

GUÍA DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR) PARA AUTORIDADES REGULADORAS DA ETIQUETAGEM DE EFICIÊNCIA ENERGÉTICA DO MERCOSUR

2024



Projeto PTB – MERCOSUL

“Fortalecimiento da Infraestrutura da Qualidade para
o Fomento da Eficiência Energética”





Este Guia reúne boas práticas sobre a AIR e por isso tem um carácter pedagógico. Consequentemente, este Guia não é obrigatório. Qualquer divergência entre este Guia e uma norma legal vinculativa deverá estar sujeita à legislação aplicável à matéria.

Participantes na redação do Guia:

Este Guia foi elaborado por representantes das seguintes organizações: para a Argentina, a Secretaria de Comércio (SECOM) do Ministério da Economia (MECON); para o Brasil, o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia do Brasil (INMETRO); para o Paraguai, o Ministério da Indústria e Comércio (MIC), o Instituto Nacional de Tecnologia, Normalização e Metrologia (INTN) e o Vice-Ministério do Ministério de Minas e Energia (VMME), e; para o Uruguai: a Área de Demanda, Acesso e Eficiência Energética da Direção Nacional de Energia do Ministério da Indústria, Energia e Mineração (MIEM) e o Laboratório Tecnológico do Uruguai (LATU); sob a direção e edição de Ramón Madriñán Rivera (Ed.), consultor do PTB. Agradecimentos especiais à Dra. Delia Rodrigo pela revisão e sugestões de melhoria de todo o texto.

Leitores:

Este guia destina-se especialmente a funcionários dos países membros do MERCOSUL responsáveis por programas e projetos responsáveis por programas e projetos regulatórios, em particular, na área de etiquetagem de eficiência energética.

Direitos Autorais:

Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) (2024) ©

Licença de Uso:

Este guia destina-se a ser divulgado ampla e abertamente. Por respeito ao trabalho dos autores, foram estabelecidas as seguintes regras para cópia. Todos são livres para copiar, distribuir, exibir e executar a obra e realizar trabalhos derivados, nas seguintes condições:

- Atribuição: Os créditos devem ser dados aos autores.
- Indicação de alterações feitas: Se você alterar, transformar ou acrescentar a este trabalho, poderá distribuir o trabalho resultante apenas indicando que as alterações, transformações ou acréscimos não fazem parte do trabalho original.
- Distribuição deste documento: Se você alterar, transformar ou acrescentar algo a este trabalho, poderá distribuir o trabalho resultante somente sob uma licença idêntica a esta.

Impressão:

Publicado por
Physikalisch-Technische Bundesanstalt
Bundesallee 100
38116 Braunschweig
Alemania

Texto:

Ramón Madriñán Rivera (Ed.)

Projeto e Diagramação:

Daniel Navas Contreras

Revisão da versão em português:

Marcelo Almeida Gadelha

Publicado em março de 2024



ÍNDICE

ACRÓNIMOS	5
APRESENTAÇÃO	6
GLOSSÁRIO	8
PARTE 1 - CONCEITOS BÁSICOS DA AIR	13
a. Considerações Iniciais	14
b. Melhoria Regulatória (Política Regulatória):	14
c. Boas Práticas Regulatórias	16
d. Análise de Impacto Regulatório (AIR)	17
PARTE 2 - PRÉ-REQUISITOS PARA INTRODUÇÃO DA AIR	20
a. Compromisso Político com a Utilização da AIR como ferramenta de melhoria regulatória	21
b. Estabelecimento de um Quadro Institucional para a AIR	22
c. Designação de responsabilidades no processo da AIR	23
d. Criação de capacidades técnicas para o desenvolvimento da AIR	23
e. Coleta de Informações	24
PARTE 3 – CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A ELABORAÇÃO DE UMA AIR	25
a. Aspectos gerais	26
b. Exemplos internacionais	26
PARTE 4 - A ELABORAÇÃO DA AIR	29
a. Identificação e Definição do Problema	31
b. A Linha de Base e sua Importância no Modelo de Melhoria Regulatória	33
c. Necessidade de Intervenção do Estado	33
d. Identificação dos Grupos Afetados	36
e. Definição dos Objetivos da Intervenção	40
f. Busca de Alternativas para Intervir	44
PARTE 5 - METODOLOGIAS PARA A ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS	49
a. Introdução	50
b. Análise Multicritério	51
c. Análise de Custo-Benefício (ACB)	55
d. Análise de Custo-Efetividade (CEA)	63
e. Análise do Custo-Padrão (ACS)	65
PARTE 6 - O DOCUMENTO DE IMPACTO REGULATÓRIO, CONSULTA PÚBLICA E IRELATÓRIO DE RESULTADOS DA CONSULTA PÚBLICA	70

