regulatório?**

DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA E DE EMPRESAS PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE.

**SERGIO ALONSO TRIGO**

Rio de Janeiro - 2022

**SERGIO ALONSO TRIGO**

**ALÉM DO ÓBVIO:**

**Como as agências reguladoras federais brasileiras utilizaram as análises de impacto regulatório?**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas para obtenção do grau de mestre.

Área de concentração: Políticas Públicas

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Alketa Peci

Rio de Janeiro

2022

Trigo, Sergio Alonso

Além do óbvio: como as agências reguladoras federais brasileiras utilizaram as análises de impacto regulatório? / Sergio Alonso Trigo. – 2022.

72 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientadora: Alketa Peci.

Inclui bibliografia.

1. Agências reguladoras de atividades privadas – Regulamentação. 2. Processo decisório. I. Peci, Alketa. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 353.9

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
Mestrado Profissional em Administração Pública  
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas

SERGIO ALONSO TRIGO

“ALÉM DO ÓBVIO: COMO AS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS BRASILEIRAS UTILIZARAM AS ANÁLISES DE IMPACTO REGULATÓRIO?”.

DISSERTAÇÃO APRESENTADO(A) AO CURSO DE Mestrado Profissional em Administração Pública para obtenção do grau de Mestre(a) em Administração Pública.

DATA DA DEFESA: 14/02/2022

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

PRESIDENTE DA COMISSÃO EXAMINADORA: PROFª ALKETA PEÇI

PROFª ALKETA PEÇI  
ORIENTADOR(A)

PROFª FRANCISCO GAETANI  
MEMBRO INTERNO

PROFª PEDRO IVO SEBBA RAMALHO  
MEMBRO EXTERNO

RIO DE JANEIRO, 14 DE FEVEREIRO DE 2022.

PROFª FLAVIO CARVALHO DE VASCONCELOS  
DIRETOR(A)

PROFª ANTONIO DE ARAUJO FREITAS JUNIOR  
PRÓ-REITOR DE ENSINO, PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

A meus filhos, razões de tanto esforço e dedicação na busca pelos caminhos corretos.

À minha mulher Cristina, pela dedicação, incentivo, paciência, tolerância, carinho e amor.

À minha família, pela enorme generosidade para comigo.

Ao meu pai, por tudo.

## **AGRADECIMENTOS**

À Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, pela confiança, pelo incentivo ao meu crescimento profissional e por haver me proporcionado mais essa experiência enriquecedora.

Aos meus colegas da Turma MAP 'Pandemia' 2020, Alexandre Calvet Lima, André Alexandrino Amaro de Sales, Antônio Fernandes da Costa Neto, Amanda Carolino Santos, Daniel Ferreira de Souza, Fábio José Pereira da Costa, Felipe Borim Villen, Laura Codeço Machado Rodrigues, Leonardo Rodrigues Boldrino, Marcelo Dreicon, Mariana Marques Vidal, Patrícia Seabra Hudson Leite e Renan Ferreirinha Carneiro, pela colaboração, pela parceria e pela valiosa troca de experiências que tivemos ao longo dessa desafiadora jornada. Teria sido muito mais difícil sem vocês.

Às queridas Raquel da Silva Freitas e Ana Carolina Ferreira de Araújo, por toda a ajuda nos momentos mais confusos, decorrentes de uma nova realidade que se impôs com a chegada da pandemia e com as mudanças a que todos fomos submetidos sem aviso prévio ou tempo para preparação.

Aos amigos José Gutman, Rafael de Oliveira Salgado, Patrícia Mannarino Silva, Leonardo Oliveira da Silva, Leonardo de Vasconcelos Machado Rodrigues e Bruno Conde Caselli, pela ajuda em todas as etapas desse processo.

Aos também amigos Guilherme de Oliveira Shinohara, Ricardo Furtado e Vítor Moreira Magalhães de Oliveira, pela valiosa contribuição na reta final deste trabalho.

À professora Alketa Peci, pela generosidade, paciência, compreensão e dedicação, na busca pelo melhor resultado. Aos professores Francisco Gaetani e Pedro Ivo Sebba Ramalho, pelas valiosas dicas.

À Cristina, meu grande amor, pelo apoio incondicional e pela parceria em todas as minhas iniciativas.

## RESUMO EM PORTUGUÊS

**Objetivo** – Este estudo busca investigar o modo como a análise de impacto regulatório foi introduzida no processo de regulação das agências reguladoras federais e compreender os seus diferentes usos no processo de tomada de decisão. Adicionalmente, dois objetivos complementares se mostraram fundamentais para o alcance do objetivo central: (i) avaliar o grau de conformidade das AIRs em relação às melhores práticas internacionais e, subsidiariamente, à legislação vigente, e (ii) identificar elementos que evidenciem a(s) finalidade(s) do uso do instrumento pelas agências.

**Metodologia** – Para a realização deste estudo, utilizou-se a metodologia de análise de conteúdo e análises estatísticas. Foram coletadas e avaliadas as análises de impacto regulatório realizadas pelas agências reguladoras federais brasileiras, seguindo os recortes substantivo e temporal indicados na subseção 1.1. As análises de impacto regulatório foram avaliadas individualmente por meio de escalas binárias, apontando a ausência ou a presença dos elementos que devem compor uma AIR, com base em modelo conceitual. Foram utilizadas escalas binárias para facilitar a análise uniforme do conteúdo do conjunto documental avaliado. Foram definidos critérios considerados indispensáveis para o processo de tomada de decisão, para os quais a avaliação não se limitou a identificar a sua presença, tendo sido feita também uma análise qualitativa do teor do documento.

**Resultados** – Foi demonstrado que a análise de impacto regulatório é utilizada de diferentes formas pelas agências reguladoras federais brasileiras (instrumental, perfunctória, comunicativa e política). Ainda, a obrigatoriedade de elaboração da AIR de forma indiscriminada no processo de regulação induz a adoção de formulários padronizados, que levam à produção de documentos com menos potencial para prover subsídios ao processo de tomada de decisão regulatória.

**Limitações** – A principal limitação da pesquisa está relacionada à sua abrangência, uma vez que foram avaliadas apenas as AIRs disponibilizadas pelas agências reguladoras até 31 de maio de 2021, não tendo sido avaliadas as AIRs realizadas em outros órgãos da administração pública federal.

**Contribuições práticas** – Os resultados encontrados permitem identificar não somente as diferentes formas de utilização da AIR pelas agências, mas também as principais dificuldades para a institucionalização da ferramenta. Importa destacar que este trabalho oferece referências a serem consideradas para a disseminação da ferramenta em um contexto de obrigatoriedade legal de sua adoção por toda a administração pública federal, por força do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020.

**Contribuições sociais** – O aprimoramento da qualidade da regulação melhora o ambiente de negócios no país.

**Originalidade** – Pelo nosso conhecimento, este é o primeiro estudo que busca identificar as diferentes formas de utilização da AIR pelas agências reguladoras federais brasileiras.

**Palavras-chave:** regulação, análise de impacto regulatório.

**Categoria do artigo:** Dissertação de Mestrado



## ABSTRACT

**Purpose** – This study aims to investigate the way regulatory impact analysis was introduced by the federal regulatory agencies in their regulation processes and to understand its different uses in the decision-making process. Additionally, two complementary objectives proved to be fundamental for achieving the central objective: (i) to assess the degree of compliance of the RIAs in relation to the best international practices and, secondarily, to the current legislation, and (ii) to identify elements that evidence the purpose(s) of RIA usage by the agencies.

**Methodology** – To carry out this study, the methodology of content analysis and statistical measurements were used. The regulatory impact analysis carried out by the Brazilian federal regulatory agencies were collected and evaluated, following the substantive and temporal cuts indicated in subsection 1.1. The regulatory impact analysis were individually evaluated using binary scales, indicating the absence or presence of the elements that must compose a RIA, based on the conceptual model. Binary scales were used to facilitate the uniform analysis of the content of the evaluated document set. Criteria considered essential for the decision-making process were defined, for which the evaluation was not limited to identifying their presence, having also made a qualitative analysis of the content of the document.

**Findings** – It has been shown that regulatory impact analysis is used in different ways by Brazilian federal regulatory agencies (instrumental, perfunctory, communicative, and political). Furthermore, the obligation to prepare the RIA indiscriminately in the regulatory process induces the adoption of standardized forms, which lead to the production of documents with less potential to provide subsidies to the regulatory decision-making process.

**Research limitations** – The main limitation of the research is related to its scope, as only the RIAs made available by the regulatory agencies until May 31, 2021 were evaluated, and the RIAs carried out in other organs of the federal public administration were not evaluated.

**Practical implications** – The results found allow us to identify not only the different ways in which the RIA is used by the agencies, but also the main difficulties for the

institutionalization of the tool. It is important to note that this work offers references to be considered for the dissemination of RIA in the context of its legal obligation for the entire federal public administration, pursuant to Decree No. 10,411, of June 30, 2020.

**Social implications** - Improving the quality of the regulation contributes to a better business environment in the country.

**Originality** – To our knowledge, this is the first study that seeks to identify the different ways in which RIA is used by Brazilian federal regulatory agencies.

**Keywords:** regulation, regulatory impact analysis.

**Paper category:** Master's Thesis.

## **LISTA DE TABELAS E QUADROS**

Tabela 1 – Atos normativos publicados pelas agências (2016-2021)

Tabela 2 – Obrigatoriedade de AIR nas agências

Tabela 3 – AIRs informadas pelas agências

Tabela 4 – AIRs disponíveis para exame por agência

Tabela 5 – Percentual de formulários identificados (Agência/ano)

Tabela 6 – Verificação da primeira hipótese – Teste qui-quadrado

Tabela 7 – Verificação da segunda hipótese – Teste qui-quadrado

Quadro 1 – Categorias e critérios de avaliação

Quadro 2 – Critérios para enquadramento da utilização das AIRs

## LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 – Percentual de atos precedidos de AIR por agência
- Figura 2 – Distribuição das AIR analisadas por agência
- Figura 3 – Índice Geral de Conformidade – percentual dos documentos por faixa
- Figura 4 – Índice Geral de Conformidade - média por critério de avaliação
- Figura 5 – Índice Geral de Conformidade - média por categoria
- Figura 6 – Definição do problema regulatório nas AIR avaliadas
- Figura 7 – Principais disfunções na definição do problema regulatório
- Figura 8 – Definição do problema regulatório por tipo de documento
- Figura 9 – AIRs que antecipam a intenção de utilização de ato normativo
- Figura 10 – Identificação de alternativas
- Figura 11 – Comparação de alternativas
- Figura 12 – Tipo de documento utilizado na AIR
- Figura 13 – Índice geral de conformidade da AIR por tipo de documento
- Figura 14 – Utilização das AIRs segundo os critérios definidos neste estudo
- Figura 15 – Utilização de formulários – total por agência (2016-2021)
- Figura 16 – Adoção de formulários para elaboração da AIR em função da obrigatoriedade
- Figura 17 – Presença dos elementos mais relevantes para a tomada de decisão – Índice de instrumentalização

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIR – Análise de Impacto Regulatório

ANA – Agência Nacional de Águas

ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil

ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações

ANCINE – Agência Nacional do Cinema

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica

ANM – Agência Nacional de Mineração

ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar

ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários

ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres

ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

IBPT - Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação

NAO – *National Audit Office*

OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

PRO-REG – Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão de Regulação

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
1.1	Delimitação do estudo.....	17
1.2	Relevância do estudo.....	18
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>20</b>
2.1	Agências Reguladoras e reforma da melhoria regulatória no Brasil .....	20
2.2	Análise de Impacto Regulatório.....	23
2.3	Avaliação da qualidade e do uso das AIRs na literatura .....	25
2.4	O que sabemos sobre a adoção da Análise de Impacto Regulatório: o papel da formalidade ..	30
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA DE PESQUISA.....</b>	<b>32</b>
3.1	Coleta de Dados.....	32
3.2	Tratamento dos dados.....	33
<b>4</b>	<b>RESULTADOS.....</b>	<b>36</b>
4.1	Definição do universo de análise.....	36
4.1.1.	<i>Produção Normativa das Agências</i> .....	36
4.1.2.	<i>Obrigatoriedade de elaboração de AIR</i> .....	37
4.1.3.	<i>Elaboração de AIR</i> .....	38
4.1.4.	<i>Análise dos dados coletados</i> .....	38
4.2	Avaliação das AIRs identificadas quanto à conformidade .....	41
4.2.1.	<i>Índice Geral de Conformidade das AIRs</i> .....	41
4.2.2.	<i>Análise dos resultados</i> .....	43
4.3	Critérios mais relevantes para a tomada de decisão.....	44
4.3.1.	<i>Problema regulatório</i> .....	45
4.3.2.	<i>Análise dos resultados – Problema regulatório</i> .....	47
4.3.3.	<i>Objetivos da ação regulatória</i> .....	47
4.3.4.	<i>Análise dos resultados – Objetivos da ação regulatória</i> .....	48
4.3.5.	<i>Identificação de alternativas</i> .....	48
4.3.6.	<i>Análise dos resultados – Identificação de alternativas</i> .....	49
4.3.7.	<i>Comparação de alternativas</i> .....	50
4.3.8.	<i>Análise dos resultados – Comparação de alternativas</i> .....	51
4.3.9.	<i>Tipo de documento utilizado</i> .....	52
4.3.10.	<i>Análise dos resultados – Tipo de documento utilizado</i> .....	53
4.4	Identificação do perfil de utilização das AIRs .....	54
4.5	Impactos da obrigatoriedade sobre a implementação da AIR .....	58
4.5.1	<i>Primeira Hipótese</i> .....	59
4.5.2	<i>Segunda Hipótese</i> .....	62
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>65</b>
<b>6</b>	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>69</b>

# 1 Introdução

A partir da premissa de que o sucesso das políticas públicas é função direta de seus respectivos processos de formulação, a Análise de Impacto Regulatório (AIR) emerge como ferramenta capaz de fornecer subsídios para a tomada de decisão por meio da análise de diferentes alternativas regulatórias e da estimativa dos impactos decorrentes de tais alternativas, proporcionando a identificação e adoção de soluções que tragam os melhores resultados para a sociedade (Valente, 2010).

Recentemente, o governo brasileiro, por força de lei, transformou a AIR em instrumento obrigatório no processo de edição e alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários de serviços, a partir de 15 de abril de 2021 para as agências reguladoras federais brasileiras e, a partir de 14 de outubro de 2021, para os demais órgãos e entidades da administração pública federal (Brasil, 2020).

Nesse contexto, entende-se que a discussão sobre a forma de introdução da ferramenta no Brasil torna-se ainda mais relevante, e a experiência pioneira das agências reguladoras tende a ser utilizada como um importante benchmarking para a disseminação da ferramenta no país. A institucionalização da AIR entre as agências reguladoras não se iniciou a partir do comando legal. Ao contrário, a experiência acumulada pelas agências serviu de base para a edição do Decreto que regulamenta a legislação, e, antes disso, para a edição do documento intitulado “Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR”, publicado em junho de 2018 para orientar a elaboração e a aplicação da ferramenta no âmbito do Governo Federal (Brasil, 2018). Apesar desta origem comum, o processo de introdução da AIR não se deu de maneira convergente entre as agências. Diferentes modelos de implantação têm sido adotados ao longo do tempo, variando de acordo com as capacidades institucionais e com as práticas regulatórias adotadas por cada órgão, o que leva a resultados diferentes e, conseqüentemente, sugere formas distintas de utilização da ferramenta.

A legislação nova que determina a adoção da AIR em toda a administração pública federal impõe o desafio de institucionalizar a AIR nesses órgãos e, mais ainda, de torná-la um instrumento efetivo no processo de tomada de decisão. A simples adoção da AIR como ferramenta obrigatória não garante a qualidade da regulação. Não se trata, portanto, de encaixar a ferramenta nos processos de produção normativa em curso nos diferentes órgãos da

administração pública federal. O principal ganho esperado é aquele decorrente do potencial de transformação do processo de elaboração de atos normativos provocado pela sistematização da AIR (Guaranys, 2019).

Não basta, portanto, a simples conversão da AIR em um documento de preenchimento obrigatório pelo regulador. Ao contrário. O uso indiscriminado da ferramenta traz consigo o risco de utilização da AIR para outros fins, diferentes do que se espera, que levam a resultados que pouco ou nada contribuem para o processo de tomada de decisão. Em vez disso, se prestam a legitimar a atuação do regulador ou decisões previamente tomadas, invertendo a lógica da aplicação da ferramenta, como estudos em outros contextos, que orientaram este trabalho, indicam. No contexto internacional, trabalhos como o de Dunlop, Maggetti, Radaelli e Russel (2012) indicam os diferentes tipos de utilização da AIR. Por outro lado, a simples adoção do instrumento não garante seu grau de conformidade com relação ao modelo ideal de AIR, conforme preconizado na literatura, advogado pela OCDE e pela legislação em vigor (Fritsch, Kamkhaji e Radaelli, 2016).

Considerando estes trabalhos e o contexto acima apresentado, este estudo tem como objetivo investigar a forma como a AIR foi introduzida no processo de regulação das agências buscando compreender:

- (i) o grau de conformidade das AIRs em relação às melhores práticas internacionais e, subsidiariamente, à legislação vigente;
- (ii) a finalidade do uso do instrumento pelas agências; e
- (iii) se a obrigatoriedade do uso da AIR afeta sua implementação.

A pesquisa identifica diferentes formas de utilização da ferramenta entre as agências reguladoras federais brasileiras, evidenciadas pela combinação de diferentes elementos que devem compor uma análise de impacto regulatório. Adicionalmente, foram formuladas diferentes hipóteses, que buscam evidenciar o impacto da obrigatoriedade (via decreto) sobre a forma de implementação da AIR nas agências, e dessa sobre o processo de tomada de decisão regulatória.

Para tanto, tornou-se imprescindível conhecer não somente as regras para a adoção da ferramenta entre as agências reguladoras, mas também o produto das AIRs, a fim de avaliar o modo como a análise de impacto regulatório tem sido utilizada por essas autarquias. Para alcançar o objetivo delineado, o estudo foi norteado pelas seguintes perguntas:



- (i) Qual o grau de conformidade da AIR ao modelo ideal preconizado pela literatura e pela legislação em vigor?
- (ii) Existem diferentes formas de utilização da ferramenta? Quais? Como se evidenciam?
- (iii) As AIRs realizadas pelas agências reguladoras federais brasileiras são capazes de subsidiar efetivamente o processo de decisão?
- (iv) Como a obrigatoriedade da AIR afeta a sua execução?

Para responder a estes objetivos, examinou-se o conteúdo de 356 análises de impacto regulatório produzidas pelas agências reguladoras federais brasileiras entre os anos de 2014 e 2021.

Este estudo está dividido em 6 seções, que incluem esta introdução. Na segunda seção, são apresentadas as referências teóricas que embasaram o trabalho, seguida da seção que explicita a metodologia adotada. Na sequência, são apresentados os resultados encontrados. A seção 5 apresenta a conclusão deste estudo e levanta questões a serem investigadas em trabalhos futuros. Por fim, a última seção traz a bibliografia consultada.

## **1.1 Delimitação do estudo**

Para a elaboração deste estudo, foram adotados recortes metodológicos substantivos e temporais, que levaram em consideração, entre outros fatores, a existência de um conjunto de agências reguladoras com características institucionais semelhantes entre si e diferentes dos demais órgãos da administração pública, que foram pioneiras na adoção do instrumento, por influência do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão de Regulação (PRO-REG), instituído por meio do Decreto nº 6.062, de 16 de março de 2007.