a. O Documento de Impacto Regulatório (DIR)	71
b. Consulta Pública	72
c. Relatório de resultados da Consulta Pública	72
PARTE 7 - O MONITORAMENTO DA REGULAMENTAÇÃO	74
a. O monitoramento da Regulamentação e sua Importância	75
b. Planejamento do monitoramento	76
c. Seleção de indicadores	76
d. Frequência de monitoramento	77
PARTE 8 - A AIR EX POST	78
a. Introdução à AIR ex-post	79
b. Diferença entre AIR ex-ante e AIR ex-post	80
c. Oportunidade de realizar uma AIR ex-post	83
d. Os desafios da AIR ex-post	85
e. O princípio da proporcionalidade na AIR ex-post	85
PARTE 9 - COOPERAÇÃO ENTRE OS PAÍSES DO MERCOSUL PARA O	
DESENVOLVIMENTO DE ANÁLISES DE IMPACTO REGULATÓRIO	86
a. O estabelecimento de objetivos comuns	87
b. Estabelecimento de metodologias de trabalho compartilhadas ou comuns	87
c. Manter trocas de informações constantes	88
d. Capacitar as equipes técnicas de AIR	88
e. Promover o contato com outras organizações de cooperação internacional	88
f. Promover a participação social	88
BIBLIOGRAFIA	89
ANEXO I - MÉTODOS DE COLETA DE INFORMAÇÕES	92
ANEXO II - TIPOLOGIA DA REGULAMENTAÇÃO ECONÔMICA	97



ACRÔNIMOS

ACB	Análise de Custo-Benefício
ACE	Análise de Custo-Efetividade
ACP	Análise do Custo-Padrão
AMC	Análise Multicritério
AIR	Análise de Impacto Regulatório
BPR	Boas Práticas Regulatórias
BM	Banco Mundial
BTC	Barreiras Técnicas ao Comércio
DIR	Documento de Impacto Regulatório
EEE	Etiquetagem de Eficiência Energética
ARR	Avaliação de Resultado Regulatório ou AIR ex-post
IQ	Infraestrutura da Qualidade
IEC	Comissão Eletrotécnica Internacional
ISO	Comissão Eletrotécnica Internacional
ITU	União Internacional de Telecomunicações
FOFA	Fortalezas, oportunidades, fraquezas e ameaças
MPME	Micro, pequenas e médias empresas
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
PBE	Programa Brasileiro de Etiquetagem
VPC	Valor presente dos custos
VPL	Valor presente líquido

▶ APRESENTAÇÃO

Dentro dos poderes do Estado, a regulamentação, juntamente com as políticas monetárias e fiscais, sempre teve um lugar privilegiado entre as ferramentas do governo, pois permite a definição das regras que prevalecem na economia e na sociedade. No entanto, ao contrário dos outros dois, não houve um exame detalhado dos processos regulatórios, incluindo avaliações sistemáticas sobre se a regulamentação atende aos objetivos para os quais foi projetada e implementada.

Portanto, com o desenvolvimento de novas ferramentas que sustentam as boas práticas regulatórias, como a elaboração de normativas “baseadas em evidências”, os países passaram a perceber os imensos benefícios que as regulações podem trazer para a sociedade como um todo.

Para contribuir com esses esforços, o órgão regulador deve aplicar um processo especial que leva a melhores resultados regulatórios, chamado Análise de Impacto Regulatório (AIR). Como parte do ciclo de vida regulatório, em que as regulamentações devem ser preparadas, emitidas, monitoradas e avaliadas com certa frequência, a AIR desempenha um papel fundamental na compreensão de como intervir, solucionar problemas e atingir os objetivos mais elevados dos Estados por meio da regulamentação. Em outras palavras, a regulamentação deve ser construída com base em evidências conhecidas ou inferidas e sua aplicação deve ser planejada em todos os seus aspectos econômicos, jurídicos, técnicos e administrativos.

Para tanto, este Guia de Análise de Impacto Regulatório tem como objetivo auxiliar as autoridades reguladoras de etiquetagem de eficiência energética dos Estados Membros do MERCOSUL no desenvolvimento de seus trabalhos de elaboração de regulamentos técnicos nessa área, por meio da preparação de análises de impacto antes da emissão de tais instrumentos, a fim de obter o máximo de benefícios. Para isso, é particularmente importante que a regulamentação não se concentre exclusivamente em ganhos de curto prazo ou que uma parte do setor seja regulada sem compreender as interrelações mais amplas com o restante das partes interessadas e autoridades. Isso resultaria na perda de benefícios importantes que uma regulamentação bem acompanhada pela autoridade fiscalizadora poderia trazer para a sociedade, como um mercado mais competitivo, com partes interessadas mais bem informadas sobre seu produto e, em última análise, mais conscientes e responsáveis. Dessa forma, a regulamentação deve ter um efeito positivo na sociedade como um todo.

Reconhecendo a importância da regulamentação como um ecossistema, este Guia foi desenvolvido para contribuir para a consolidação dos processos regulatórios nos países da região e para as iniciativas a serem tomadas no âmbito do MERCOSUL. Isso inclui, entre outros tipos de regulamentação, a regulamentação técnica, que, além da abordagem de “melhoria regulatória”, deve considerar o complemento fornecido pelas “boas práticas regulatórias”¹.

1. Em questões técnicas, por exemplo, ter um ecossistema eficiente e eficaz de padrões e qualidade, também conhecido como infraestrutura de qualidade (IQ), é um ingrediente essencial para a proteção de objetivos legítimos, especialmente regulamentos técnicos, como as regulações de etiquetagem de eficiência energética (EEE).

Em particular, este guia foi concebido para ajudar os países membros do MERCOSUL a iniciar um processo de discussão sobre a importância da AIR no exercício de seus poderes regulatórios em geral e como preencher lacunas e desenvolver capacidades institucionais nessa área. Em particular, também pode ajudar os países a desenvolver práticas recomendadas em seus esforços para intervir nos mercados de produtos que são relevantes para as matrizes energéticas, incluindo aqueles que podem exigir, por exemplo, a etiquetagem de eficiência energética.