Assim, em termos substantivos, optou-se por delimitar a pesquisa às onze agências reguladoras federais, que, por força da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, passaram a ter a obrigatoriamente de realizar análises de impacto regulatório antes da adoção ou da alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados, a partir de 15 de abril de 2021, nos termos do Decreto nº 10.411, de 30 de

junho de 2020. Em termos temporais, optou-se inicialmente por restringir a análise ao período compreendido entre o ano de 2016, ano em que todas as agências (à exceção da ANM, que iniciou suas atividades em 2018) já haviam realizado ao menos uma AIR, e a data de entrada em vigor da obrigatoriedade de AIR para todas as agências por força do Decreto nº 10.411, de 2020. Apesar do recorte temporal indicado na consulta às Agências, foram recebidos documentos relativos a processos finalizados em 2016, porém com data de conclusão da AIR anterior. Estes documentos também foram aproveitados para fins deste estudo.

Com base nesse recorte, foram analisadas as AIRs realizadas pelas seguintes agências: (i) Agência Nacional de Águas (ANA), (ii) Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), (iii) Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), (iv) Agência Nacional de Mineração (ANM), (v) Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), (vi) Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), (vii) Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), (viii) Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), (ix) Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), (x) Agência Nacional do Cinema (ANCINE), e (xi) Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

Adota-se a premissa de que a disseminação da análise de impacto regulatório entre os órgãos e entidades que integram a administração pública federal pode se valer das experiências das agências reguladoras federais brasileiras, pioneiras, ao lado de outros órgãos, na adoção da ferramenta no Brasil.

## **1.2 Relevância do estudo**

De acordo com o Relatório de Competitividade Global de 2019, do Fórum Econômico Mundial, o Brasil ocupa a última posição entre os 141 países pesquisados no quesito ônus da regulamentação governamental (Schwab, 2019). Um dos fatores que empurra o país para as piores posições nas avaliações globais de competitividade, é o excesso de normas produzidas no Brasil. Se contarmos apenas a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, foram produzidos no Brasil mais de 6 milhões de atos normativos, números que sugerem uma inflação normativa desenfreada (IBPT, 2019).

Esse extenso emaranhado de atos normativos, além de prejudicar a compreensão da legislação por parte do cidadão comum, dificulta o ambiente de negócios do país, tornando o

Brasil um país menos atrativo para o empreendimento (The World Bank, 2021). Em um cenário institucional que proporciona a coexistência de diversos órgãos e entidades dotados de poder regulamentar em todas as esferas de governo (federal, estadual e municipal), a inexistência de regras que limitem a produção de atos normativos ou que determinem a prévia avaliação de seus impactos para a sociedade e para as empresas, favoreceu o crescimento do sistema regulatório brasileiro.

No contexto europeu, a partir da premissa de que o excesso de atos normativos reduz a competitividade e traz riscos ao desenvolvimento econômico das nações, o tema há tempos ocupa espaço na agenda governamental (OCDE, 2007). No Brasil, a associação entre o conceito de regulação e a produção normativa das agências reguladoras restringiu por muito tempo o debate sobre a aplicação de técnicas e ferramentas de qualidade regulatória aos limites de atuação desses órgãos.

A recente introdução da obrigatoriedade de realização de análises de impacto regulatório nos processos de edição e alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários de serviços, não somente para as agências reguladoras federais, mas também para todos os demais órgãos e entidades da administração pública federal, representa um importante passo no sentido do aprimoramento da qualidade da regulação de responsabilidade desses órgãos.

Nesse sentido, a experiência das agências reguladoras, precursoras na utilização da ferramenta no país, pode ser utilizada como um importante benchmarking para a disseminação da cultura da qualidade regulatória e da AIR em todas as esferas de governo.

Para que isso seja possível, no entanto, é imprescindível conhecer em profundidade os modelos de implementação da AIR entre as onze agências reguladoras federais brasileiras, com o objetivo de mitigar as disfunções encontradas e permitir a utilização das experiências bem-sucedidas como exemplos e como incentivo para a necessária mudança cultural.

## **2 Referencial Teórico**

A regulação pode ser compreendida como a intervenção do Estado sobre a economia por meio da imposição de regras e sanções voltadas para a correção de falhas de mercado e a maximização dos benefícios para a sociedade (Boehn, 2007). Tal intervenção, no entanto, não se dá de forma direta, pela mera imposição de objetivos do Estado. Em vez disso, incumbe ao regulador o importante papel de atuar na conciliação dos interesses do Estado, do mercado e da sociedade e no diálogo com os agentes sujeitos à regulação (Marques Neto, 2009).

O fortalecimento do conceito de regulação no Brasil se deu a partir da publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, que criou as condições necessárias para a introdução das agências reguladoras no ambiente institucional do país buscando reduzir o papel de executor ou prestador direto de serviços do estado brasileiro, substituindo-o pelo papel de regulador e promotor destas atividades. A transferência de atividades econômicas anteriormente executadas pelo Estado para o setor privado, por meio de um programa de privatizações focado no fortalecimento da concorrência em diversos setores da economia, impôs fortalecimento da função regulatória e da governança, por meio da adoção de um novo desenho institucional no país (Brasil, 1995; OCDE, 2008b; Peci & Sobral, 2011).

A falta de uma diretriz para a estruturação do modelo de estado regulador no Brasil provocou a necessidade de um rearranjo institucional, devido, principalmente, à mudança de papel dos ministérios, e, mais ainda, à forte mudança cultural demandada pela reforma regulatória e pelas transformações do papel do Estado na economia nacional (Pó & Abrucio, 2006; OCDE, 2008b). Nesse rearranjo, o processo de formulação e implementação de políticas acabou se concentrando nas agências reguladoras (Peci & Sobral, 2011).

### **2.1 Agências Reguladoras e reforma da melhoria regulatória no Brasil**

O modelo de agências reguladoras brasileiras teve inspiração no modelo norte-americano de agências reguladoras independentes, a despeito das diferenças na estrutura da administração pública e no sistema jurídico observadas entre os dois países. Importa destacar, no entanto, que o fortalecimento das agências estadunidenses se deu em um momento de ampliação da intervenção do estado na economia, em resposta à crise econômica deflagrada

pela Crise de 1929. No Brasil, em sentido contrário, a introdução das agências reguladoras teve início na esteira de um processo de desestatização (Oliveira, 2009), em um contexto de baixa credibilidade, em que a inserção de reguladores independentes serviu para sinalizar o compromisso do governo para com os investidores potenciais, em especial com relação ao respeito às rendas auferidas pelas empresas (Mueller & Pereira, 2002).

O processo de criação das agências reguladoras federais brasileiras, autarquias dotadas de autonomia administrativa e normativa, outorgou poderes a esses órgãos para implementação de diretrizes técnicas em suas respectivas esferas de competência (Araújo & Pires, 2000), a ser exercido por seus dirigentes, tendo suscitado debates acerca da legitimidade do processo regulatório, conduzido por colegiados formados por agentes públicos sem mandato eletivo (Binembojm, 2005). Nesse contexto, a transparência decisória reveste-se de grande importância para a garantia da legitimidade da atuação das agências reguladoras, cabendo-lhes assegurar a participação social em todo o processo regulatório, como mecanismo de equilíbrio entre as opiniões dos diversos grupos de interesse (Araújo & Pires, 2000) e adoção de ferramentas capazes de fortalecer o processo decisório.

Ante a percepção da relevância da qualidade da intervenção do Estado na economia e em outros assuntos de interesse da sociedade, observa-se a tendência para que governos e organismos internacionais busquem adotar reformas regulatórias voltadas para o aumento da eficiência e da eficácia da regulação, com base “em princípios de transparência, participação social e avaliação de custos e benefícios” (Coelho & Peci, 2011).

Em 1997, a OCDE publicou Relatório sobre Reforma Regulatória, por meio do qual emitiu recomendação aos governos para “integrar a análise de impacto regulatório no desenvolvimento, revisão e reforma de regulações”<sup>1</sup> Em 2008, a entidade emitiu recomendação para a adoção da AIR diretamente para o Brasil, por meio do Relatório “Brasil: Fortalecendo a governança para o crescimento” (OCDE, 2008b), não somente para as agências reguladoras, mas também para todos os órgãos e entidades com poder de regular (Peci & Sobral, 2011).

A definição do campo de aplicação de ferramentas de qualidade regulatória passa, necessariamente, pela compreensão do conceito de regulação e de sua extensão. Sob uma perspectiva mais ampla, a regulação engloba todo o processo normativo, não se restringindo

---

<sup>1</sup> Tradução livre do texto “*Integrate regulatory impact analysis into the development, review, and reform of regulations.*”

somente à atuação das agências reguladoras (Viscusi, Vernon & Harrington, 2000). Ainda assim, o surgimento das agências reguladoras no ambiente institucional brasileiro parece ter atrelado a ideia de regular exclusivamente às agências reguladoras, dissociando o conceito da produção legislativa, o que evidencia o predomínio da concepção econômica da regulação no país. Por esse motivo, iniciativas voltadas para o aprimoramento da qualidade da regulação permaneceram por muito tempo restritas aos limites de atuação das agências.

Em que pese a inexistência de um programa de aprimoramento da qualidade regulatória estruturado em nível nacional, para todas as esferas de governo, merece destaque a criação do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão de Regulação (PRO-REG), por meio do Decreto nº 6.062, de 16 de março de 2007. Concebido e executado por meio de uma parceria entre o Governo Federal e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o PRO-REG tem como objetivos a formulação e a implementação de medidas voltadas para (i) fortalecer o sistema regulatório de modo a facilitar o pleno exercício de funções por parte de todos os atores; (ii) fortalecer a capacidade de formulação e análise de políticas públicas em setores regulados; (iii) a melhoria da coordenação e do alinhamento estratégico entre políticas setoriais e processo regulatório; (iv) o fortalecimento da autonomia, transparência e desempenho das agências reguladoras; e (v) o desenvolvimento e aperfeiçoamento de mecanismos para o exercício do controle social e transparência no âmbito do processo regulatório (Brasil, 2007).

Apesar da magnitude dos desafios impostos pelos objetivos do programa, o PRO-REG cumpriu o papel de disseminação da aplicação de ferramentas de qualidade regulatória entre as agências reguladoras, entre as quais a análise de impacto regulatório, tendo proporcionado uma intensa agenda de capacitação aos servidores com atuação em órgãos dotados do poder de regulação (Brasil, 2013).

Nos últimos anos, o Brasil passou a adotar iniciativas voltadas para a melhoria da qualidade regulatória no país, tendo como foco os atos normativos editados por órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Entre as iniciativas governamentais mais recentes que determinam a aplicação de ferramentas de qualidade regulatória no Brasil, destacam-se:

- (i) a Lei nº 13.848, de 25 junho de 2019, ou “Lei das Agências”, que determina, em seu artigo 6º, que “a adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços

prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterà informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo”;

- (ii) a Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, ou “Lei da Liberdade Econômica”, que estabelece, em seu artigo 5º, que “as propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterà informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico”;
- (iii) o Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, que “regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019”. (grifos meus)

O Decreto nº 10.411, de 2020, estabelece, a partir de 2021, a obrigatoriedade da adoção da análise de impacto regulatório não somente pelas agências reguladoras, mas por todos os órgãos e entidades que integram a administração pública federal, em linha com a recomendação emitida pela OCDE, em 2008.

Importa destacar, no entanto, que diferentemente do que recomenda a OCDE, o comando legal insculpido na legislação vigente e regulamentado por meio do Decreto nº 10.411, de 2020, além de não alcançar a formulação de políticas públicas, vincula a realização da AIR à edição e alteração de ato normativo. Não seria de se esperar, porém, que a edição de ato normativo emergisse como possível solução para o problema regulatório objeto da AIR? Em vez disso, a legislação vigente parte da intenção de edição ou alteração de ato normativo para definir a necessidade de realização de AIR, em aparente contraposição ao que se espera para o uso da ferramenta.

## **2.2 Análise de Impacto Regulatório**

Pode-se definir a análise de impacto regulatório como um processo sistemático que auxilia a tomada de decisão, por meio da apresentação e da avaliação dos impactos de possíveis

abordagens regulatórias e não regulatórias, com o objetivo de garantir a adoção da alternativa que proporcione os maiores ganhos para a sociedade (OCDE, 2008a). Em outras palavras, trata-se de um processo sistemático para a avaliação dos impactos positivos ou negativos de uma medida regulatória (Kirkpatrick, Parker & Zhang, 2004).

A AIR tem sido largamente empregada como ferramenta de aprimoramento da qualidade da regulação pelos países-membro da OCDE e da União Europeia, ao longo das últimas décadas (OCDE, 2009), e, mais recentemente, em países em desenvolvimento, como o Brasil, como parte de programas de melhoria da regulação (Adelle *et al.*, 2015).

Geralmente materializada em um documento, a Análise de Impacto Regulatório é um processo, que envolve a identificação de um problema regulatório e das falhas de mercado a que se pretende corrigir, a análise da situação vigente em que o problema se insere, a identificação de alternativas regulatórias, a escolha dos métodos de análise das alternativas, a identificação e a consulta aos grupos afetados, e a recomendação da alternativa considerada mais adequada para a solução do problema regulatório (Radaelli, 2008). Na mesma linha, a legislação brasileira define a AIR como um procedimento de avaliação prévia à edição dos atos normativos, a partir da definição de um problema regulatório, “que conterà informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão”, e define o rol de elementos mínimos que devem estar contidos em uma AIR satisfatória (Brasil, 2020).

A elaboração da AIR, na prática, se inicia com a identificação da existência de um problema regulatório e sua análise, a partir da qual devem ser definidos os objetivos a serem alcançados por meio da intervenção regulatória e identificadas as alternativas capazes de solucionar o problema. Tais alternativas devem ser avaliadas, a fim de que se identifiquem os seus custos e benefícios, a fim de permitir ao regulador optar pela alternativa que ofereça o maior benefício líquido para a sociedade (OCDE, 2008a; Peci & Sobral, 2011). Adicionalmente, o Decreto nº 10.411, de 2020, define os elementos mínimos a serem considerados em uma AIR elaborada no âmbito da administração pública federal no Brasil. Como se verá adiante, as recomendações da OCDE e o Decreto nº 10.411, de 2020, serviram de base para a estruturação das categorias e critérios de avaliação das análises de impacto de regulatório, que nortearam este estudo, e que foram utilizadas para aferir o índice de conformidade das AIRs avaliadas.



Essa concepção da AIR, no entanto, se funda nos pressupostos de que os problemas e objetivos regulatórios que dão origem à determinada política pública estão sempre bem definidos, e que é possível estimar com elevado nível de precisão os impactos das diferentes alternativas indicadas, permitindo que a escolha de uma das opções seja feita com base na comparação objetiva entre as alternativas. Mais ainda: sob essa concepção, a elaboração da AIR é conduzida e informada por especialistas, que se posicionam de forma neutra no decorrer do processo, de modo a prover subsídios para a tomada de decisão baseada na racionalidade (Hertin, Jacob, Pesch e Pacchi, 2009).

Convém destacar, no entanto, que a adoção da AIR não é um processo homogêneo. Segundo a OCDE, a implementação da AIR deve estar alinhada ao sistema jurídico e administrativo vigentes e à cultura do país (OCDE, 2020), integrando-se a outras ferramentas de gestão regulatória em um contexto de aprimoramento da governança regulatória do país.

Por fim, destacam-se as recomendações da OCDE no sentido de que os países adotem guias detalhados que orientem a aplicação da ferramenta e provejam capacitação adequada para os servidores públicos responsáveis pela condução das AIRs (OCDE, 2020).

### **2.3 Avaliação da qualidade e do uso das AIRs na literatura**

A qualidade do processo de avaliação do impacto regulatório, por sua vez, pode ser entendida de diferentes formas, por diferentes grupos de atores, de acordo com critérios e lógicas de atuação de cada grupo de interesse. Sob essa perspectiva, a medida da qualidade de uma AIR possui diferentes significados para cada grupo de agentes envolvidos. Enquanto especialistas em regulação econômica se preocupam com a eficiência do processo, a abordagem dos servidores públicos tem como foco a observância aos procedimentos previamente estabelecidos para o processo regulatório, adotando a conformidade da AIR como medida de sucesso (Radaelli, 2004). Para os atores políticos, a AIR pode facilitar o consenso e atenuar a pressão dos diferentes grupos de interesse e de eleitores em geral, além de responder a demandas de órgãos externos e organismos internacionais. Os agentes econômicos, por sua vez, definem a medida de sucesso da AIR em termos de minimização de custo e maximização dos lucros das empresas, enquanto os cidadãos consideram a proteção efetiva contra o risco (Radaelli, 2004).

Para alguns, as AIRs permitem o controle político exercido *ex ante*, por meio da definição de procedimentos que balizam a realização de análises de impacto regulatório e as conectam com as decisões políticas, impondo restrições à forma como as agências desenvolvem e implementam decisões políticas (Woods, 2017). Nesse sentido, o uso da AIR apenas no nível da legislação subordinada decorre da necessidade de restringir a autoridade regulatória delegada (OCDE, 2009). No contexto brasileiro, Sundfeld (2014) demonstra que o legislador condiciona a ação normativa “*por meio de normas substantivas, que orientam em algum grau o sentido e o conteúdo das ulteriores normas administrativas, sem fechá-las totalmente de antemão; de normas de organização, que cuidam da construção institucional dos organismos administrativos com competência administrativa; e de normas processuais, que disciplinam o modo e produção dessas normas, exigindo estudos prévios de impacto e viabilizando a participação e o controle de interessados e de outros agentes estatais, por meio de consultas e audiências públicas.*”

Ao trocar a produção direta de bens e serviços pela regulação, o Estado brasileiro se viu diante da necessidade de aumentar a produção normativa, como forma de regular a economia. Parte desse encargo foi assumido pela administração pública, por meio das agências reguladoras. Apesar disso, ainda que a administração pública tenha assumido o papel normativo, sua execução se dá nos limites e condições estabelecidos pelo legislador (Sundfeld, 2014), em linha com o modelo de controle político *ex ante*.

O controle *ex ante*, no entanto, não afasta a possibilidade de utilização da análise de impacto regulatório pela administração pública como elemento de garantia da autonomia burocrática, por meio da retenção de informações que ampliarão a assimetria de informações entre o corpo técnico das agências e os entes políticos (Woods, 2017). Nesse sentido, a maior expertise e os conhecimentos específicos dos técnicos responsáveis pela condução das AIRs lhes conferirão vantagens para direcionar os estudos de acordo com as suas próprias convicções, e, conseqüentemente, direcionar também a tomada de decisão.

A difusão da AIR internacionalmente tem motivado a produção de literatura acadêmica acerca da qualidade e do uso dado à ferramenta, especialmente nos países mais desenvolvidos (Adelle *et al.*, 2015). Diferentes abordagens têm sido utilizadas pelos pesquisadores ao longo dos anos na tentativa de aferir a qualidade das análises de impacto regulatório produzidas em diversos países. Diversos trabalhos apresentam estudos de caso nos quais uma AIR específica (ou um pequeno conjunto) são escrutinados de forma pormenorizada, o que permite aprofundar

a avaliação de determinados elementos que a compõem. Outros trabalhos têm como foco a medição de um determinado fator antes e depois da realização da AIR e da implementação de uma política pública, a fim de estimar os efeitos da regulação. Uma terceira abordagem é a utilização de *scorecards* para mensuração do grau de conformidade de uma AIR em relação às melhores práticas e/ou às orientações governamentais (Hahn & Dudley, 2007).

Apesar da existência de uma grande quantidade de estudos voltados para evidenciar de que forma a AIR exerce influência sobre as políticas públicas, há pouca literatura acerca dos fatores que levam a variações nas análises realizadas (Fritsch *et al.*, 2016), bem como sobre as diferentes formas de utilização da AIR e como estas podem conduzir a resultados distintos (Dunlop *et al.*, 2012). Os dois trabalhos que servem de inspiração para este estudo buscam se distinguir do restante da produção acadêmica voltada para a investigação da qualidade das AIRs realizadas em diferentes países.

Fritsch *et al.* (2016) destacam que a avaliação das AIRs muitas vezes se restringe a testes simples de conformidade, apoiados em um pequeno número de variáveis (uma ou duas), a partir de um pequeno conjunto de dados ou de pesquisas qualitativas. Segundo os autores, apesar das diferentes perspectivas de avaliação identificadas na literatura existente, as AIRs são rotineiramente tratadas como variáveis independentes, e, portanto, condições para a observância de determinados resultados. Em sentido contrário, no entanto, os autores tratam os elementos que compõem as AIRs como variáveis dependentes. Assim, fazendo uso de um *scorecard*, os autores analisaram um grande número de AIRs elaboradas no Reino Unido, exceto as formuladas na Escócia, com o objetivo de avaliar as informações apresentadas em cada documento.

Com base nessa avaliação, foram construídos índices e subíndices, a partir dos quais foram testadas as hipóteses formuladas para explicar como um conjunto de variáveis independentes influencia a qualidade das análises de impacto regulatório elaboradas no Reino Unido. As variáveis independentes escolhidas pelos autores são (i) a experiência adquirida pela unidade autora da AIR, (ii) o nível de aprimoramento observado a partir das diretrizes governamentais, (iii) a atuação de organismos de supervisão regulatória, (iv) o grau de especialização setorial da unidade autora da AIR, (v) a ocorrência de eleições próximas ao momento de elaboração da AIR e (vi) a posição da unidade autora da AIR no governo.

A aplicação dessa metodologia sobre um conjunto de AIRs realizadas em um mesmo país traz consigo a vantagem de considerar produtos gerados por unidades inseridas no mesmo

ambiente institucional, o que permite a construção de séries temporais e a avaliação do comportamento das variáveis ao longo do tempo (Fritsch *et al.*, 2016).

Dunlop *et al.* (2012), por sua vez, apontam a convergência dos resultados das pesquisas empíricas disponíveis, que classificam a AIR como um instrumento maleável, passível de ser ajustado pelos atores políticos envolvidos para atender a interesses específicos, que variam em função de quem os molda. Nessa perspectiva, o compromisso de realização da AIR se converte em um acordo incompleto, uma vez que a AIR pode ser enquadrada de diferentes formas, em função dos atores e dos interesses envolvidos. Partindo dessa premissa, os autores avaliam a forma como os diferentes atores envolvidos modelam a AIR, para que esta atenda a diferentes fins. Nesse contexto, os autores identificam quatro formas de uso das AIRs: instrumental, perfunctório, comunicativo e político, que serão explicados a seguir.

Na perspectiva dos autores, utilização instrumental ocorre quando o processo de avaliação favorece substancialmente o entendimento da causa e efeito e os mecanismos que estão por trás do problema regulatório (Dunlop *et al.*, 2012)<sup>2</sup>. Assim, o uso instrumental se evidencia pela busca da elaboração de uma regulação estritamente baseada em evidências, como forma de sustentação da decisão no debate político, por meio do uso de análises de custo-benefício que comprovem a validade das escolhas regulatórias (Dunlop *et al.*, 2012).

A utilização perfunctória, por sua vez ocorre quando a AIR é elaborada no curso do processo de regulação, mas o instrumento não é utilizado no processo de tomada de decisão, ou é mutado ou, ainda, enfraquecido (Dunlop *et al.*, 2012)<sup>3</sup>. Essa forma de utilização se evidencia pela utilização superficial do instrumento, em função da baixa relevância que a AIR assume no processo de tomada de decisão.

O uso comunicativo, na visão dos autores (Dunlop *et al.*, 2012), se caracteriza pela utilização da análise de impacto regulatório como uma “arena comunicativa” para conduzir as

---

<sup>2</sup> Neste sentido: “Instrumental usage. The appraisal process can be used to enhance substantive understandings of the cause and effect mechanisms that underpin the policy issue. This second type of usage arises out of the long search for rationality in the policy sciences (Carley 1980; Moran 2003). Recently, the movement for evidence-based policy has swept across Europe, and studies of RIA have highlighted the increased importance of analyzing and cataloguing the costs and benefits of regulatory proposals where truth speaks to power (Meuwese 2008).” (Dunlop *et al.*, 2012)

<sup>3</sup> Neste sentido, o marco teórico diz: “Perfunctory usage. Finally, although Meuwese (2008) does not consider this type, there is evidence (Radaelli 2010b) that governments adopt RIA but then constellations of actors water down, “mute”, or simply do not implement the instrument. Such behavior can be explained by organizational theory, which points toward decoupling between rationalistic tools and pragmatic policy formulation in loosely coupled organizations (Weick 1976).” (Dunlop *et al.*, 2012)

interações entre as partes interessadas, para além da consulta formal. Nesse contexto, o ambiente de elaboração de uma AIR assume a função de fomentar as discussões entre os diversos atores políticos, com vistas à redução do déficit de legitimidade do regulador. Não se trata, pois, da mera execução dos processos de participação social tradicionais (consulta e audiências públicas), esperados em qualquer processo de formulação de políticas públicas<sup>4</sup>.

A utilização política proposta pelos autores (Dunlop *et al.*, 2012) se evidencia pelo controle político da burocracia, em que o resultado da AIR é moldado pelos grupos de interesse dominantes para controlar os demais. Outra forma de evidenciação do uso político ocorre quando o processo de formulação de políticas públicas não se apoia em evidências. Em vez disso, é usado por grupos de interesse que buscam diminuir a legitimidade do processo ou provocar o conflito político em torno de uma proposta regulatória<sup>5</sup>.

Os autores (Dunlop *et al.*, 2012) trazem, ainda, diferentes possibilidades de uso político da AIR em função do ambiente institucional em que se inserem. No arranjo institucional e jurídico estadunidense, o uso político se evidencia pela utilização da AIR primordialmente para controlar a burocracia. Nesse contexto, a despeito da existência de mecanismos de controle *ex ante* e *ex post*, a AIR é utilizada para o exercício do controle durante o processo de regulação.

---

<sup>4</sup> Neste sentido, dizem os autores: “Communicative usage: Best practice prescriptions of RIA usage stipulate that RIA be published as part of the formal consultation process to provide consultees with information on the impact of the policy proposal (OECD 2009). Thus in a way all RIAs should have a communicative element. However, we were looking for the use of RIA to shape interactions with stakeholders in a manner beyond formal consultation. Here RIA becomes a venue where policy actors communicate and conduct regulatory conversations. Essentially we combine Meuwese’s concept of impact assessment processes as forums for dialogic encounters between regulators and stakeholders and as a mechanism that allows deliberation and structures stakeholder discourse. Again, our interest is in the use of RIA as a communicative arena rather than in the outcomes of these dialogues. Organizations such as the European Commission have sought to respond to their legitimacy deficit by embracing notions of open governance, participation, and even deliberation. The White Paper on Governance of 2001 is the best example of this aim (Commission 2001). The 2002 European Commission’s better regulation agenda bears several traces of these notions of participatory–deliberative governance (Allio 2009). As mentioned, Meuwese found a forum-type of usage in her case studies, whilst Radaelli (2010b) does not consider this aspect. Scott (2010) argues convincingly that this type has to be considered because of its important properties for the reflexivity of law and regulatory conversations (Black 2002).” (Dunlop *et al.*, 2012)

<sup>5</sup> Neste sentido, dizem os autores: “Political usage. Both delegation theorists (McCubbins et al. 1987) and RIA specialists (Radaelli 2010a) argue that RIA is shaped by the principal to control the agent. However, this conception of political is grounded in US administrative law. Since our evidence is European (specifically UK and EU, see below) we need to broaden out this concept. First, political usages should also capture the desire of the Member States to tame the regulatory activity of the European Commission. This way “political control of the bureaucracy” can be extended to the EU, where there is no unitary executive like in the US. Second, political usages cover instances in which the process of appraisal is not based on the ideals of evidence-based policymaking, but is used by affected social, economic, and political interests to provoke or handle conflict, for example with social partners or the opposition in parliament. We should therefore expect attempts to delegitimize the process or to bring explicit political conflict within the economic analysis of proposed regulation. Our interest here is in the political usage of RIA rather than the nature of the outcomes of this usage”. (Dunlop *et al.*, 2012)

O estudo citado, no entanto, se funda na análise de AIRs produzidos no Reino Unido e na Comunidade Europeia. Nesse outro cenário, os autores buscaram ampliar o entendimento do uso político para considerar também a utilização da AIR para controlar o desejo dos Estados-Membros de controlar a atividade regulatória da Comissão Europeia. Essa forma de utilização pode ser verificada pela percepção de que a existência do documento em si assume uma relevância maior do que o seu conteúdo, seja para controle do agente regulado como do regulador.

#### **2.4 O que sabemos sobre a adoção da Análise de Impacto Regulatório: o papel da formalidade**

Como destacado, a AIR tem se difundido internacionalmente como uma ferramenta comum no processo de política regulatória de diferentes países. A elaboração de uma AIR, no entanto, demanda tempo, recursos financeiros e humanos, além de muito treinamento. Por esse motivo, países como Canadá, Grã-Bretanha e Holanda evitam a sua adoção indiscriminada em qualquer iniciativa regulatória. Em vez disso, estabelecem critérios e limites para a utilização da ferramenta. Nos Estados Unidos, por sua vez, outros elementos de seletividade são aplicados (Radaelli, 2004). Na mesma linha, Jacobzone e Santos (2015) sublinham que sua aplicação deve se restringir a normas de maior impacto econômico, tendo em vista o tempo e os recursos necessários para elaboração da AIR.

A capacidade institucional das organizações afetará positiva ou negativamente a forma como cada organização lida com a AIR (Peci & Sobral, 2011). Se admitida a elaboração da AIR como apenas mais um requisito burocrático no curso processo de regulação, que o tornará ainda mais lento e oneroso para a administração pública, aumentam-se os riscos de transformá-la em um instrumento “pro forma”, que pouco ou nada contribui para o processo de tomada de decisão. Outro risco a ser considerado é a inversão do papel da ferramenta, que se afasta da sua finalidade de informar o processo de tomada de decisão por meio da oferta da análise de diferentes alternativas regulatórias para, em vez disso, justificar escolhas pré-concebidas, validando decisões tomadas previamente (Caputo, 2019).

Experiências internacionais indicam a ocorrência de uso “pro forma” de AIR. Ao auditar as AIRs produzidas no Reino Unido entre os anos de 2005 e 2006, o órgão independente que fiscaliza os gastos públicos no país (*National Audit Office*), classificou parte dessas avaliações

como “pro forma”, produzidas simplesmente em decorrência da obrigação de fazê-lo. São classificados nessa categoria os documentos elaborados após a tomada de decisão, utilizados somente para comunicar e/ou justificar as escolhas regulatórias, entre outros (NAO, 2006). A obrigatoriedade de realização de AIR de forma indiscriminada, como no caso do Brasil, traz consigo o risco de convertê-la em um instrumento “pro forma”, utilizado para preencher um requisito burocrático imposto ao regulador como mecanismo de controle *ex ante* (Sundfeld, 2014; Woods, 2017; Caputo, 2019). Assim, estima-se que obrigação de fazer AIR para qualquer iniciativa regulatória, sem o estabelecimento de critérios de análise prévia que permitam o estabelecimento de prioridades, aumenta o risco de adoção de formulários padronizados, de preenchimento raso, com menor grau de contribuição para o processo de tomada de decisão.

Importa destacar que o uso de formulários para a elaboração da AIR não se traduz de forma direta em documentos de menor qualidade ou que inadequados ao processo de tomada de decisão. Sua adoção pode se dar em um contexto de implementação gradual, preconizado pela OCDE como boa prática para a disseminação da ferramenta. Apesar disso, entende-se que a utilização de formulários, principalmente se mantida ao longo de muitos anos, pode induzir o regulador a percebê-los como mero *checklist* burocrático no processo de regulação existente, dispensando a realização de estudos mais completos, o que levou à formulação da primeira hipótese:

**1ª Hipótese:** A obrigatoriedade de adoção da AIR de forma indiscriminada induz a adoção de formulários padronizados.

No Brasil, o formalismo na implementação da AIR introduz um novo componente com potencial para impactar a qualidade das análises de impacto regulatório geradas. Particularmente, o uso de formulários para a implementação das AIRs nas agências reguladoras pode gerar documentos que pouco ou nada contribuem para o processo de tomada de decisão (NAO, 2006; Caputo, 2019). Ainda que se espere que a aplicação de formulários obrigue o elaborador a preencher todos os campos recomendados, entende-se que o seu uso indiscriminado favorece o fornecimento de respostas curtas, com menor nível de fundamentação. Com base nessa perspectiva, formulou-se a segunda hipótese:

**2ª Hipótese:** AIRs elaboradas por meio do uso de formulários padronizados agregam menos valor ao processo de tomada de decisão.

## 3 Metodologia de Pesquisa

### 3.1 Coleta de Dados

Para a realização deste estudo, seguindo os recortes substantivo e temporal indicados na subseção 1.1, foram coletadas e avaliadas as análises de impacto regulatório realizadas pelas agências reguladoras federais brasileiras, a partir de 2016, até o mês de junho de 2021.

A partir desse recorte, foram encaminhadas solicitações às agências para a identificação dos atos normativos publicados por cada um desses órgãos, e o envio de informações sobre a realização de AIR, bem como os *hiperlinks* para acesso aos documentos.

As solicitações foram feitas por meio da plataforma ‘Fala BR’, canal que gerencia os pedidos de informação ao Poder Executivo Federal no âmbito da Lei nº 12.527/2011, a chamada ‘Lei de Acesso à Informação’. A consulta foi realizada entre os dias 04 de abril e 17 de junho de 2021. Além das solicitações iniciais, foi necessária a abertura de três recursos de 1ª instância e dois recursos de 2ª instância, na tentativa de obtenção das respostas completas. A qualidade das respostas, de modo geral, foi satisfatória. Apesar disso, houve a necessidade de complementação da pesquisa por meio de buscas nos sítios eletrônicos das agências e, em alguns casos, a busca revelou-se mais complexa do que o esperado. Concorre para esse fato a recente migração dos antigos sítios eletrônicos de todas as agências para o portal “Gov.br”, que em alguns casos resultou em *hiperlinks* e páginas indisponíveis. Ainda assim em que pese a importância da transparência no processo de análise de impacto regulatório, a facilidade de acesso aos documentos não será avaliada neste estudo.

Vencida a etapa de identificação, as AIRs e as normas que disciplinam o processo em cada agência foram baixadas e reunidas em um repositório, a partir do qual foram realizadas as medições.



### 3.2 Tratamento dos dados

Para o exame das AIRs reunidas para fins deste estudo, foi elaborado um *scorecard*, a partir dos elementos mínimos que devem compor uma análise de impacto regulatório. Para tanto, foram formadas 14 dimensões de análise, divididas em 30 diferentes critérios de avaliação de conformidade, conforme descrito no Quadro 1. A escolha das categorias e dos critérios utilizados foi feita com base no que preconizam a literatura e as boas práticas internacionais para a elaboração da AIR, além do que dispõe o Decreto nº 10.411, de 2020, que disciplina a adoção da AIR pela administração pública federal (OCDE, 2008a; Brasil, 2020). Adicionalmente, foram consideradas outras informações que ajudam a avaliar cada AIR individualmente, como a evidenciação do uso de formulários, o tamanho do documento e excertos do texto que indicam como se deu a definição do problema e dos objetivos, a identificação e a comparação de alternativas.

Entre os itens avaliados, foram examinadas informações complementares capazes de evidenciar a correta definição do problema regulatório e dos objetivos da ação regulatória, bem como a identificação de alternativas para solucionar o problema e a comparação objetiva das alternativas por meio da utilização de um ou mais métodos de análise de impacto. Isso porque, a despeito de não terem sido estabelecidos pesos relativos entre os critérios, em face da importância da presença de todos os elementos que devem compor uma análise de impacto regulatório, entende-se que esses elementos são mais relevantes para subsidiar a tomada de decisão.

As análises de impacto regulatório foram avaliadas individualmente por meio de escalas binárias, apontando a ausência ou a presença dos elementos que devem compor uma AIR. Optou-se pela utilização de escalas binárias a fim de facilitar a análise uniforme do conjunto documental avaliado, devendo-se ressaltar, por exemplo, que o fato de o resultado da avaliação pontuar a identificação da melhor alternativa regulatória, por exemplo, não representa dizer que a escolha foi feita da forma adequada. Para tanto, seria necessário aprofundar a análise de cada documento, convertendo este trabalho em um conjunto de diversos estudos de caso individuais.

Os resultados da avaliação dos dados coletados foram checados por amostragem pela orientadora deste estudo.

## Quadro 1

### *Categorias e critérios de avaliação*

<b>Categoria</b>	<b>Critério</b>
Aspecto formal	Tamanho (pg.)
	Formulário?
	AIR obrigatório?
Sumário executivo	Sumário Executivo?
Problema regulatório que se pretende solucionar, com a apresentação de suas causas e sua extensão	Apresenta uma definição clara do problema?
	Identifica as causas-raiz?
	Define extensão do problema/ O problema foi bem definido?
Identificação dos grupos afetados pelo problema regulatório identificado	Traz a identificação dos grupos afetados?
	Aponta a relevância do problema e/ou efeitos diretos ou indiretos sobre cada grupo?
Fundamentação legal	Indica a fundamentação legal?
Objetivos a serem alcançados	Define objetivos claros?
	Declara intenção de normatizar?
Alternativas identificadas	Considera a opção de não fazer nada?
	Apresenta alternativas não normativas?
	Cita a tendência em caso de inação?
	Identificou-se mais de uma alternativa além do status quo?
Identificação dos possíveis impactos das alternativas identificadas e comparação de alternativas	Identifica impactos de cada alternativa?
	Identifica impactos por grupo?
	Apresenta comparação objetiva de alternativas?
	Apresenta análise fundamentada dos principais impactos?
Participação social	Indica a melhor alternativa?
	Há registro de processo de participação social específico?
	Há registro de consultas prévias?
Experiência internacional	Aponta o mapeamento da experiência internacional?
Identificação e definição dos efeitos e riscos	Apresenta avaliação de riscos?
Estratégia de implementação e monitoramento	Apresenta cronograma ou datas indicativas para a implantação da solução?
	Define indicadores ou formas objetivas de monitoramento?
	Há previsão ou sugestão de realização de ARR?
	Avalia impacto sobre o fardo regulatório?

*Nota.* Fonte: elaboração própria.

Os dados coletados em cada critério de avaliação foram convertidos em uma escala numérica (0/1), a partir da qual foram calculados os índices de conformidade de cada categoria e o índice geral de conformidade das AIRs avaliadas.

Adicionalmente, conforme descrito na seção 4.4, a combinação de diferentes elementos da AIR (ver Quadro 2) serviu de base para a identificação das diferentes finalidades de utilização da ferramenta pelas agências reguladoras. Outros elementos foram usados para evidenciar de que forma a obrigatoriedade de realização da AIR afeta a sua implementação.