Para isso, este Guia considera alguns dos principais aspectos institucionais e administrativos e metodologias da AIR, além de fornecer exemplos de como desafios semelhantes foram abordados em outras partes do mundo. Esta publicação relata as conquistas e lições aprendidas com as experiências de outras regiões e busca expandi-las para fornecer um conjunto eficaz de boas práticas para o MERCOSUL.

Finalmente, agradecemos às autoridades de cada um dos países que acompanharam seu desenvolvimento e aos membros do grupo de trabalho que desenvolveu este trabalho sob a orientação do PTB e de seus consultores, e ao Subgrupo de Trabalho do MERCOSUL - SGT 3.

► GLOSSÁRIO

Análise de sensibilidade:² é a análise dos efeitos observados nos resultados de uma alternativa em resposta a mudanças nas premissas ou parâmetros utilizados. Em um contexto de tomada de decisão, pode ser usada para: (a) testar a robustez da alternativa (quão insensível ela é à mudança de parâmetros); (b) qual será a mudança nos resultados em face da mudança de parâmetros; e (c) o limite que esses parâmetros podem assumir sem afetar os resultados.

Análise de Impacto Regulatório (AIR):³ Análise de Impacto Regulatório é o processo sistemático de análise, baseado em evidências, que busca avaliar, a partir da definição de um problema, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para atingir os objetivos pretendidos, para orientar e auxiliar na tomada de decisões.

Boas Práticas Regulatórias (BPR):⁴ são diretrizes e recomendações reconhecidas internacionalmente, ou baseadas naquelas desenvolvidas por órgãos internacionais de normalização, aplicáveis aos processos de elaboração, implementação, revisão, alteração e revogação das medidas regulatórias, a fim de orientar, guiar, facilitar e simplificar a tarefa regulatória dos órgãos com autoridade e responsabilidade sobre esses processos, dentro da estrutura das disposições nacionais de aplicação.

Coerência regulatória:⁵ o resultado da cooperação qualificada entre entidades com poderes regulatórios, que visa explicitamente eliminar inconsistências dentro de um sistema regulatório simples ou complexo (composto por vários subsistemas).

Custos administrativos:⁶ custos (financeiros, de tempo, aprendizado, adequação ou realização) incorridos para o cumprimento das obrigações criadas pelo Estado relacionadas à geração, armazenamento e envio de informações, obtenção de alvarás, licenças, preenchimento de formulários, preparação para inspeções e etc.

2 Governo Federal do Brasil, Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR, Sede da Presidência da República (junho, 2018).

3 Para a OMC e a OCDE, é o processo sistemático de identificação, qualificação e/ou quantificação dos benefícios e custos que provavelmente surgirão de opções regulatórias ou não regulatórias para uma política sob consideração. Observação 1: A referida avaliação poderá basear-se em análises de custo-benefício, análises custo-efetividade, análises de impacto comercial, entre outras. Vide OMC - OCDE.- Facilitando o Comércio Através da Cooperação Regulatória - O caso dos acordos e comitês OTC / MSF da OMC, Genebra - Paris, 2019. Original em inglês em https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/tbtmsf19_e.pdf págs. 88 a 96.

4 MERCOSUL Decisão CMC 20/18 Para a OMC-OCDE, são as melhores práticas que permitem aos Estados aplicar efetivamente os Acordos sobre Barreiras Técnicas ao Comércio e Medidas Sanitárias e Fitossanitárias. Observação: as boas práticas regulatórias incluem a institucionalização de mecanismos, processos e procedimentos correspondentes para garantir a não discriminação, a necessidade de regulações e a busca por objetivos legítimos, a harmonização com padrões internacionais, a transparência, a consulta pública e a facilitação do comércio. OMC - OCDE.- Facilitar o Comércio Através da Cooperação Regulatória - O caso dos acordos e comitês OTC / MSF da OMC, Genebra - Paris, 2019.

5 Thorstensen y Badin, Coerência e convergência regulatória no comércio exterior: o caso do Brasil frente a União Europeia e estados unidos com ênfase na experiência do Reino Unido. Coordenadores. Em https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18732/ccgi_thorstensen%3b%20badin.%20coerência%20e%20convergência%20regulatória_v.2.pdf?sequence=1&isallowed= e acessado em 2 de dezembro de 2020.

6 Governo Federal do Brasil, Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR, Sede da Presidência da República (junho, 2018).

Conformidade:⁷ Cumprimento dos requisitos especificados.

Eficácia:⁸ desempenho em relação ao alcance de resultados. Uma ação eficaz é aquela capaz de atingir as metas planejadas, independentemente dos custos envolvidos ou do alcance dos objetivos ou impactos finais desejados.

Eficiência:⁹ desempenho considerando a relação entre os resultados obtidos e os recursos utilizados. Uma ação eficiente é aquela capaz de alcançar os resultados desejados com o menor custo possível, independentemente da abrangência dos impactos desejados.

Efetividade:¹⁰ Demonstração de que se cumprem os requisitos especificados relativos a um produto, a um processo, a sistemas, a pessoas ou a organismos.

Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) ou AIR ex-post:¹¹ é um instrumento para avaliar o desempenho do ato normativo adotado ou modificado, considerando o alcance dos objetivos e resultados originalmente pretendidos, bem como outros impactos observados no mercado e na sociedade, como consequência de sua implementação.