Por fim, os resultados encontrados foram utilizados para verificar as hipóteses formuladas neste estudo, descritas na seção 2.4, por meio da verificação da relação entre diferentes variáveis.

## 4 Resultados

Partindo do referencial teórico estabelecido na seção 2, o presente estudo traz uma avaliação das AIRs realizadas pelas agências reguladoras brasileiras, percorrendo uma metodologia própria, conduzida sob duas vertentes, adaptadas dos trabalhos que o inspiram. A primeira vertente, deriva do trabalho de Dunlop *et al.* (2012), e busca identificar a finalidade de uso da AIR. A segunda, se apoia no trabalho de Fritsch *et al.* (2016) para avaliar um conjunto de variáveis independentes que afeta o grau de conformidade das AIRs e testar um conjunto de hipóteses. A presente seção apresenta os dados levantados após a avaliação dos documentos encontrados. Após a análise dos dados, apresenta-se a classificação das AIRs segundo os critérios referenciados na subseção 3.2 deste estudo, e a verificação das hipóteses formuladas.

### 4.1 Definição do universo de análise

#### 4.1.1. Produção Normativa das Agências

A partir das respostas enviadas pelas agências, foram identificados os seguintes atos normativos editados no período de análise:

**Tabela 1**

*Atos normativos publicados pelas agências (2016-2021)*

<b>Agência</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021*</b>	<b>Total</b>
<b>ANA</b>	35	52	45	28	38	6	204
<b>ANAC</b>	14	22	33	30	55	18	172
<b>ANATEL</b>	13	16	17	10	23	4	83
<b>ANCINE</b>	6	9	6	4	4	0	29
<b>ANEEL</b>	57	46	40	26	43	23	235
<b>ANM**</b>	---	---	---	---	5	0	5
<b>ANP</b>	53	56	50	40	31	7	237
<b>ANS</b>	23	18	12	7	17	3	80
<b>ANTAQ</b>	11	3	9	10	14	0	47
<b>ANTT</b>	5	12	8	14	50	0	89
<b>ANVISA</b>	86	92	69	109	153	44	553
<b>Total</b>	<b>303</b>	<b>326</b>	<b>289</b>	<b>278</b>	<b>433</b>	<b>105</b>	<b>1.734</b>

*Nota.* Fonte: elaboração própria, a partir dos dados informados pelas agências  
\*Até 15 de abril de 2021 \*\*A ANM iniciou as suas atividades em 28/11/2018.

#### 4.1.2. Obrigatoriedade de elaboração de AIR

Em adição, identificou-se o modelo de institucionalização da AIR nas agências reguladoras, por meio de regulamentos próprios disciplinando a aplicação da ferramenta em cada órgão. A partir das respostas das agências e por meio da leitura desses regulamentos, verificou-se a obrigatoriedade de realização de análises de impacto regulatórias prévias à edição de atos normativos nas seguintes agências: ANA, ANAC, ANATEL, ANCINE, ANEEL, ANM, ANS, ANTT e ANVISA.

Nas demais agências (ANTAQ e ANP), não foi identificada tal obrigatoriedade antes da edição da Lei nº 13.848, de 2019, regulamentada pelo Decreto nº 10.411, de 2020, ainda que houvesse a recomendação da adoção da ferramenta como boa prática de melhoria da qualidade da regulação.

**Tabela 2**

*Obrigatoriedade de AIR nas agências*

<b>Agência</b>	<b>Ano</b>	<b>Ato que instituiu a obrigatoriedade de AIR</b>
ANA	2018	Resolução nº 86, de 29 de outubro de 2018
ANAC	2012	Instrução Normativa nº 61, de 3 de julho de 2012
ANATEL	2013	Resolução Anatel nº 612, de 29 de abril de 2013
ANCINE	2013	Resolução de Diretoria Colegiada nº 52, de 10 de janeiro de 2013
ANEEL	2013	Resolução Normativa nº 540, de 12 de março de 2013
ANM	2018	Resolução nº 2, de 12 de dezembro de 2018
ANP	2021	Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020
ANS	2012	Resolução Administrativa nº 49, de 13 de abril de 2012
ANTAQ	2021	Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020
ANTT	2016	Deliberação nº 85, de 23 de março de 2016
ANVISA	2012	Ata da reunião de diretoria de 26 de junho de 2012

*Nota.* Fonte: elaboração própria, a partir dos dados informados pelas agências

### 4.1.3. Elaboração de AIR

Na consulta feita às agências, solicitou-se informar o número de AIRs elaborados, vinculando-os, quando aplicável, aos atos normativos produzidos, tendo sido obtidos os seguintes resultados:

**Tabela 3**

*AIRs informadas pelas agências*

Agência	2016	2017	2018	2019	2020	2021*	Total
ANA	0	0	0	0	4	2	6
ANAC	0	0	2	23	12	0	37
ANATEL	9	15	14	9	21	4	72
ANCINE	1	0	1	1	2	0	5
ANEEL	26	27	27	19	14	2	115
ANM**	---	---	---	---	5	0	5
ANP	1	0	0	0	3	1	5
ANS	4	8	8	2	6	2	30
ANTAQ	0	0	0	1	0	0	1
ANTT	0	1	2	9	7	3	22
ANVISA	0	8	25	57	35	13	138
<b>Total</b>	<b>41</b>	<b>59</b>	<b>79</b>	<b>121</b>	<b>104</b>	<b>26</b>	<b>436</b>

*Nota.* Fonte: elaboração própria, a partir dos dados informados pelas agências

\*Até 15 de abril de 2021 \*\*A ANM iniciou as suas atividades em 28/11/2018.

### 4.1.4. Análise dos dados coletados

Apesar de as informações encaminhadas pelas agências darem conta da elaboração de um total de 436 análises de impacto regulatório no período de análise, após o *download* de todos os arquivos e análise pormenorizadas das respostas recebidas, foi possível atestar que diversas AIRs produzidas pelas agências deram origem ou foram utilizadas para referenciar a edição de mais de um ato normativo. A análise comparativa da produção normativa das agências antes e depois da obrigatoriedade de AIR, no entanto, não foi foco deste estudo, podendo se converter em oportunidade para investigações futuras.

Além disso, não foi possível localizar parte dos documentos informados pelas agências, nem mesmo após diferentes tentativas que incluíram, além da busca individual, o contato direto com as agências. Assim, de um total de 436 AIRs informadas pelas agências, foram analisados 356 documentos. Verificou-se, ainda, que embora o conjunto de AIRs tenha sido informado como referente ao período iniciado em 2016, foram encaminhadas AIRs finalizadas nos anos de 2014 e 2015, também aproveitadas para fins deste estudo.

Diferentemente do que se afigura a partir da edição do Decreto nº 10.411, de 2020, a adoção da AIR não se fez obrigatória ao mesmo tempo em todas as agências. Sua introdução entre as agências se deu de forma gradual, incentivada pelo PRO-REG, mas condicionada às escolhas dos dirigentes desses órgãos. Assim, nas agências em que a análise de impacto regulatória não era obrigatória antes do comando legal (ANP e ANTAQ), observa-se a introdução mais lenta da ferramenta, evidenciada pela comparação do número de AIRs disponíveis para exame em cada agência.

**Tabela 4**

*AIRs disponíveis para exame por agência*

<b>Agência</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>Total</b>
<b>ANA</b>	-	-	-	-	-	2	4	-	<b>6</b>
<b>ANAC</b>	-	-	-	-	2	23	11	-	<b>36</b>
<b>ANATEL</b>	2	15	11	7	19	4	3	-	<b>61</b>
<b>ANCINE</b>	-	1	-	1	1	2	-	-	<b>5</b>
<b>ANEEL</b>	-	-	25	28	27	18	14	2	<b>114</b>
<b>ANM</b>	-	-	-	-	-	-	5	-	<b>5</b>
<b>ANP</b>	-	-	1	0	0	0	3	1	<b>5</b>
<b>ANS</b>	-	-	3	8	5	2	2	-	<b>20</b>
<b>ANTAQ</b>	-	-	-	-	-	1	-	-	<b>1</b>
<b>ANTT</b>	-	-	1	-	3	9	7	2	<b>22</b>
<b>ANVISA</b>	3	1	15	18	12	17	13	2	<b>81</b>
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>17</b>	<b>56</b>	<b>62</b>	<b>69</b>	<b>78</b>	<b>62</b>	<b>7</b>	<b>356</b>

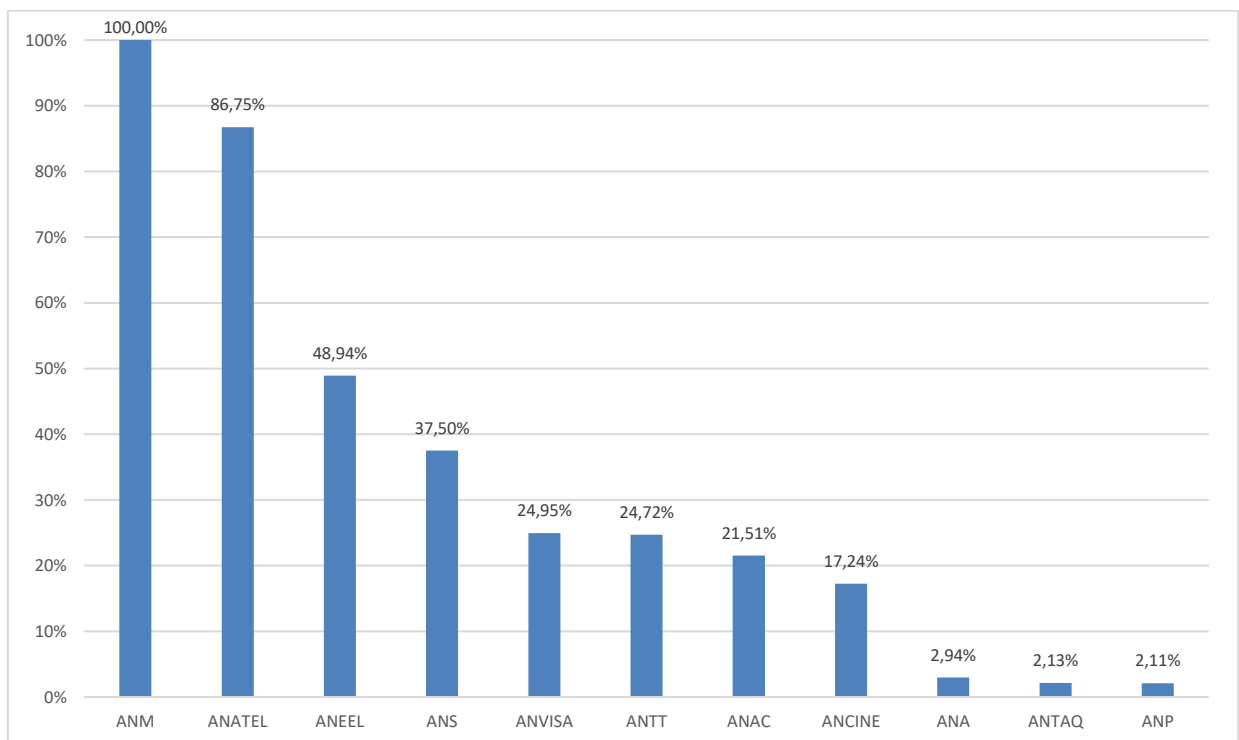
*Nota.* Fonte: elaboração própria, a partir dos dados informados pelas agências

Em que pese o fato de a maioria das agências contar com normas que determinam a obrigatoriedade da AIR em seus processos de regulação, observa-se um percentual reduzido de

atos precedidos de AIR entre essas agências (29,65%), o que sugere um possível enquadramento desses atos em eventuais hipóteses de dispensa ou inexistência. Apesar disso, considerando que seria necessário maior aprofundamento para investigar o fenômeno, este estudo não se debruça sobre as suas causas. Em vez disso, sugere a sua análise em estudos futuros.

### Figura 1

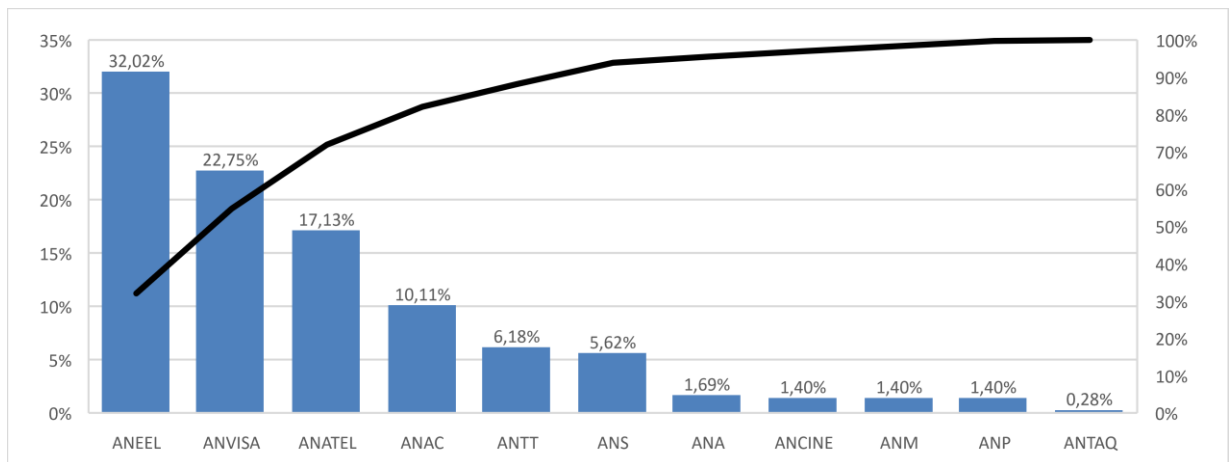
*Percentual de atos precedidos de AIR por agência*



*Nota.* Fonte: elaboração própria, a partir dos dados informados pelas agências

Observa-se, ainda, que um conjunto de quatro agências (ANEEL, ANVISA, ANATEL e ANAC) responde por mais de 83% das análises de impacto regulatório analisadas neste estudo. Se consideradas também os dados da ANTT e da ANS, o percentual acumulado supera 95% das AIRs avaliadas.



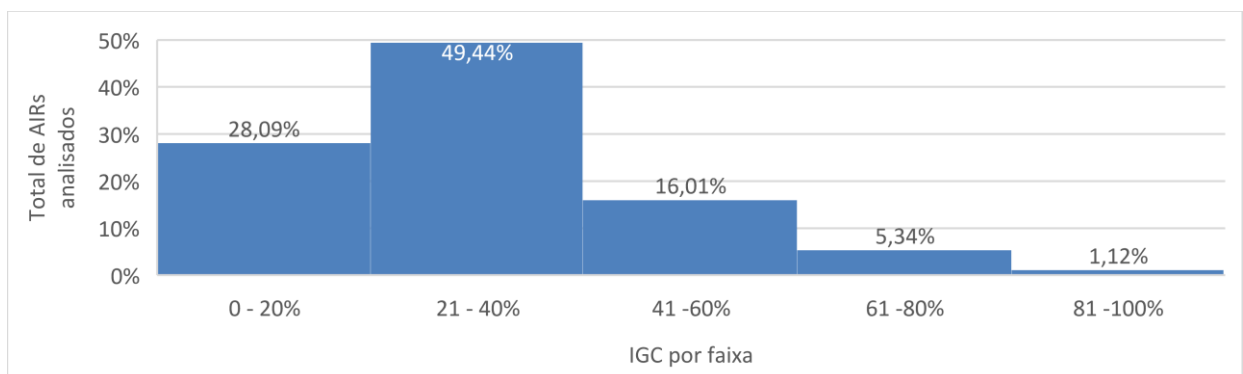
**Figura 2***Distribuição das AIR analisadas por agência*

Nota. Fonte: elaboração própria, a partir dos dados informados pelas agências

## 4.2 Avaliação das AIRs identificadas quanto à conformidade

### 4.2.1. Índice Geral de Conformidade das AIRs

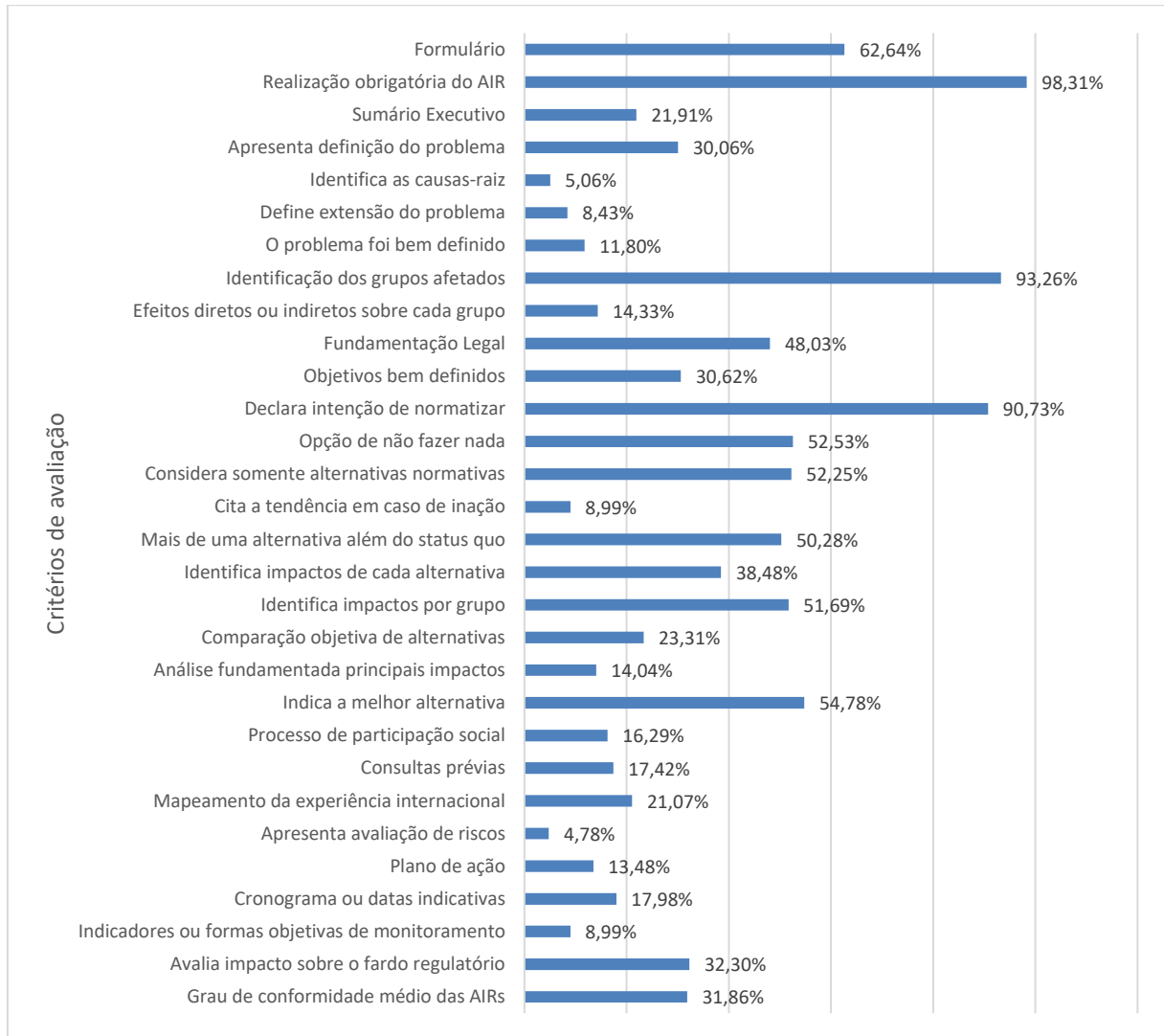
Os documentos foram avaliados por meio de um *scorecard*, elaborado de acordo com os critérios descritos na seção 3 deste estudo (ver Quadro 1), por meio das quais foi medido o índice geral de conformidade das AIRs, que mensura o grau de aderência das AIRs realizadas pelas agências em relação ao modelo ideal de AIR, conforme preconizado pela OCDE e pelo Decreto nº 10.411, de 2020.