Governo: Poder executivo do poder público de um país.

Indicador:¹² é uma variável definida para descrever, classificar, ordenar, comparar, qualificar ou quantificar sistematicamente aspectos de um objeto (política, programa, projeto, ação, etc.). O principal objetivo de um indicador é traduzir, de forma mensurável, um determinado aspecto de uma realidade dada (situação) ou construída (ação), de modo a permitir sua observação, monitoramento e avaliação.

Institucionalização da AIR ex-ante e ex-post no âmbito das agências reguladoras, órgãos ou entidades da Administração Pública:¹³ é a definição das unidades organizacionais que participam de sua elaboração e de suas respectivas competências.

Introdução no mercado: Para os produtos importados, o levantamento aduaneiro no país importador, ou para os produtos nacionais, a primeira comercialização de um produto no mercado.

Melhoria Regulatória:¹⁴ É a política de um estado para melhorar, em geral, o desempenho, a relação rentabilidade e a qualidade jurídica das formalidades regulatórias e administrativas.

Observação 1: A noção de melhoria regulatória abrange o processo, ou seja, a maneira como

7 MERCOSUL/GMC/Resolução N° 57/18, Glossário de Termos Relativos a Regulamentos Técnicos e Avaliação da Conformidade (2018).

8 Governo Federal do Brasil, Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR, Sede da Presidência da República (junho, 2018).

9 Governo Federal do Brasil, Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR, Sede da Presidência da República (junho, 2018).

10 Governo Federal do Brasil, Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR, Sede da Presidência da República (junho, 2018).

11 Governo Federal do Brasil, Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR, Sede da Presidência da República (junho, 2018).

12 Governo Federal do Brasil, Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR, Sede da Presidência da República (junho, 2018).

13 Governo Federal do Brasil, Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR, Sede da Presidência da República (junho, 2018).

14 Governo Federal do Brasil, Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR, Sede da Presidência da República (junho, 2018).

as regulações são desenvolvidas e aplicadas, que deve seguir os princípios fundamentais de consulta, transparência, prestação de contas e abordagens baseadas em evidências.

Observação 2: A noção de reforma regulatória também abrange os resultados, ou seja, regulações que sejam eficazes para atingir seus objetivos, eficientes, coerentes e simples.

Meta:¹⁵ Corresponde a medidas de aplicação geral, adotadas por autoridades reguladoras, e cuja observância é obrigatória.

Medida Regulatória (ou Ato Normativo de interesse geral ou regulamentação):¹⁶ Corresponde a medidas de aplicação geral, adotadas por autoridades reguladoras, e cuja observância é obrigatória.

Monitoramento:¹⁷ atividade que busca monitorar, quantificar ou qualificar os impactos das ações implementadas, com o objetivo de verificar se os objetivos estão sendo alcançados.

Notório baixo impacto:¹⁸ para efeitos da AIR, entende-se por notórios padrões de baixo impacto aqueles que se enquadram nos seguintes casos:

- (a) não tenha implicações substanciais para a saúde pública, a segurança, as políticas ambientais, econômicas ou sociais
- (b) não provoque um aumento significativo dos custos para os agentes econômicos ou utilizadores dos serviços prestados ou
- (c) não provoque um aumento significativo nas despesas orçamentárias ou financeiras.

Norma Técnica:¹⁹ documento aprovado por uma instituição reconhecida que fornece, para uso comum e repetido, regras, diretrizes ou características para produtos ou processos e métodos de produção relacionados, e cuja observância não é obrigatória. Pode também incluir ou tratar exclusivamente de requisitos de terminologia, símbolos, embalagem, marcação ou etiquetagem aplicáveis a um produto, processo ou método de produção.

Objetivo:²⁰ declaração de algo a ser obtido, definido em termos de um contexto, um elemento e uma direção preferida.

Organismo de Normalização:²¹ organismo com atividades de normalização reconhecidas a nível regional ou internacional que tem, por força dos seus estatutos, como uma das

15 OMC - OCDE.- Facilitar o Comércio Através da Cooperação Regulatória - O caso dos acordos e comitês OTC / MSF da OMC, Genebra - Paris, 2019. Original em inglês em https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/tbtmsf19_e.pdf págs. 88 a 96).

16 MERCOSUL Decisão CMC 20/18 Para a OMC-OCDE, são as melhores práticas que permitem aos Estados aplicar efetivamente os Acordos sobre Barreiras Técnicas ao Comércio e Medidas Sanitárias e Fitossanitárias.

17 Governo Federal do Brasil, Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR, Sede da Presidência da República (junho, 2018).

18 MERCOSUR/GMC/Resolução n° 57/18, Glossário de Termos relacionados a Regulamentos Técnicos e Avaliação de Conformidade (2018).

19 Governo Federal do Brasil, Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR, Sede da Presidência da República (junho, 2018).

20 MERCOSUR/GMC/Resolución n° 57/18, Procedimentos para a Elaboração, Revisão e Revogação do Regulamentos Técnicos do MERCOSUL e Procedimentos do MERCOSUL de Avaliação da Conformidade (2017).

21 MERCOSUR/GMC/Resolução n° 57/18, Glossário de Termos relacionados a Regulamentos Técnicos e Avaliação de Conformidade (2018).

suas principais funções o desenvolvimento, aprovação ou adoção de normas que sejam disponibilizadas ao público.

Observação 1: No âmbito do MERCOSUL, o órgão de normalização reconhecido é a Associação Mercosul de Normalização.

Nota 2: A nível internacional, as organizações de normalização reconhecidas são: ISO (Organização Internacional de Normalização), IEC (Comissão Eletrotécnica Internacional), Codex Alimentarios e ITU (União Internacional de Telecomunicações).

Participação social:²² Para os fins deste Guia, a participação social é considerada em um sentido amplo, ou seja, qualquer processo que permita o recebimento de informações, críticas, sugestões e contribuições de agentes diretamente interessados e do público em geral sobre questões regulatórias em análise pela agência, órgão ou entidade, utilizando os diferentes meios e canais considerados adequados.

Procedimento:²³ forma especificada de realizar uma atividade ou processo.

Problema regulatório:²⁴ é aquele que resulta em distorções no funcionamento do mercado ou em limitações para atingir determinado objetivo público específico, exigindo tomada de decisão por parte do órgão, agência ou entidade reguladora.

Produto:²⁵ resultado de um conjunto de atividades mutuamente relacionadas ou em interação, que transformam elementos de entrada em resultados.

Requisitos Especificados:²⁶ Necessidade ou expectativa estabelecida.

Observação: Os requisitos especificados podem ser estabelecidos em “documentos normativos”, tais como a regulamentação, as normas e especificações técnicas.

Revisão:²⁷ verificação da adequação, da suficiência e da eficácia das atividades de seleção e determinação e dos resultados dessas atividades, com relação ao cumprimento dos requisitos especificados por um objeto de avaliação da conformidade.

Risco:²⁸ efeito da incerteza na consecução dos objetivos.

22 Governo Federal do Brasil, Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR, Sede da Presidência da República (junho, 2018).

23 **MERCOSUL/GMC/Resolução N° 57/18**, Glossário de Termos relacionados a Regulamentos Técnicos e Avaliação de Conformidade (2018).

24 Governo Federal do Brasil, Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR, Sede da Presidência da República (junho, 2018).

25 **MERCOSUL/GMC/Resolução N° 57/18**, Glossário de Termos Relativos a Regulamentos Técnicos e Avaliação da Conformidade (2018).

26 **MERCOSUL/GMC/Resolução N° 57/18**, Glossário de Termos Relativos a Regulamentos Técnicos e Avaliação da Conformidade (2018).

27 **MERCOSUL/GMC/Resolução N° 57/18**, Glossário de Termos Relativos a Regulamentos Técnicos e Avaliação da Conformidade (2018).

28 **MERCOSUL/GMC/Resolução N° 57/18**, Glossário de Termos Relativos a Regulamentos Técnicos e Avaliação da Conformidade (2018).

Estoque regulatório:²⁹ conjunto de atos regulatórios publicados pela agência, órgão ou entidade.

Vigilância:³⁰ Repetição sistemática de atividades de avaliação da conformidade como base para manter a validade da declaração de conformidade.

²⁹ Governo Federal do Brasil, Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR, Sede da Presidência da República (junho, 2018).

³⁰ Governo Federal do Brasil, Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR, Sede da Presidência da República (junho, 2018).

PARTE 1

**CONCEITOS BÁSICOS DA
AIR**

▶ PARTE 1 – CONCEITOS BÁSICOS DA AIR

a. Considerações Iniciais

Com a virada do século, várias instituições internacionais se dedicaram ao estudo e à promoção da melhoria regulatória. É o caso da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), do Comitê de Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT) da Organização Mundial do Comércio (OMC) e do Banco Mundial (BM). Conforme explicado abaixo, essas instituições realizaram essas discussões usando termos diferentes. Apesar da diferença de conceitos, suas conclusões tratam do mesmo objeto: as melhores práticas para o exercício do poder regulatório dos Estados modernos.

Embora o trabalho realizado por cada uma das instituições mencionadas - e pelos países que as compõem - tenha como objetivo alcançar melhores práticas regulatórias, há diferenças entre elas em termos de seus respectivos mandatos. Por exemplo, a OCDE tem se preocupado em analisar como os países podem estabelecer um sistema regulatório melhor que os leve a produzir e implementar regulações de melhor qualidade, enquanto o Comitê OTC da OMC tem se preocupado mais com questões relacionadas à preparação, adoção e implementação dos regulamentos técnicos, normas e procedimentos de avaliação de conformidade, e com os países que buscam o equilíbrio certo entre a imposição de barreiras comerciais desnecessárias ao comércio internacional e o respeito à autonomia regulatória dos membros. Embora sejam trabalhos diferentes, o resultado permitiu uma complementaridade que hoje é relevante para todos os países devido ao seu impacto no comércio e à necessidade de melhores intervenções regulatórias.

Neste contexto, a AIR está destinada a tornar-se uma das **ferramentas** mais importantes para a preparação, monitoramento e revisão de regulamentos técnicos, incluindo aqueles para a regulamentação da etiquetagem de eficiência energética.

b. Melhoria Regulatória (Política Regulatória):³¹

A OCDE³² desenvolveu o conceito de “Melhoria Regulatória” e sob esta ideia propôs ferramentas para alcançar regulações mais eficientes.