**Figura 3***Índice Geral de Conformidade – percentual dos documentos por faixa*

Nota. Fonte: elaboração própria, a partir dos dados informados pelas agências

**Figura 4**

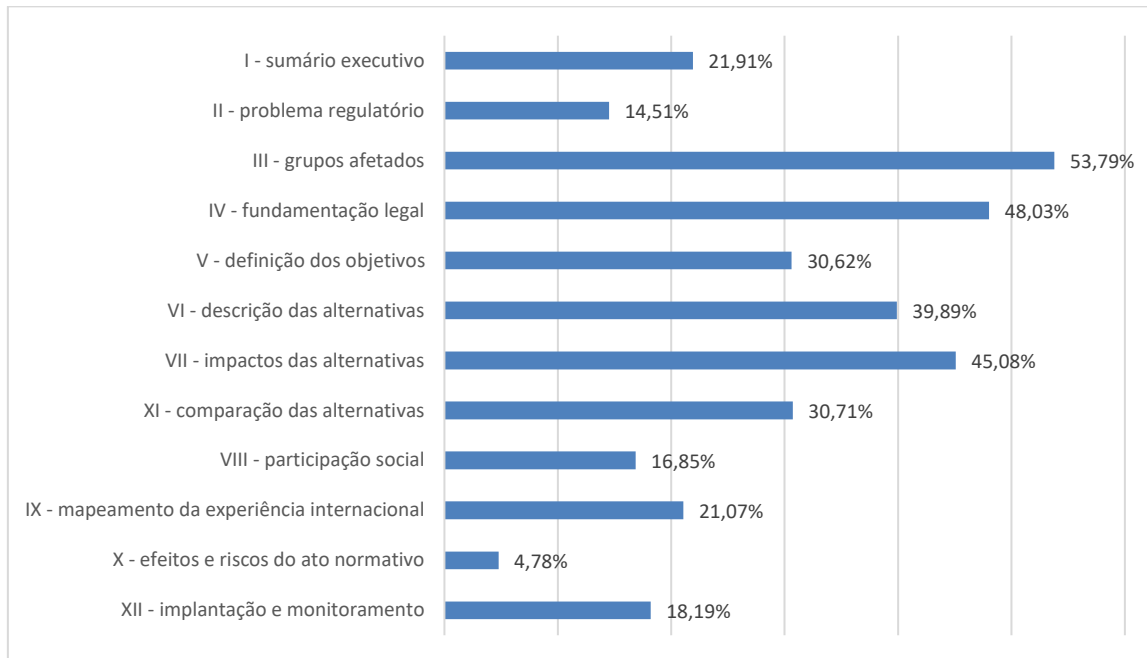
*Índice Geral de Conformidade - média por critério de avaliação*



*Nota.* Fonte: elaboração própria, a partir dos dados informados pelas agências

*Obs.:* As informações quanto ao uso de formulários e à obrigatoriedade da AIR não compõem o cálculo do índice de conformidade médio das AIRs.

Importa destacar que, para a maioria dos critérios, o resultado da medição não atesta se um determinado critério da AIR foi bem estruturado ou não. Em vez disso, aponta apenas se determinados elementos estão presentes. Em outras palavras, significa dizer que não se avaliou, por exemplo, se a identificação da base legal foi feita corretamente, tendo sido medida apenas a presença desses elementos na AIR.

**Figura 5***Índice Geral de Conformidade - média por categoria*

Nota. Fonte: elaboração própria, a partir dos dados informados pelas agências

#### **4.2.2. Análise dos resultados**

A média do índice de conformidade medido das análises de impacto regulatório foi de 31,86%. Entre os resultados observados, destaca-se a adequada definição do problema regulatório, etapa de grande relevância na elaboração da análise de impacto regulatório. Entre os critérios com maior grau de conformidade superior, destaca-se a identificação dos grupos afetados. Importa dizer, mais uma vez, que nesse caso não se avaliou se a identificação dos grupos foi feita da forma correta, mas sim se houve algum tipo de identificação dos grupos afetados.

Foi possível observar que o índice de conformidade guarda relação com o tipo de documento adotado pela agência. Assim, se uma agência faz uso intensivo de formulários e incluiu determinado critério de análise como elemento obrigatório em seu formulário padronizado, o grau de conformidade tende a ser maior nessa respectiva agência, ao menos para esse elemento. Dessa forma, caso a agência tenha um grande número de AIRs realizadas, essa

variação afetará o índice de conformidade geral medido para os critérios incluídos em seus formulários.

Com relação às categorias, o índice de conformidade foi medido a partir das médias dos critérios de avaliação, com exceção dos critérios “problema bem definido” e “declara intenção de normatizar”, por pertinência. O grau de conformidade medido foi inferior a 33% em oito das doze categorias de avaliação. Apenas uma das categorias avaliadas apresentou grau de conformidade superior a 50%.

### **4.3 Critérios mais relevantes para a tomada de decisão**

Para este estudo, foram definidos critérios considerados de maior relevância para o processo de tomada de decisão, quais sejam: (i) a definição do problema regulatório; (ii) a definição dos objetivos da ação regulatória; (iii) a identificação de alternativas para solucionar o problema; e (iv) a comparação objetiva das alternativas por meio da utilização de um ou mais métodos de análise de impacto. Para esses critérios, a avaliação não se limitou a identificar a sua presença, tendo sido feita também uma análise qualitativa do teor do documento, conforme explicitado na seção 3.2.

Isso porque não basta informar o problema regulatório a que se pretende resolver. É preciso fazer constar da AIR elementos que evidenciem a existência do problema e a sua extensão, bem como o modo pelo qual o problema afeta as diferentes partes relacionadas. Da mesma forma, é preciso que o objetivo da ação regulatória esteja bem definido e que a identificação de alternativa contemple opções regulatórias além das normativas, estendendo-se além da óbvia dicotomia entre “fazer ou não fazer”. Além disso, é preciso que a AIR aponte a metodologia usada para avaliar as diferentes opções elencadas e como se chegou à conclusão de que determinada opção é mais adequada do que as demais (OCDE, 2008a; Brasil, 2018).

Em que pese a maior relevância desses elementos para subsidiar a tomada de decisão, estes apresentam índices que apontam para a menor efetividade da AIR, independentemente do tipo de documento produzido (formulário ou relatório).

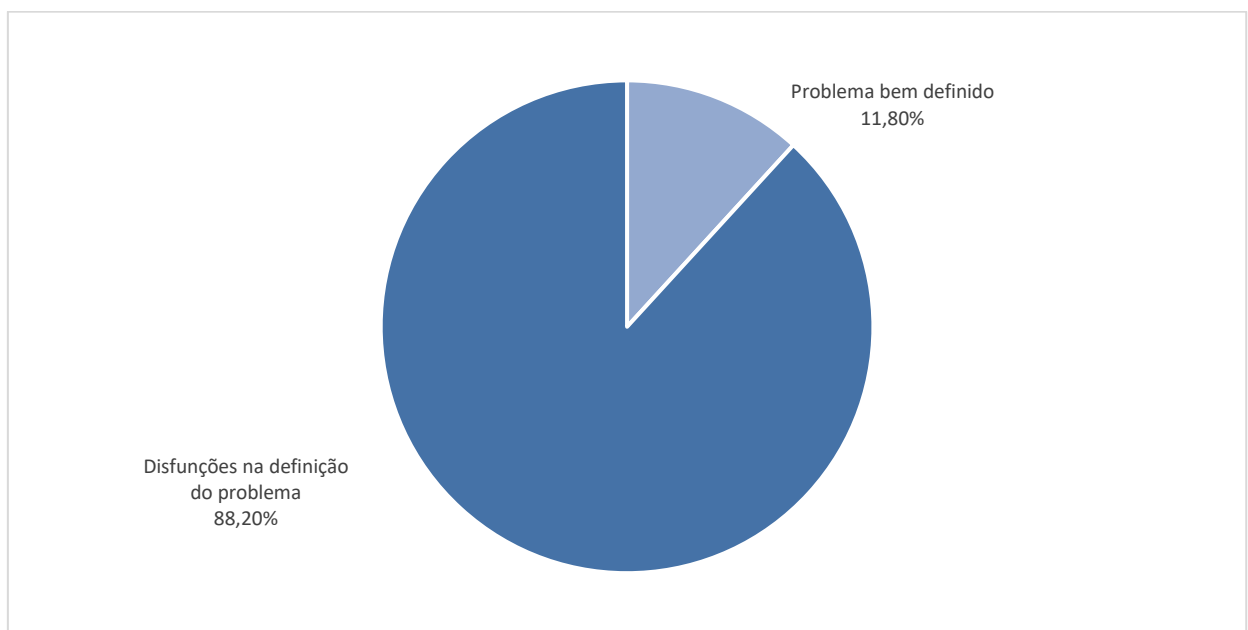
### 4.3.1. Problema regulatório

Para a avaliação da categoria, buscou-se identificar elementos capazes de evidenciar com clareza o problema regulatório objeto da avaliação de impacto regulatório. Adicionalmente, investigou-se a presença de elementos que apontassem a forma como o problema foi definido, bem como a sua extensão, além de compreender o modo como a existência do problema foi confirmada. A partir dessas informações, o problema foi classificado quanto à sua definição, além de identificadas as eventuais disfunções na definição do problema.

Foram considerados como “problemas bem definidos” aqueles para os quais é possível identificar as evidências que fundamentam seu enquadramento, ou as suas causas-raízes. Na via reversa, foram classificadas como disfunções na definição do problema a referência a ausência ou a desatualização de atos normativos, bem como a falta de uma definição clara do problema regulatório que se pretende resolver, evidenciada (i) pela ausência de elementos que indiquem a existência de um problema regulatório claramente identificado e de suas consequências; (ii) pela não identificação e análise de suas causas raízes e (iii) pela ideia da existência de diversos problemas diferentes, que muitas vezes evidenciam a confusão entre causas, sintomas e problemas.

#### Figura 6

*Definição do problema regulatório nas AIR avaliadas*

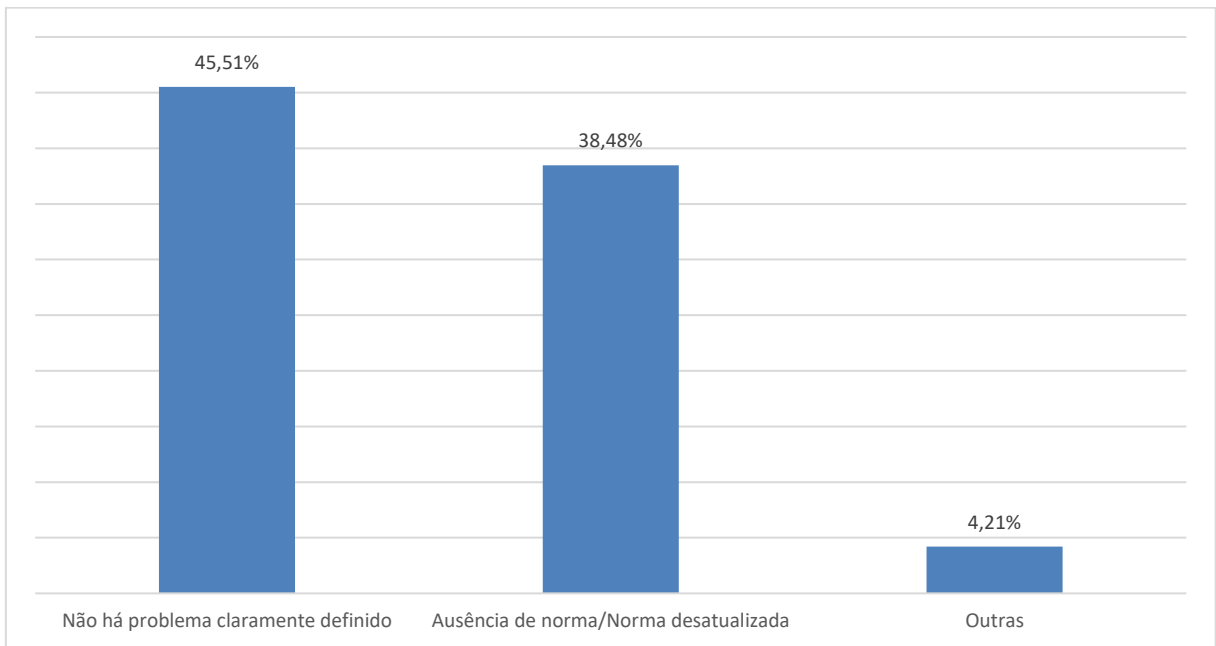


Nota. Fonte: elaboração própria, a partir dos dados informados pelas agências

Além das disfunções na definição do problema, observou-se que a extensão do problema é identificada em um pequeno número de AIRs (8,43%) e a identificação das causas-raízes do problema está presente em um número ainda menor (5,06%).

### Figura 7

#### *Principais disfunções na definição do problema regulatório*

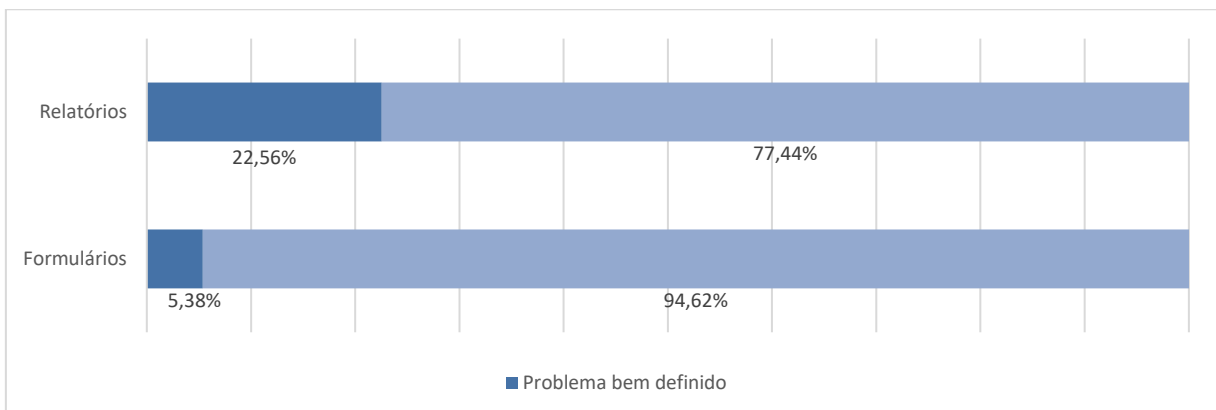


*Nota.* Fonte: elaboração própria, a partir dos dados informados pelas agências

Adicionalmente, buscou-se observar a avaliação da categoria em relação ao tipo de documento utilizado para a elaboração da AIR (formulário padronizado ou relatório).

### Figura 8

#### *Definição do problema regulatório por tipo de documento*



*Nota.* Fonte: elaboração própria, a partir dos dados informados pelas agências

### ***4.3.2. Análise dos resultados – Problema regulatório***

Na maioria dos casos, observa-se relativa preocupação em informar o problema regulatório objeto da AIR. Apesar disso, faz-se necessário aprimorar a sua definição. Entre as muitas disfunções encontradas, estão a ausência de um problema claramente definido e a frequente alusão à necessidade de edição ou revisão de um ato normativo, muitas vezes em cumprimento da agenda regulatória da Agência ou de recomendações de órgãos externos.

Adicionalmente, nos casos em que houve a utilização de formulários, observou-se a tendência em defini-los de forma bastante sucinta, em um ou dois parágrafos, sem que tenham sido apresentadas informações complementares ou elementos que confirmem a sua existência, o que indica, em geral, o baixo grau de aprofundamento na definição do problema. Por conta desse fator, observa-se que o percentual de AIRs com problema bem definido é menor quando há a utilização de formulários (5,38%) do que quando são utilizados relatórios (22,56%).

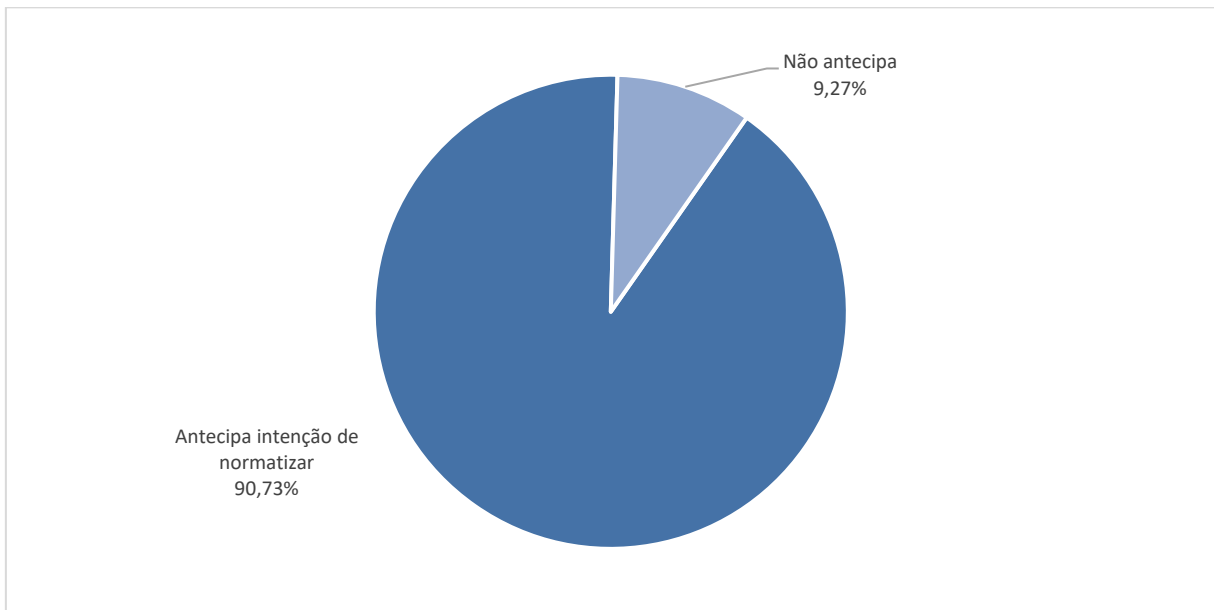
Destaca-se, ainda, a frequente confusão entre o problema regulatório e os objetivos que se pretende alcançar por meio da ação regulatória. Além disso, diversas AIRs indicam a existência de diversos problemas sobre o mesmo tempo. Em geral, isso ocorre nas situações em que o problema central é identificado como a necessidade de edição de um ato normativo ou da atualização de um ato normativo existente, em que são apontados os assuntos a serem incluídos no ato normativo. Importa destacar que, em todas as situações em que foram identificados diversos problemas regulatórios a serem tratados na mesma AIR, considerou-se não haver um problema regulatório bem definido.

### ***4.3.3. Objetivos da ação regulatória***

Em relação aos objetivos, a avaliação da categoria buscou identificar a definição de forma clara dos objetivos que se pretende alcançar em relação ao problema regulatório objeto da AIR. Adicionalmente, avaliou-se a presença de elementos na análise de impacto regulatório que antecipam a intenção do regulador de editar ato normativo.