A “Melhoria Regulatória” procura garantir que as regulações sejam preparadas, aplicadas e avaliadas com base em evidências”. A principal ferramenta para o desenvolvimento de regulamentações

31. OMC – OCDE.- Facilitando o Comércio Através da Cooperação Regulatória - O caso dos acordos e comitês OTC / MSF da OMC, Genebra - Paris, 2019. Original em inglês em https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/tbtmsf19_e.pdf págs. 88 a 96.

32. Debe considerarse que los miembros de la OCDE son -en su mayoría- países de ingresos per-cápita altos.

“baseadas em evidências” é a AIR. Conforme apresentado na Tabela 1, o termo “Melhoria Regulatória” não é uma expressão utilizada de forma inequívoca nos fóruns internacionais em que essas questões são discutidas, como a OMC ou a OCDE, ou nos países membros que deles participam, pelo que outras expressões consideram ideias iguais ou semelhantes.

Tabla 1: Terminologia utilizada em relação à política regulatória

OCDE	Comitê OTC da OMC	Terminología utilizada em outros países
Melhoria Regulatória	Boas Práticas Regulatórias	Melhor regulamentação
Qualidade Regulatória		Coerência regulatória ³³
Reforma Regulatória		Regulação inteligente
Política Regulatória		Adequação regulatória
		Desregulamentação
	Redução de procedimentos	
	Gestão regulatória	
	Governança regulatória	
	Melhoria regulatória	
	Simplificação regulatória	

Fonte: OMC - OCDE.- Facilitar o Comércio Através da Cooperação Regulatória - O caso dos acordos e comitês OTC / MSF da OMC, Genebra - Paris, 2019.

Como, na prática, muitas vezes é difícil avançar com os princípios e ferramentas da “Melhoria Regulatória” sem uma “Política Regulatória” que a enquadre e promova (vide Parte 2 a., abaixo), em 2012, a OCDE propôs alguns princípios de política e governança regulatória³⁴ que os governos podem adotar para promover a implementação e o avanço da reforma regulatória sistemática, adotando regulações que atendam aos objetivos de política pública e tenham um impacto positivo na economia e na sociedade.

Estes princípios estão integrados num ciclo político completo em que as regulações são concebidas (avaliação ex ante), implementadas, monitoradas e revisadas (ex post), aplicadas a todos os níveis de governo, com o apoio das instituições apropriadas. A recomendação da OCDE abrange os seguintes doze princípios:

33. Boas práticas regulatórias e coerência regulatória são os termos utilizados no MERCOSUL. Vide Decisão CMC 20/18 Acordo sobre Boas Práticas Regulatórias e Coerência Regulatória do MERCOSUL (2018). Vide, por exemplo, a definição brasileira deste termo em https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18732/CCGI_Thorstensen%3b%20Badin.%20Coer%3%aancia%20e%20converg%3%aancia%20regulat%3%b3ria_v.2.pdf?sequence=1&isAllowed=e

34. OCDE. Recomendação do Conselho sobre Política e Governança Regulatória. OECD Publishing, Paris. 2012

1. Política expressa de todo o governo para a qualidade regulatória;
2. Transparência e participação das partes interessadas no processo regulatório;
3. Mecanismos e instituições de supervisão da política regulatória;
4. Análise de Impacto Regulatório (AIR) na formulação de novas propostas regulatórias;
5. Revisão do estoque regulatório;
6. Relatórios sobre o desempenho das regulamentações de políticas regulatórias;
7. Governança dos reguladores;
8. Revisão da legalidade e equidade no processo regulatório;
9. Abordagem de regulamentação baseada no risco;
10. Coerência regulatória entre os níveis supranacionais, nacionais e subnacionais de governo;
11. Política regulatória de qualidade nos níveis subnacionais de governo;
12. Cooperação regulatória internacional.

Estes princípios reúnem as melhores práticas dos países membros da OCDE. No entanto, a aplicação destes princípios varia entre estes países, dadas as diferenças entre capacidades técnicas e institucionais, culturas administrativas e apoio político explícito, entre outras razões.

c. Boas Práticas Regulatórias:³⁵

O termo “Boas Práticas Regulatórias” ou BPR foi desenvolvido pelo Comitê de Barreiras Técnicas da OMC.³⁶ Bajo este concepto recoge una serie de actividades que se desprenden del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio con el propósito de ayudar a los países a implementar reglamentos técnicos de mejor manera.

Este conceito inclui uma série de atividades que surgem do Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio com o objetivo de ajudar os países a implementar melhor os regulamentos técnicos.

O Acordo OTC visa garantir que regulamentos técnicos, normas e procedimentos de avaliação de conformidade não criem obstáculos desnecessários ao comércio internacional. O anterior deve ser entendido sem prejuízo do fato de que tais acordos indicam que os membros não devem ser impedidos de adotar as medidas necessárias para proteger os interesses legítimos do país.

Para atingir um equilíbrio entre a imposição de barreiras comerciais desnecessárias e o respeito à autonomia regulatória dos membros (ou “Autoridade Regulatória do Estado”, conforme definido pelo direito internacional público), o Acordo OTC estabelece disciplinas que visam a simplificar a preparação, a adoção e a aplicação de regulações de produtos nacionais, por exemplo, exigindo que as medidas não sejam mais restritivas ao comércio do que o necessário para atingir os objetivos legítimos do país; não discriminem de forma arbitrária ou injustificada outros membros do Acordo ou outros membros; que suas regulamentações técnicas sejam baseadas em padrões

35. OMC - OCDE.- Facilitar o Comércio Através da Cooperação Regulatória - O caso dos acordos e comitês OTC / MSF da OMC, Genebra - Paris, 2019. Original em inglês em https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/tbtmsf19_e.pdf págs. 88 a 96.