**Figura 9**

*AIRs que antecipam a intenção de utilização de ato normativo*



*Nota.* Fonte: elaboração própria, a partir dos dados informados pelas agências

**4.3.4. Análise dos resultados – Objetivos da ação regulatória**

No conjunto de AIRs avaliadas, foi possível indicar alguma referência à intenção de edição de ato normativo, o que pode sugerir o início tardio do processo de elaboração da AIR, após a tomada de decisão, muitas vezes acompanhada da existência de apenas uma opção regulatória diferente da manutenção do status quo. Nesse contexto, em que não há mais uma decisão regulatória a ser tomada, entende-se que a AIR deixa de cumprir o papel a que se propõe, sendo utilizada com outra finalidade pelo regulador, como se verá adiante, na seção 4.4.

**4.3.5. Identificação de alternativas**

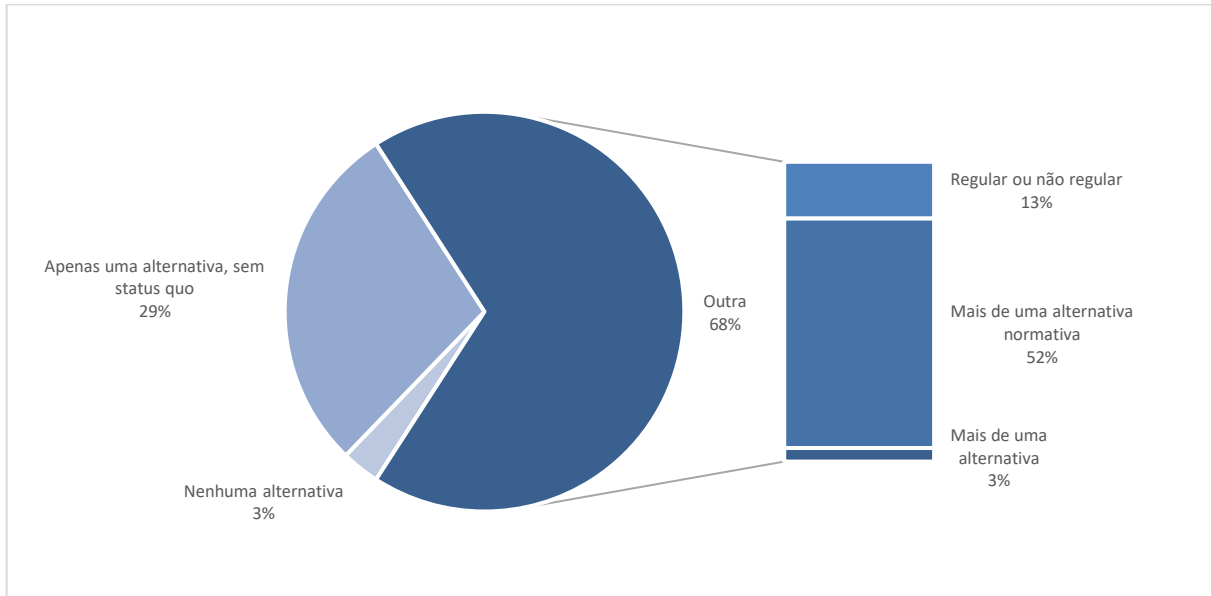
Com relação à identificação de alternativas, buscou-se avaliar o conjunto de opções regulatórias identificadas na AIR a fim de identificar se foram levadas em conta a manutenção do status quo e a tendência em caso de inação por parte do regulador, bem como a possibilidade



de soluções não normativas para o problema regulatório, além do número de alternativas identificadas.

### Figura 10

#### Identificação de alternativas



Nota. Fonte: elaboração própria, a partir dos dados informados pelas agências

#### 4.3.6. Análise dos resultados – Identificação de alternativas

A identificação de alternativas regulatórias para a solução do problema, de um modo geral, é função direta da definição do problema regulatório. Assim, em um cenário de muitas falhas na definição do problema, não há que se esperar um grande desempenho na identificação das alternativas.

Nessa etapa da AIR, deve-se considerar sempre a alternativa de manutenção do *status quo*, ou, em outras palavras, a manutenção da situação vigente, presente em pouco mais da metade das AIRs avaliadas (52,53%). A opção de “não fazer nada”, que servirá de linha de base para futuras avaliações, deve vir acompanhada de uma análise da tendência em caso de inação por parte da administração pública, embora esteja presente em uma pequena parcela das análises de impacto regulatório avaliadas (8,99%).

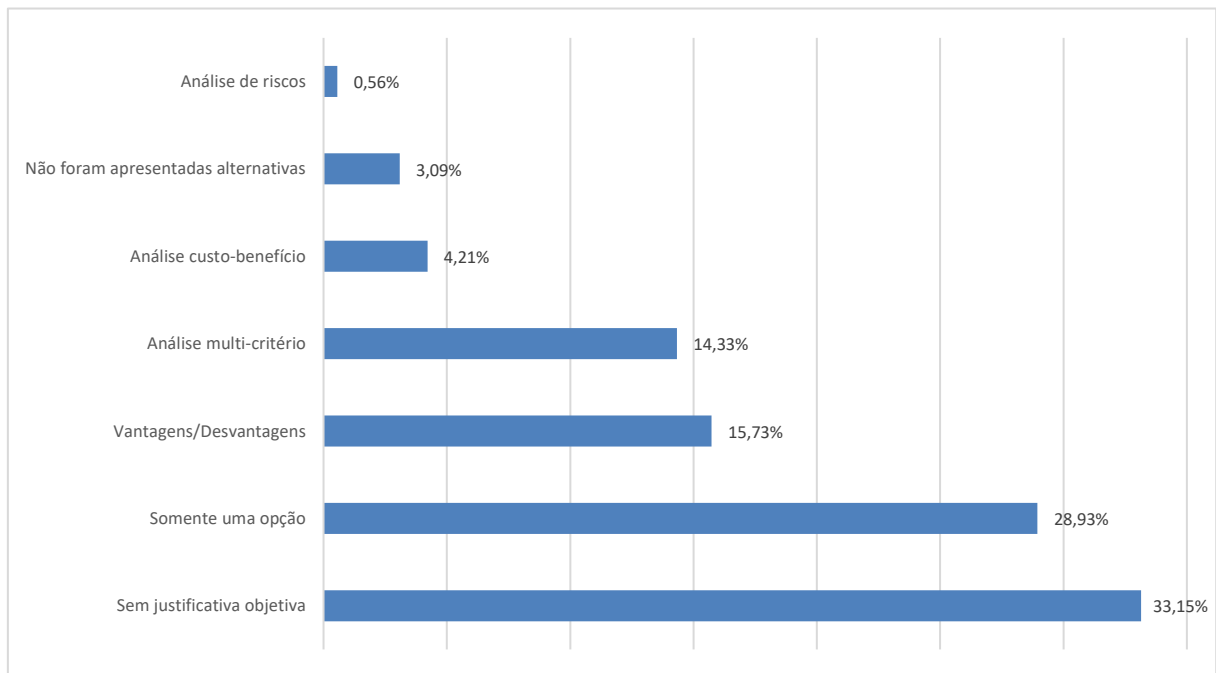
Espera-se que o regulador seja capaz de identificar diferentes alternativas regulatórias, normativas e não normativas, com potencial para solução do problema regulatório identificado. Apesar disso, em muitos casos observou-se a existência de apenas uma alternativa regulatória (28,93%) e, em outros, nenhuma (3,09%), o que desconfigura a análise de impacto regulatório como instrumento de tomada de decisão. Quando não há alternativa, ou apenas uma é considerada viável, a AIR se converte em instrumento de validação de uma decisão regulatória previamente tomada pelo regulador. Acrescenta-se, ainda, que em muitos casos a falta de alternativas regulatórias vem acompanhada de referências à intenção de edição de ato normativo para solucionar o problema. Em outros, da informação de que a edição do ato normativo atende à determinação legal, não havendo alternativa possível, situação em que a própria decisão de elaborar uma AIR passa a ser questionável.

No conjunto de análises de impacto regulatório avaliado, prevalece a identificação de alternativas exclusivamente normativas (52,25%). Novamente, faz-se necessário estabelecer uma relação direta com a definição do problema regulatório, em que se observa a ausência ou desatualização de ato normativo como um dos erros mais frequentes.

#### ***4.3.7. Comparação de alternativas***

Outro ponto que merece especial atenção é a comparação de alternativas, etapa da AIR em que o regulador, valendo-se de uma das muitas metodologias de análise de impactos disponíveis, deve mensurar os impactos possíveis, positivos ou negativos, de cada alternativa regulatória viável, com o objetivo de permitir a recomendação da opção com maior benefício líquido para a sociedade.

Para esta categoria, buscou-se avaliar a presença de elementos que evidenciassem de que forma se deu a comparação entre as opções regulatórias identificadas na AIR. Buscou-se avaliar a metodologia empregada para a comparação das alternativas e para a escolha da melhor opção, quando aplicável.

**Figura 11***Comparação de alternativas*

*Nota.* Fonte: elaboração própria, a partir dos dados informados pelas agências

**4.3.8. Análise dos resultados – Comparação de alternativas**

Na maior parte das AIRs avaliadas, não possível encontrar uma justificativa objetiva para a alternativa recomendada, decorrente da aplicação de uma das metodologias disponíveis (33,15%), ou não houve a identificação de mais de uma opção (28,93%). Destaca-se que pouco mais de um terço (34,83%) das AIRs analisadas apresenta um método claro de comparação de alternativas. Entre as metodologias de escolha identificadas, prevalece a avaliação qualitativa de vantagens e desvantagens, sem a identificação de custos ou benefícios monetizáveis (15,73%).

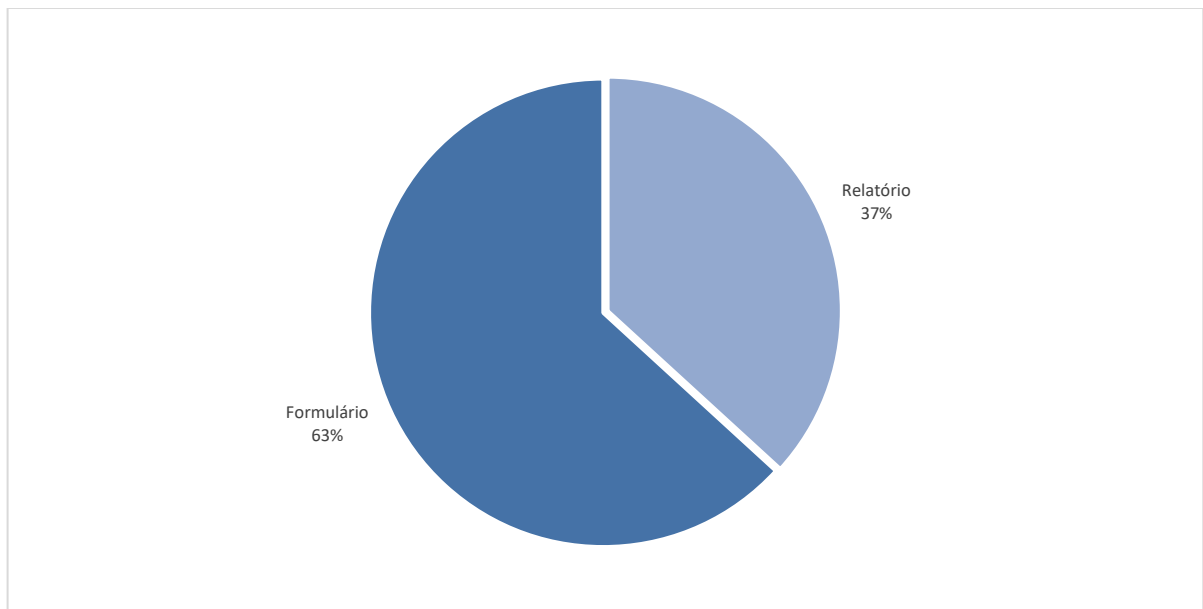
Se considerarmos a definição do problema como ponto de partida de toda a análise de impacto regulatório, os resultados medidos nesse estudo sugerem dificuldades nas etapas subsequentes das AIRs, uma vez que os problemas foram bem definidos em uma pequena parcela da amostra (11,80%). Isso se reflete nas etapas de identificação e comparação de alternativas regulatórias. Acrescenta-se, ainda, que esses achados, ainda que apontem para uma disfunção, ajudam a validar a pesquisa, revelando coerência entre os resultados.

#### 4.3.9. Tipo de documento utilizado

O uso de formulários foi identificado como prática majoritária entre as agências, especialmente entre aquelas em que a adoção da AIR se tornou obrigatória por força de normativos internos, antes mesmo da existência de legislação que a tornasse obrigatória.

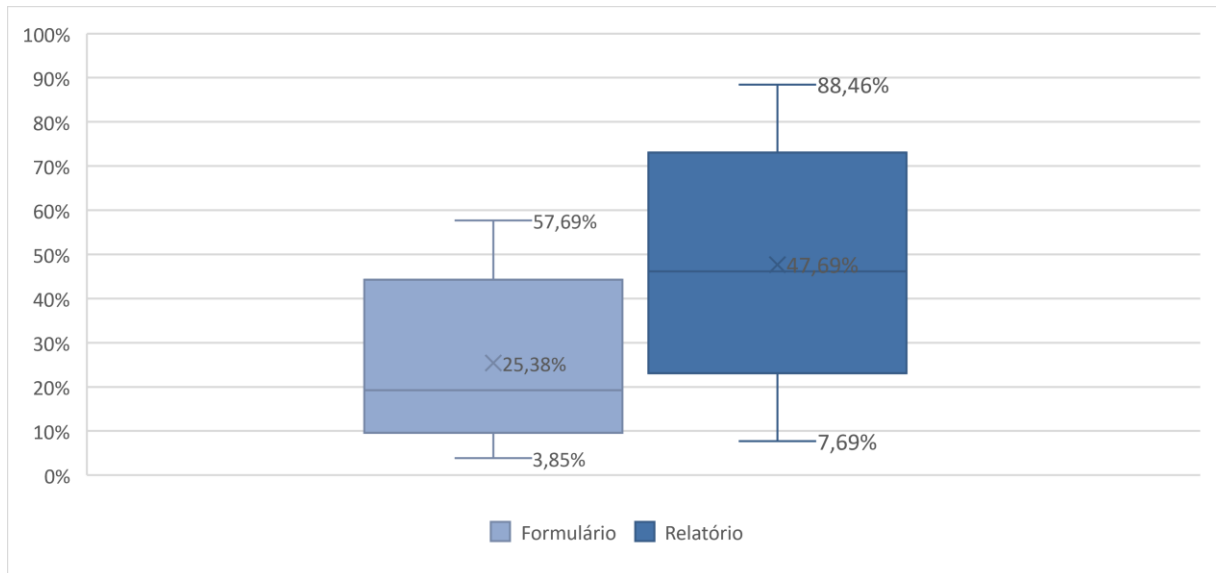
#### Figura 12

*Tipo de documento utilizado na AIR*



*Nota.* Fonte: elaboração própria, a partir dos dados informados pelas agências

Para esta categoria, buscou-se avaliar, ainda, a variação no Índice Geral de Conformidade das AIRs de acordo com o tipo de documento utilizado, a fim de observar de que modo a utilização de formulários afeta a qualidade das análises de impacto regulatório utilizadas pelas agências e o seu potencial de contribuição no processo de tomada de decisão.

**Figura 13***Índice geral de conformidade da AIR por tipo de documento*

*Nota.* Fonte: elaboração própria, a partir dos dados informados pelas agências

#### **4.3.10 Análise dos resultados – Tipo de documento utilizado**

Nas agências em que a AIR não foi adotada de forma obrigatória (ANTAQ e ANP), não foi identificada a utilização de formulários padronizados. Em contrapartida, algumas agências lançaram mão do recurso em todas as análises de impacto regulatório realizadas no período de análise. No entanto, a utilização de formulários para conduzir o processo de elaboração de uma AIR não conduz a um índice de conformidade mais elevado. Nenhum dos diferentes modelos avaliados contempla todos os elementos que devem compor uma análise de impacto regulatório. Não serve de escusa a inexistência anterior de uma legislação específica para esse fim, tendo em vista que os elementos mínimos de uma análise de impacto regulatório há muito se encontram consagrados nas recomendações do OCDE ou na literatura especializada.

Além disso, da leitura dos formulários de AIR preenchidos, verifica-se a tendência ao preenchimento de informações sem o aprofundamento que se espera para uma análise de impacto regulatório. Essa tendência se observa não somente para a definição do problema regulatório, como já mencionado anteriormente, mas também em na identificação e comparação das alternativas, e em outras partes dos formulários.

Ainda que se evite falar no tamanho dos documentos avaliados e que não exista um parâmetro a ser considerado com relação ao tamanho ideal, foi encontrado um grande número de AIRs com cinco páginas ou menos (23,11%) e um número ainda maior de AIRs limitados a vinte páginas (70,75%), boa parte dos quais apresentados sob a forma de formulários (92,30%). Não se pretende aqui, em nenhuma hipótese, estabelecer o número mínimo aceitável de páginas de uma análise de impacto regulatório para que essa possa ser considerada efetiva. Há que destacar, no entanto, que o roteiro esperado para a elaboração de uma AIR recomenda que sejam percorridas diversas etapas ao longo do processo o que sugere a necessidade de elevado poder de síntese para que todos os elementos estejam contidos em documentos mais curtos.

Com efeito, verifica-se que em mais de três quartos das AIR apresentadas sob a forma de formulários (75,11%), o problema regulatório foi definido de forma bastante rasa (52,00%), ou até em apenas um parágrafo (23,11%). Importa destacar que em todos esses casos não há registro de nenhuma outra informação que confirme a existência do problema ou apresente uma definição embasada em evidências.

Adicionalmente, observa-se que o conjunto de AIRs elaboradas sem a utilização de formulários apresenta um grau de conformidade maior em relação às demais.

Convém destacar que a introdução da AIR de forma gradual, segundo a OCDE, pode ser aconselhável para a maioria dos países, em face das limitações de recursos e da pouca experiência com a utilização da ferramenta. Em um contexto de implementação gradual, em que se preconiza a adoção de uma metodologia simplificada, a utilização de formulário pode fazer parte da estratégia de disseminação da AIR. Faz-se necessário, no entanto, atentar para os riscos decorrentes de sua utilização generalizada, sem limitação temporal, convertendo o seu preenchimento em mera tarefa burocrática, destinada a cumprir exigência legal, em vez de orientar o processo de tomada de decisão.

#### **4.4 Identificação do perfil de utilização das AIRs**

Com relação às finalidades de uso definidas por Dunlop *et al.* (2012), a classificação apresentada pelos autores foi adaptada de modo a permitir a identificação das diferentes finalidades de utilização das AIRs no Brasil, com adaptações em relação ao modelo proposto pelos autores.

Neste estudo, a utilização instrumental se evidencia por meio da identificação de elementos que denotam a adequada definição do problema regulatório e de suas causas, a identificação dos objetivos regulatórios, a identificação de ao menos uma alternativa além da manutenção da situação vigente, a identificação dos impactos de cada alternativa identificada e a comparação objetiva das alternativas. Entende-se que a presença desses elementos é suficiente para informar de maneira adequada o processo de tomada de decisão. Nesses casos, a AIR é utilizada para o fim a que se propõe.