36. Não se deve esquecer que este é o principal interesse do comitê de barreiras técnicas da OMC.

internacionais relevantes; e que sejam preparadas, adotadas e aplicadas de forma transparente.³⁷ Consequentemente, essas disciplinas têm motivações semelhantes às ferramentas de políticas regulatórias mais amplas, como as da OCDE e do BM, que se concentram nos objetivos de facilitação do comércio do Acordo OTC.

Mais especificamente, as obrigações substantivas do Acordo OTC incluem: identificar objetivos legítimos e evitar a imposição de barreiras desnecessárias ao comércio (por exemplo, Artigos 2.2, 5.1.2 e Anexo 3.E do Acordo OTC) e, quando apropriado, especificar regulamentos técnicos e normas com base nos requisitos do produto e não em seu design ou características descritivas (por exemplo, Artigo 2.8 e Anexo 3.i do Acordo OTC).

Além disso, o referido Acordo exige que, sujeito a certas reservas, as medidas sejam baseadas em normas internacionais relevantes, quando existirem (por exemplo, artigos 2.4, 5.4 e Anexo 3.F do Acordo OTC). Além de se aplicarem às medidas de OTC adotadas por órgãos do governo central, as disciplinas do Acordo de OTC também se aplicam às medidas de OTC de órgãos governamentais e não governamentais locais (por exemplo, artigos 3, 7, 8 e Anexo 3 do Acordo OTC).

Por fim, o Acordo OTC também estabelece disciplinas sobre vários mecanismos de cooperação regulatória, como equivalência, reconhecimento de resultados de avaliação de conformidade estrangeira ou sistemas internacionais e regionais de avaliação de conformidade (por exemplo, artigos 2.7, 6 e 9 do Acordo OTC). O Acordo OTC contém várias disposições de transparência, incluindo a notificação de medidas propostas e a oportunidade de fazer comentários, além do estabelecimento de pontos de consulta (por exemplo, artigos 2.9.2, 5.6-5.9, 10 e Anexo 3) do Acordo OTC).

d. Análise de Impacto Regulatório (AIR)

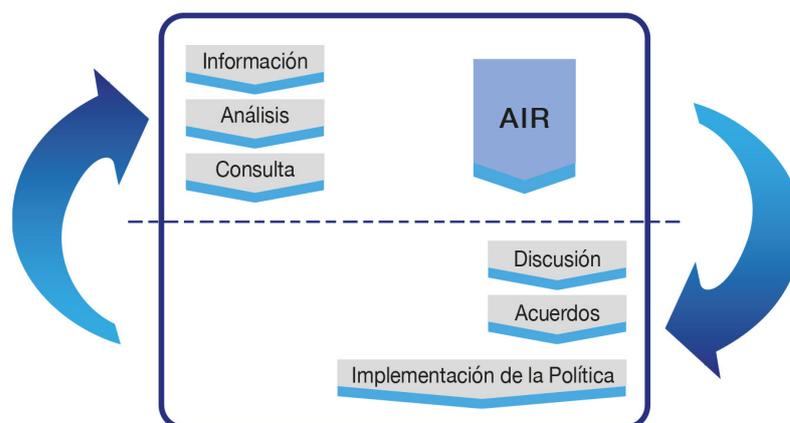
O AIR é uma das principais ferramentas políticas de melhoria regulatória e foi criado para ajudar os funcionários do governo a tomar decisões baseadas em evidências.

Para que o processo regulatório seja caracterizado por boas práticas, a AIR deve ser integrada nas fases iniciais da preparação das intervenções e nutrida por intercâmbios com partes interessadas relevantes através de práticas de consulta, bem como coletar dados e informações que nos permitam compreender os possíveis impactos que podem acontecer (vide Tabela 1).³⁸

37. A transparência é fundamental para uma melhor compreensão das medidas e estratégias OTC para melhorar as condições de vida propostas e adotadas. Uma melhor informação, por sua vez, aumenta as possibilidades de alcançar o equilíbrio certo entre a facilitação do comércio e a autonomia regulamentar.

38. OCDE, Criação de um Quadro Institucional para a Análise de Impacto Regulatório (AIR): Orientação para os responsáveis pela formulação de políticas. Paris, 2008, pág. 19 - Original em inglês em <http://www.oecd.org/governance/regulatorypolicy/40984990.pdf>

Cuadro 1: Proceso de mejora regulatoria



Fonte: OCDE. Criação de um Quadro Institucional para a Análise de Impacto Regulatório (AIR), 2008.

Dado que a AIR permite uma avaliação de alternativas regulatórias, é importante que seja realizada nas fases iniciais do processo regulatório e ofereça a comparação dessas alternativas para determinar qual delas oferece maiores benefícios em relação aos custos que poderiam ser criados.

De acordo com a OCDE, as AIR devem fazer parte, como análise de base, do primeiro rascunho de uma proposta normativa preparada por um ministério ou instituição responsável. Uma AIR oportuna proporciona uma primeira rodada de troca e comunicação sobre os possíveis efeitos que a legislação poderá ter depois de aprovada.