No contexto das AIRs elaboradas pelas agências reguladoras brasileiras, entende-se que a utilização perfunctória pode ser identificada por meio de elementos que indicam, concomitantemente, a ausência de uma definição clara do problema regulatório e de comparação objetiva de alternativas, associada a um índice de conformidade global da AIR que indique a presença de menos de um terço dos elementos recomendados. Nesse caso, o documento não preenche sequer os requisitos mínimos para ser admitido como uma AIR de fato. A observância simultânea de tais características, aponta a baixa relevância do instrumento para a instituição e sugerem que a sua realização não passa de mera formalidade.

Para fins deste estudo, entende-se que a utilização comunicativa se caracteriza pela evidenciação de outros mecanismos de participação social durante a elaboração da AIR, além dos processos tradicionais de consulta e audiência públicas que integram a produção de atos normativos, em AIRs, não estando presentes, no entanto, todos os elementos que caracterizariam a utilização instrumental. Nesse caso, ainda que desejável a ampliação da participação social para além dos processos obrigatórios, não se identifica a preocupação com a conformidade dos demais elementos que caracterizariam o uso instrumental, o que reduz o grau de contribuição da AIR no processo de tomada de decisão.

A utilização política neste estudo será adaptada e subdividida em duas outras formas, de acordo com a lógica institucional brasileira, que não é idêntica à americana, nem à europeia. A dificuldade de enquadramento das AIRs analisadas na categoria de utilização política proposta por Dunlop *et al.* (2012) decorre, entre outros fatores, do arranjo institucional em que as agências reguladoras se inserem no Brasil, que reduz a margem discricionária desses entes. Isso porque o resultado das análises de impacto regulatório elaboradas pelas agências, em geral, não influencia a formulação de políticas públicas, mas sim, orienta e detalha a sua aplicação, vez que se presta a subsidiar o processo de tomada de decisão em nível infralegal. O controle

político ocorre *ex ante*, conforme proposto por Woods (2017) e destacado por Sundfeld (2014) para o caso brasileiro.

Uma nova perspectiva de uso político da AIR, no entanto, pode ser avaliada por meio da combinação da possibilidade de apropriação da AIR pela administração pública como elemento de garantia da autonomia burocrática (Woods, 2017), com a preocupação demonstrada pelos servidores públicos quanto à observância dos procedimentos previamente estabelecidos e a conformidade do processo (Radaelli, 2007), e os riscos de uso “pro forma” da ferramenta (NAO, 2007; Caputo, 2019). Nessa perspectiva, em vez de utilizá-la como instrumento de influência no processo decisório, a administração pública faz uso da AIR como instrumento de legitimação de decisões regulatórias perante os demais grupos de interesse. A existência da AIR como parte do processo passa a importar mais do que a sua finalidade.

Essa percepção é indicada por meio da identificação de elementos que sugerem a tomada de decisão antes da elaboração da AIR, condição evidenciada pela menção à intenção de emitir ato normativo e a existência de apenas uma opção regulatória diferente da manutenção do status quo, não estando presentes os elementos que caracterizariam a utilização perfunctória. Nesse contexto, em que não há mais uma decisão regulatória a ser tomada, entende-se que a AIR passa a servir ao regulador como um instrumento de legitimação da sua atuação por meio do cumprimento de exigências estabelecidas *ex ante*, em vez de subsidiar o processo de escolha de uma alternativa regulatória. Tratam-se, portanto, de documentos que não reúnem os elementos necessários para informar o processo de tomada de decisão efetivamente, a despeito da existência de outros, menos relevantes para o processo, mas capazes de legitimar o poder de controlar a regulação. A essa subcategoria, deu-se o nome de “utilização político-legitimadora”.

Adicionalmente, observou-se a incidência de outra forma de utilização política das AIR pelas agências reguladoras, a que convencionou chamar de “utilização político-limitada”, que ocorre nas hipóteses em que o regulador mapeia apenas opções normativas para solucionar o problema regulatório objeto da AIR, ainda que não informe previamente a intenção de normatizar e identifique mais de uma alternativa além da manutenção da situação vigente, não estando presentes os elementos que caracterizariam a utilização perfunctória. Nesse caso, a limitação pode decorrer de: (i) comando legal, que imponha ao regulador a normatização de determinada matéria reguladora, limitando a sua margem de atuação; ou (ii) da incapacidade do regulador em conceber alternativas para além da regulação tradicional. No primeiro caso, a atuação do regulador está limitada por normas de outros órgãos, muitas vezes editadas sem



AIR. Essas normas limitam a ação de escolha do agente regulador, ainda que se identifique mais de uma alternativa além do status quo e não seja feita menção à intenção de normatizar. No segundo caso, o próprio regulador impõe o limite da regulação, prevendo somente alternativas normativas.

## Quadro 2

### *Critérios para enquadramento da utilização das AIRs*

<b>Utilização</b>	<b>Critérios de enquadramento</b>
Instrumental	Problema bem definido
	Objetivos claros
	Identificação de ao menos uma opção além do status quo
	Comparação objetiva de alternativas
Perfunctória	Ausência de definição clara do problema
	Ausência de comparação objetiva de alternativas
	Índice Geral de Conformidade inferior a 33,3%
Comunicativa	Evidência de participação social
	Evidência de consultas prévias
	Ausência de qualquer dos elementos que caracterizam o uso instrumental
Político-legitimadora	Clara menção à intenção de normatizar antes da conclusão da AIR
	Existência de apenas uma opção regulatória além do status quo
	Ausência de qualquer dos elementos que caracterizam o uso perfunctório
Político-limitada	Identificação de opções exclusivamente normativas
	Ausência de qualquer dos elementos que caracterizam o uso perfunctório

*Nota.* Fonte: elaboração própria, a partir do referencial teórico

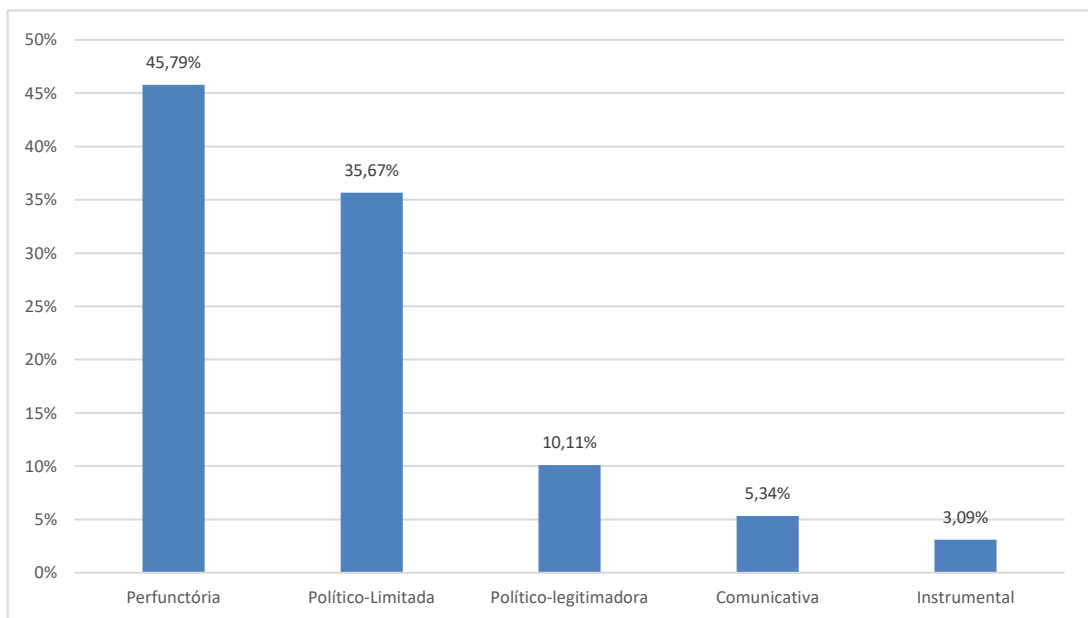
Em ambos os casos, qualquer que seja a opção regulatória escolhida, o resultado será a edição de ato normativo, em geral de comando e controle, por meio do qual o regulador se limita a criar normas e fiscalizar o seu atendimento por parte dos agentes regulados ou cumprir com normas editadas por outros órgãos. Assim, ainda que existam outras formas de intervenção regulatória, a própria AIR limita as opções do tomador de decisão à adoção de solução normativa, evidenciando o uso da ferramenta de forma limitada, sem explorar a possibilidade de solução do problema por meio de outros instrumentos regulatórios, diferentes da edição de ato normativo.

Ressalta-se que, a fim de permitir a melhor compreensão da forma de utilização da AIR, as classificações são excludentes entre si, o que representa dizer que uma mesma AIR não pode ser classificada como, por exemplo, de uso “perfunctório” e “político-legitimador” simultaneamente.

A aplicação dos critérios de enquadramento acima descritos no resultado da avaliação das análises de impacto estudadas apontou a predominância da utilização perfunctória da AIR (45,79%), seguida da utilização político-limitada (35,67%) e da utilização político-legitimadora (10,11%). A utilização comunicativa (5,34%) e a utilização instrumental (3,09%), por sua vez, foram detectadas em um pequeno número de AIRs. Concorrem para este resultado as disfunções encontradas na identificação dos problemas e das opções regulatórias, além do uso massivo de formulários padronizados para elaboração de AIRs.

#### Figura 14

*Utilização das AIRs segundo os critérios definidos neste estudo*



*Nota.* Fonte: elaboração própria, a partir dos dados informados pelas agências

#### 4.5 Impactos da obrigatoriedade sobre a implementação da AIR

A evidenciação dos impactos da obrigatoriedade de adoção da AIR sobre a sua forma de implementação nas agências reguladoras federais brasileiras se deu por meio da verificação das hipóteses formuladas neste estudo.

#### 4.5.1 Primeira Hipótese

H<sub>0</sub>: A obrigatoriedade de realização de AIR para qualquer iniciativa regulatória não induz a adoção de formulários padronizados.

H<sub>1</sub>: A obrigatoriedade de adoção da AIR de forma indiscriminada induz a adoção de formulários padronizados.

Para a verificação primeira hipótese formulada, foi avaliada a incidência da utilização de formulários em cada agência ao longo dos anos. Convém destacar que a AIR se tornou obrigatória na ANA a partir de 2018, e na ANP e na ANTAQ, a partir de 15 de abril de 2021, conforme o disposto no inciso I do art. 24 do Decreto nº 10.411, de 2020. Nas demais agências, já havia determinação para realização de AIR em qualquer iniciativa regulatória no período de análise.

**Tabela 5**  
*Percentual de formulários identificados (Agência/ano)*

Agência	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
ANA	---	---	---	0,00%	0,00%	---	<b>0,00%</b>
ANAC	---	---	100,00%	100,00%	100,00%	---	<b>100,00%</b>
ANATEL	27,27%	28,57%	21,05%	0,00%	---	---	<b>31,15%</b>
ANCINE	---	0,00%	0,00%	0,00%	---	---	<b>0,00%</b>
ANEEL	100,00%	96,43%	40,74%	5,56%	7,14%	0,00%	<b>57,02%</b>
ANM	---	---	---	---	0,00%	---	<b>0,00%</b>
ANP	---	---	---	---	0,00%	0,00%	<b>0,00%</b>
ANS	0,00%	50,00%	20,00%	50,00%	50,00%	---	<b>35,00%</b>
ANTAQ	---	---	---	0,00%	---	---	<b>0,00%</b>
ANTT	100,00%	---	100,00%	88,89%	100,00%	50,00%	<b>90,91%</b>
ANVISA	100,00%	100,00%	100,00%	76,47%	92,31%	100,00%	<b>93,83%</b>
<b>Total</b>	<b>78,57%</b>	<b>82,26%</b>	<b>47,83%</b>	<b>58,97%</b>	<b>56,45%</b>	<b>42,86%</b>	<b>62,64%</b>

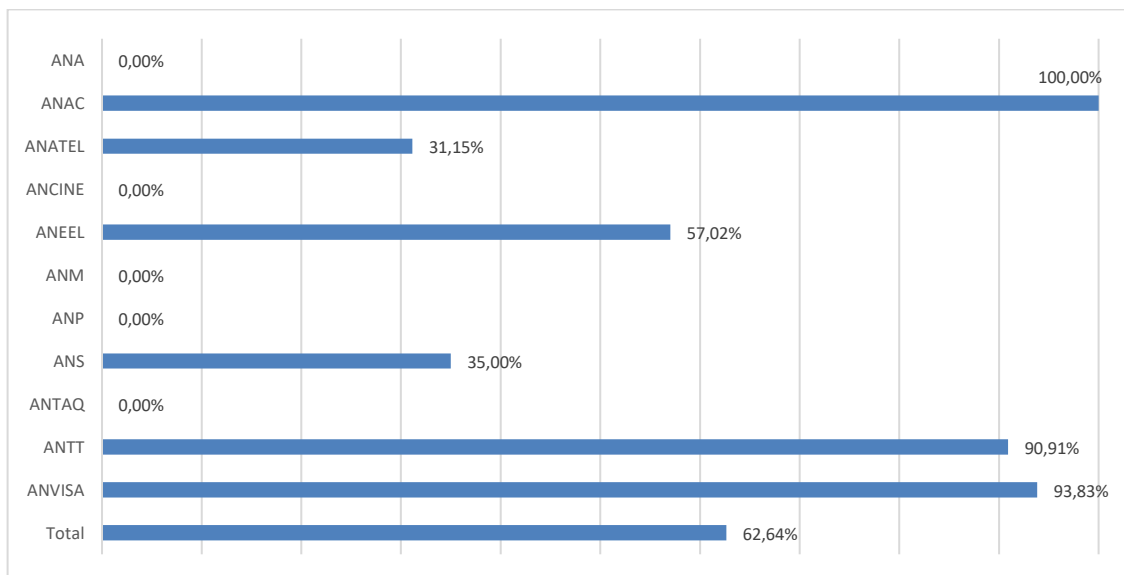
*Nota.* Fonte: elaboração própria, a partir dos dados informados pelas agências

Verifica-se que nas agências em que não havia obrigatoriedade de realização da AIR antes da publicação do Decreto nº 10.411, de 2020 (ANP e ANTAQ), não foram adotados formulários padronizados para a introdução da AIR no processo de regulação. No sentido inverso, ANA, ANCINE e ANM não adotaram formulários, mesmo havendo a obrigatoriedade de elaboração de AIR no curso do processo de regulação.

Nas demais agências, a utilização de formulários variou ao longo dos anos. Somente ANEEL e ANATEL apresentam uma redução gradual e significativa na utilização de formulários.

### Figura 15

*Utilização de formulários– total por agência (2016-2021)*

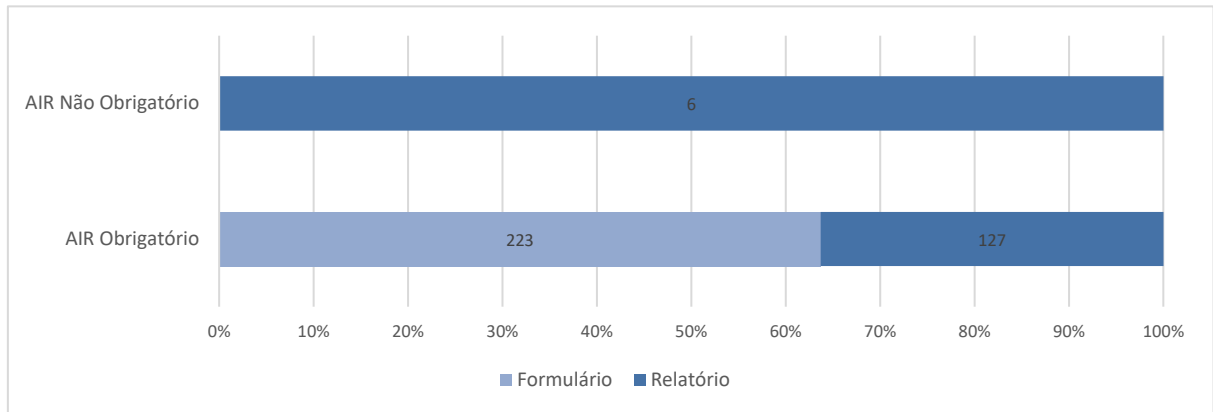


*Nota.* Fonte: elaboração própria, a partir dos dados informados pelas agências

Observa-se, ainda, a predominância da utilização de formulários (64,64%) nas situações em que havia a obrigatoriedade de realização de AIR. No sentido oposto, nenhuma agência lançou mão da utilização de formulários padronizados sem que houvesse a obrigatoriedade de elaboração de AIR no processo regulatório.

**Figura 16**

*Adoção de formulários para elaboração da AIR em função da obrigatoriedade*



*Nota.* Fonte: elaboração própria, a partir dos dados informados pelas agências

A primeira hipótese foi verificada com a realização de teste qui-quadrado, por meio do qual verificou-se a tendência de adoção de formulários padronizados para elaboração de AIRs em relação à obrigatoriedade de adoção da ferramenta no processo regulatório das agências. Os resultados encontrados permitem rejeitar a hipótese nula.

**Tabela 6**

*Verificação da primeira hipótese – Teste qui-quadrado*

Valores observados	AIR Obrigatório	AIR Não Obrigatório	Total
<b>Formulário</b>	223	0	223
<b>Relatório</b>	127	6	133
<b>Total</b>	350	6	356

Valores Esperados	AIR Obrigatório	AIR Não Obrigatório	Total
<b>Formulário</b>	219,24	3,76	223
<b>Relatório</b>	130,76	2,24	133
<b>Total</b>	350	6	356

Teste qui-quadrado	
<b>p-value</b>	0,001379793
<b>Grau de liberdade</b>	1
<b>A</b>	0,01
<b>Valor crítico</b>	0,000157088
<b>Estatística qui quadrado</b>	2,99053E-06
<b>Decisão</b>	Rejeitar hipótese nula

#### **4.5.2 Segunda Hipótese**

H<sub>0</sub>: AIRs elaboradas por meio do uso de formulários padronizados agregam mais valor ao processo de tomada de decisão.

H<sub>1</sub>: AIRs elaboradas por meio do uso de formulários padronizados agregam menos valor ao processo de tomada de decisão.

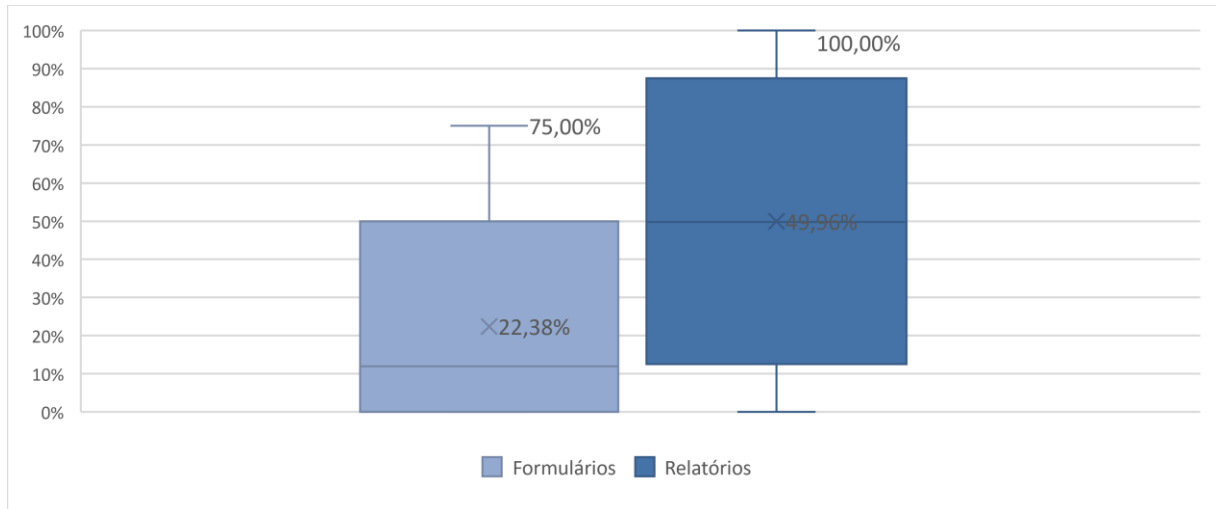
Para verificação da segunda hipótese, adotou-se como parâmetro a verificação dos elementos da AIR considerados mais relevantes para informar o processo de tomada de decisão: a correta definição do problema regulatório e dos objetivos da ação regulatória, bem como a identificação de alternativas para solucionar o problema e a comparação objetiva das alternativas por meio da utilização de um ou mais métodos de análise de impacto. Ressalta-se que esses mesmos critérios foram os mesmos utilizados para avaliar a utilização instrumental da AIR. Assim, admite-se que a presença desses elementos tende a aproximar a AIR do seu uso instrumental, agregando maior valor ao processo de tomada de decisão. A esse indicador, dá-se o nome de “índice de instrumentalização”, uma vez que, quanto maior o índice medido, mais a AIR se aproximará dos elementos que caracterizam a utilização instrumental.

Observa-se que, nas situações em que a elaboração da AIR é apresentada sob a forma de relatórios, o índice de instrumentalização é superior em média (49,96%) à identificação desses elementos em formulários padronizados (27,60%).

A segunda hipótese foi verificada por meio de teste qui-quadrado, por meio do qual verificou-se a relação entre o tipo de documento utilizado (formulários ou relatórios) e a presença de pelo menos a metade dos elementos considerados mais importantes para informar o processo de decisão. Os resultados encontrados permitem rejeitar a hipótese nula.

**Figura 17**

*Presença dos elementos mais relevantes para a tomada de decisão – Índice de instrumentalização*



Nota. Fonte: elaboração própria, a partir dos dados informados pelas agências

**Tabela 7**

*Verificação da segunda hipótese – Teste qui-quadrado*

Valores observados	Índice de instrumentalização >50%	Índice de instrumentalização <50%	Total
<b>Formulário</b>	15	210	225
<b>Relatório</b>	95	36	131
<b>Total</b>	110	246	356

Valores Esperados	Índice de instrumentalização >50%	Índice de instrumentalização <50%	Total
<b>Formulário</b>	69,52	155,48	225
<b>Relatório</b>	40,48	90,52	131
<b>Total</b>	110	246	356

Teste qui-quadrado	
<b>p-value</b>	1,8678E-38
<b>Grau de liberdade</b>	1
<b>A</b>	0,01
<b>Valor crítico</b>	0,00015709
<b>Estatística qui quadrado</b>	5,4799E-76
<b>Decisão</b>	Rejeitar hipótese nula

A confirmação das duas hipóteses sugere que a obrigatoriedade de AIR para toda e qualquer iniciativa regulatória favorece a adoção de formulários padronizados para a introdução da ferramenta entre as agências reguladoras federais e que a utilização generalizada de formulários sem nenhum tipo de limitação, por sua vez, aumenta o risco de converter a AIR em mera tarefa burocrática, com menor grau de contribuição para a tomada de decisão.



## 5 Conclusão

Este trabalho teve como objetivo investigar o modo como a AIR foi introduzida no processo de regulação das agências tentando compreender:

- (i) o grau de conformidade das AIRs em relação às melhores práticas internacionais e, subsidiariamente, à legislação vigente;
- (ii) a finalidade do uso do instrumento pelas agências; e
- (iii) se a obrigatoriedade do uso da AIR afeta sua implementação.

Após reunir e analisar 356 AIRs elaboradas por agências reguladoras federais brasileiras, entre 2014 e 2021, assim como à luz da literatura e do marco legal, foram observados alguns importantes resultados e tendências.

Em primeiro lugar, observou-se um baixo grau de conformidade das AIRs de fato adotadas pelas agências reguladoras federais com relação ao que preconiza a OCDE e ao próprio marco legal em vigor. Constatou-se que grande parte das AIRs avaliadas não trazem um problema regulatório claramente definido (45,51%), enquanto outras (38,48%) apontam a ausência ou a necessidade de atualização de ato normativo como o problema regulatório a ser solucionado. Também merece destaque o grande número de análises de impacto regulatório que, antes mesmo da identificação e comparação de alternativas regulatórias, indica a intenção de emitir ato normativo para a solução do problema (90,73%). Além disso, verificou-se o predomínio de AIRs com a identificação de opções exclusivamente normativas (52,25%) e a existência de poucos documentos que trazem alternativas não-normativas (3,09%).

Com relação à comparação das alternativas identificadas, mais de um terço dos documentos avaliados (33,43%) não apresenta justificativa para a recomendação de uma das opções regulatórias com base em um dos critérios de avaliação disponíveis na literatura, enquanto outra parcela significativa (28,93%) não traz mais de uma opção regulatória, sendo inviável a comparação objetiva. Nas AIRs em que foi apresentada alguma forma de comparação de alternativas, a avaliação qualitativa de vantagens e desvantagens (15,73%), sem a identificação de custos ou benefícios monetizáveis, foi a mais adotada.

A dificuldade de comparação objetiva de alternativas emerge como reflexo de uma cadeia de dificuldades observadas, que começa na definição do problema, passa pela

identificação de opções regulatórias e dos impactos de cada opção identificada e termina na dificuldade de identificação da metodologia mais adequada, muitas vezes desnecessária, uma vez que a solução parece ter sido tomada antes mesmo do início da elaboração da AIR.

Com base na análise do material coletado, à luz da literatura que embasou este estudo, foram identificadas cinco categorias que ajudam a compreender a forma de utilização da AIR pelas agências reguladoras federais brasileiras, que sugerem diferentes usos da AIR por meio da combinação dos elementos que a compõem. O enquadramento das análises de impacto regulatório elaboradas no Brasil nas categorias identificadas foi feito por meio da combinação de diferentes elementos da AIR, que apontam para formas de utilização distintas do instrumento. Resumindo, a AIR, nas agências reguladoras brasileiras, tem sido utilizada de forma instrumental, perfunctória, comunicativa, político-legitimadora ou político-limitada.

Ainda que não pretenda reduzir a enorme importância da análise de impacto regulatório como ferramenta do incremento da qualidade regulatória, este estudo joga luz sobre a possibilidade da sua utilização para fins diversos ao que se propõe. Observou-se, por exemplo, a ocorrência de um grande número de AIRs enquadrados nas categorias perfunctória (45,79%), político-limitada (35,67%) e político-legitimadora (10,11%), que indicam um grau de contribuição reduzido dessas AIR no processo de tomada de decisão, seja por não conter elementos mínimos capazes de informar o processo, por não apresentar opções regulatórias, ou por restringir às soluções propostas a alternativas normativas.

Com relação aos impactos da obrigatoriedade na execução da AIR, verificou-se que a disseminação da ferramenta entre as agências não ocorreu de maneira uniforme. Observou-se que um conjunto de agências se preocupou em inserir a AIR em seus processos regulatórios, tornando-a obrigatória em qualquer processo de edição e alteração de atos normativos. Outras, por sua vez, optaram por não tornar a AIR obrigatória antes da edição do Decreto nº 10.411, de 2020.

Nas agências em que a adoção da análise de impacto regulatório para qualquer iniciativa regulatória não se fez obrigatória antes da existência de comando legal (ANP e ANTAQ), não houve a adoção de formulários padronizados para a inserção da AIR em seus processos. Entre as agências que optaram por tornar a AIR obrigatória por força de ato interno, ANA, ANCINE e ANM não fizeram uso de formulários.

Verificou-se também que a estratégia adotada por cada agência para introdução da ferramenta em seus processos de regulação possui relação direta com a contribuição da AIR para a tomada de decisão, especialmente no que diz respeito à adoção de formulários padronizados. Ficou evidenciado que o uso de formulários padronizados para conduzir a elaboração de uma análise de impacto regulatório induz a respostas mais curtas, sem o aprofundamento esperado, principalmente no que diz respeito à definição do problema regulatório. Em grande parte das AIRs elaboradas a partir de formulários padronizados, definiu-se o problema regulatório em apenas um parágrafo (23,32%), ou de forma bastante sucinta (52,47%), gerando impacto para as etapas posteriores.

Nesse sentido, ficou aparente que a obrigatoriedade de elaboração de AIR para qualquer iniciativa regulatória, sem o estabelecimento de critérios de análise prévia que permitam o estabelecimento de prioridades, aumenta o risco de adoção de formulários padronizados, de preenchimento raso, com menor grau de contribuição para o processo de tomada de decisão. Nesse contexto, as AIRs parecem prestar-se a outras finalidades para o regulador, de acordo com a presença ou com a ausência de elementos considerados indispensáveis ao processo, trazendo consigo o risco de conversão da AIR em documento “pro forma”, destinado ou a cumprir mais uma exigência burocrática.

Importa mencionar que tal conclusão não aponta para desvios do corpo técnico das agências, naturalmente sobrecarregado e cercado de desconfiança por parte das partes com que se relaciona. Ao contrário, reforça a possibilidade de apropriação do instrumento pelo serviço público, ainda que involuntariamente, como ferramenta de legitimação de sua atuação e de garantia de conformidade do processo de regulação, em observância ao controle *ex ante* estabelecido pelo legislador.

Destaca-se, no entanto, que o uso de formulários para a elaboração da AIR não se traduz de forma direta em documentos de menor qualidade ou inadequados ao processo de tomada de decisão. Em um contexto de implementação gradual, conforme preconizado pela OCDE, sua adoção pode ser entendida como boa prática para a disseminação da ferramenta. O principal risco reside no prolongamento da utilização de formulários por longos períodos, aumentando o risco de conversão da ferramenta em mero *checklist* burocrático no processo de regulação existente, que dispensa a realização de estudos mais completos.

As avaliações realizadas neste estudo servem também como referência para a mensuração da conformidade das AIRs elaboradas até 2021 com o que estabelece o Decreto nº

10.411, de 2020, podendo servir como linha de base para estudos futuros. Importa destacar que, para as agências reguladoras federais, a observância do referido decreto tornou-se obrigatória a partir de 15 de abril de 2021. Deve-se considerar, ainda, que o referido decreto teve como inspiração o documento intitulado “Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise Impacto Regulatório – AIR”, elaborado sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, com a colaboração das agências reguladoras, e publicado em junho de 2018 como documento de referência para o uso da ferramenta.

Adicionalmente, a análise dos resultados encontrados permitirá avaliar os quesitos que demandarão maiores esforços das agências para adequação ao Decreto nº 10.411, de 2020. Agora que a análise de impacto regulatório se tornou obrigatória para toda a administração pública federal brasileira, a experiência das agências reguladoras deve servir como referência não somente da aplicação de conceitos teóricos, mas principalmente dos riscos gerados a partir do modelo de introdução adotado.

Espera-se que os dados levantados neste estudo contribuam para a mitigação desses riscos e sugere-se que pesquisas futuras deem continuidade à avaliação da forma de disseminação da AIR e de sua utilização não somente pelas agências reguladoras, mas por toda a administração pública federal.

## 6 Referências bibliográficas

ADELLE, C.; WEILAND, S.; DICK, J.; GONZÁLEZ OLIVO, D., MARQUARDT, J.; ROTS, G.; WÜBBEKE, J.; ZASADA, I. (2015). Regulatory impact assessment: a survey of selected developing and emerging economies. *Public Money & Management*, 36:2, pp. 89-96

ARAÚJO, H. C.; PIRES, J. C. L. (2000). *Regulação e arbitragem nos setores de serviços públicos no Brasil: problemas e possibilidades*. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro 34(5):9-28

BINEMBOJM, G. (2005). *Agências Reguladoras Independentes e democracia no Brasil*. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 240: 147-165

BLACK, J. (2002). *Regulatory conversations*. In: *Journal of Law and Society*, Cardiff, pp. 163–196.

BOEHN, F. (2007). *Regulatory Capture Revisited: lessons from economics of corruption*. Working Paper.

BRASIL (1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 68 pp.

BRASIL (2007). *Decreto n.º 6.062, de 16 de março de 2007*. Institui o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação - PRO-REG, e dá outras providências. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6062.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6062.htm)

BRASIL (2011). *Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)

BRASIL (2013). *Histórico do PRO-REG*. Casa Civil da Presidência República. Brasília. Recuperado de <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/regulacao/sistema-regulatorio-brasileiro/historico-do-pro-reg>

BRASIL (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, 108 pp.

BRASIL (2019a). *Lei n.º 13.848, de 25 de junho de 2019*. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5

de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/113848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113848.htm)

BRASIL (2019b). *Lei n.º 13.874, de 20 de setembro de 2019*. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm)

BRASIL (2020). *Decreto n.º 10.411, de 30 de junho de 2020*. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/d10411.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10411.htm)

CAPUTO, E. (2019). *Avaliação Qualitativa da Aplicação de Análise de Impacto Regulatório pelas Agências Reguladoras: da Recomendação da Casa Civil à Lei nº 13848/2019*. In: Anais do Congresso Internacional de Administração 4.0, 2019, Ponta Grossa. Disponível em < [http://admpg.com.br/2019/anais/arquivos/07282019\\_180744\\_5d3e0e287eb96.pdf](http://admpg.com.br/2019/anais/arquivos/07282019_180744_5d3e0e287eb96.pdf) > Acesso em 25 nov. 2021.

COELHO, C.; PECCI, A. (2011) *Desafios da reforma regulatória no contexto brasileiro*. In: Anais do XXXV Encontro Nacional da Associação de Pós-graduação e Pesquisa em Administração, 2011, Florianópolis, Brasil. Disponível em < [http://www.anpad.org.br/diversos/down\\_zips/58/APB2276.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/58/APB2276.pdf) > Acesso em 16 nov. 2021.

DUNLOP, C.; MAGGETTI, M.; RADAELLI, C.; RUSSEL, D. (2012). *The Many Uses of Regulatory Impact Assessment: A Meta-Analysis of EU and UK Cases*. *Regulation & Governance* (2012) 6, 23–45.

FRITSCH, O.; KAMKHAJI, J.; RADAELLI, C. (2016). *The Content of Impact Assessment in the United Kingdom: Exploring Learning across Time, Sectors and Departments*. *Regulation & Governance* nº 11.

GUARANY, M. (2019). Prefácio. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS DE CONCORRÊNCIA CONSUMO E COMÉRCIO INTERNACIONAL - IBRAC. *Institucionalização e prática da Análise de Impacto Regulatório no Brasil*. São Paulo: IBRAC, 329 pp.

HAHN, R. W.; DUDLEY, P. M. (2007). *How Well Does the U.S. Government Do Benefit-Cost Analysis?* *Review of Environmental Economics and Policy*, volume 1, issue 2, pp. 192–211

HERTIN, J.; JACOB, K.; PESCH, U.; PACCHI, C. (2009). *The production and use of knowledge in regulatory impact assessment – an empirical analysis*. *Forest Policy and Economics*, [s.l], v. 11, n 5-6, p. 418.

INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT/The World Bank. (2020). *Doing Business 2020: Comparing Business Regulation in 190 Economies*. Washington, 149 pp.

INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT/The World Bank. (2021). *Doing Business Subnacional Brasil 2021: Comparando o ambiente de negócios para empresas nacionais em 27 localidades brasileiras com o de outras 190 economias*. Washington, 368 pp.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO. (2019). *Quantidade de normas editadas no Brasil: 31 anos da Constituição Federal de 1988*. Curitiba, 9 pp.

JACOBZONE, S.; SANTOS, L. A. (2015). *Capítulo 6: Supervisão regulatória na experiência mundial recente*. In: SALGADO, Lúcia Helena; FIUZA, Eduardo Pedral Sampaio (orgs.). *Marcos regulatórios no Brasil: aperfeiçoando a qualidade regulatória*. Rio de Janeiro: IPEA, pp. 223-266.

KIRKPATRICK, C., PARKER, D., & ZHANG, Y.-F. (2004). *Regulatory Impact Assessment in Developing and Transition Economies: A Survey of Current Practice*. *Public Money and Management*, 24(5), 291–296.

MARQUES NETO, F. (2009). *Finalidades e fundamentos da moderna regulação econômica*. *Fórum Administrativo - Direito Público*. Belo Horizonte, ano 9, n. 100.

MUELLER, B.; PEREIRA, C. (2002). *Credibility and the Design of Regulatory Agencies in Brazil*. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 22, n. 3, p. 87, (July)

NATIONAL AUDIT OFFICE (2006). *Evaluation of Regulatory Impact Assessments: 2005-06*. Report by the Comptroller and Auditor General. 49pp. (June)

OLIVEIRA, R. (2009). O Modelo Norte-Americano de Agências Reguladoras e sua Recepção pelo Direito Brasileiro. *Revista da EMERJ*, v. 12, nº 47.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. (1997). *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*. Paris: OCDE, 1997. 40 pp.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. (2007). *Reduzindo Burocracia: estratégias nacionais de simplificação administrativa*. Brasília, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasil. 124 p.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. (2008a). *Building an institutional framework for regulatory impact analysis: guidance for policy makers*. Paris: OCDE, 77 pp.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. (2008b). *Relatório sobre a Governança Regulatória. Brasil: Fortalecendo a governança para o crescimento*. Paris: OCDE, 352 pp.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. (2009). *Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence, OECD Reviews of Regulatory Reform*, OECD Publishing, Paris: OCDE, 182 pp.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. (2020). *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: Regulatory Impact Assessment*, OECD Publishing, Paris: OCDE, 35 pp.

PECI, A.; Sobral, F. (2011). *Regulatory Impact Assessment: How political and organizational forces influence its diffusion in a developing country*. *Regulation & Governance*, 5, pp. 204 – 220.

PÓ, M. V.; ABRUCIO, F. (2006). *Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças*. *Rev. Adm. Pública* Vol. 40, nº 4, Rio de Janeiro, (Julho/Agosto).

POSNER, E. (2001). *Controlling Agencies with Cost-Benefit Analysis: A Positive Political Theory Perspective*, *University of Chicago Law Review*, nº 68, pp. 1137 – 1194.

RADAELLI, C. (2004). *The diffusion of regulatory impact analysis - Best practice or lesson-drawing?* *European Journal of Political Research*, 43(5), 723–747.

RADAELLI, C. (2008). *What do governments get out of regulatory reform? The case of regulatory impact assessment*. In: 15<sup>a</sup> Conference of the Nordic Political Science. Tromso, 26pp.

SCHWAB, K. (2019). *The Global Competitiveness Report 2019*. World Economic Forum. Disponível em < [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf) > Acesso em 21 set. 2021.

SUNDFELD, C. A. (2014). *Direito Administrativo para Céticos*. (2<sup>a</sup> edição). São Paulo: Malheiros Editores

VALENTE, P. R. P. (2010). *Avaliação de Impacto Regulatório. Uma ferramenta à disposição do Estado* (Dissertação de mestrado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

VISCUSI, W. K.; VERNON, J. M.; HARRINGTON, J. E. (1995). *Economics of Regulation and Antitrust*. Cambridge: The MIT Press.

WOODS, N. D. (2017). *Regulatory Analysis Procedures and Political Influence on Bureaucratic Policymaking*. *Regulation & Governance*, 12(2), pp. 299–313.