A utilidade de preparar uma AIR numa fase inicial do processo regulatório reside, entre outros, na possibilidade de discutir e informar os tomadores de decisão de forma sistemática, reduzindo riscos e discricionariedade no processo de tomada de decisão. A clareza e a transparência devem ser princípios básicos a serem respeitados em todo o processo. Isto facilita uma participação mais eficaz das pessoas interessadas na ação estatal, melhorando o debate e os processos de consulta.

Se a preparação de uma AIR ocorrer tardiamente no processo regulatório, os resultados da análise poderão não ser incluídos como insumos para o processo de formulação de políticas ou propostas regulatórias. Uma análise robusta dos custos, riscos e benefícios da ação reguladora na fase apropriada pode ajudar a alcançar os objetivos de política predefinidos.

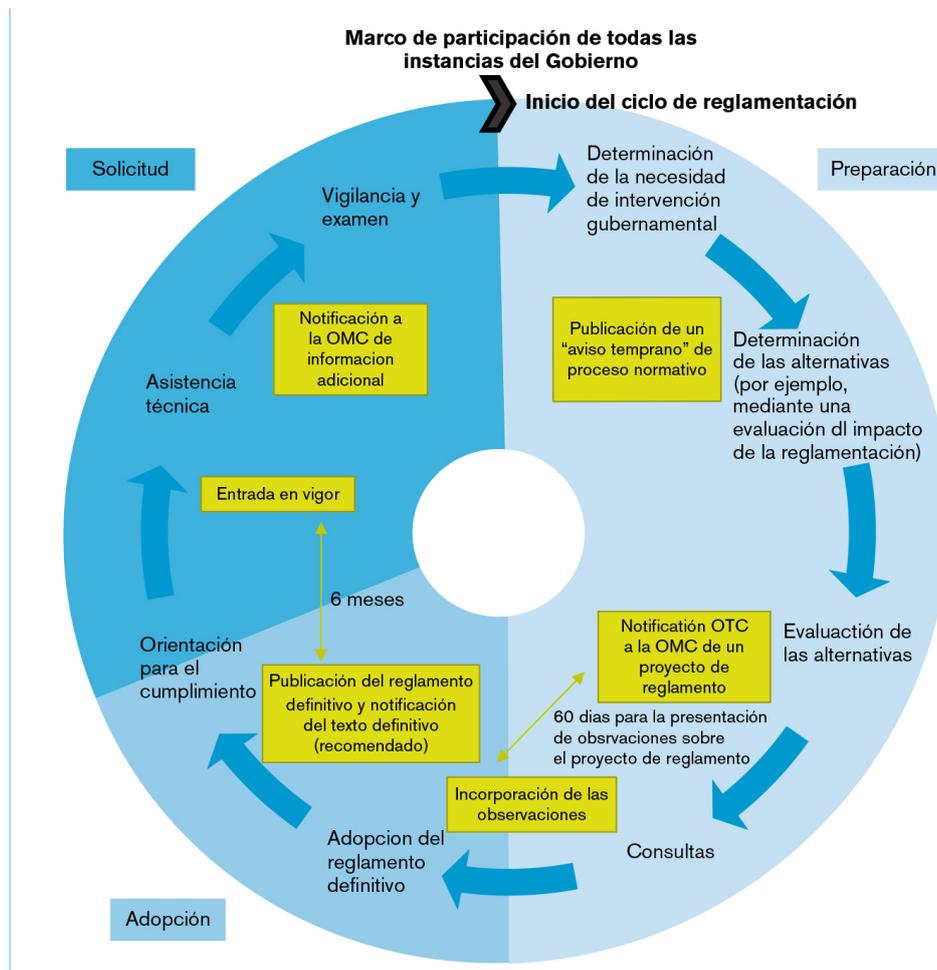
Quando a AIR é aplicada em tempo hábil, as alternativas podem ser seriamente consideradas. Se a AIR for realizada quando as discussões estão muito avançadas, a AIR só poderá ser vista como uma ferramenta que justifica decisões já tomadas e não como um método rigoroso que facilita a compreensão de um problema e suas possíveis soluções.

A Figura 1 apresenta um modelo integrado onde se combinam as principais etapas do processo regulatório, boas práticas regulatórias e a AIR. Ressalta-se que a AIR está localizada no início do ciclo regulatório, quando é definido se há necessidade de intervenção governamental diante de algum tipo de problema para o regulador. Como se verá mais adiante, a elaboração da AIR permitirá compreender quais são as alternativas para resolver o problema e determinar, do ponto de vista

técnico, qual a melhor forma de o fazer. Boas práticas regulatórias nas fases iniciais do processo regulatório são essenciais para projetar como se deve intervir e, assim, tentar garantir que a regulamentação proposta seja bem fundamentada, garantindo maior sucesso à sua aplicação.

Os capítulos seguintes apresentam as diretrizes, procedimentos, metodologias e outros elementos que fazem da AIR a ferramenta mais importante para a melhoria regulatória.

FIGURA 2



Fonte: OMC. Série de acordos da OMC sobre Barreiras Técnicas ao Comércio. Terceira edição, Genebra. (2021)

PARTE 2
**PRÉ-REQUISITOS PARA
INTRODUÇÃO DA AIR**

PARTE 2 - PRÉ-REQUISITOS PARA INTRODUÇÃO DA AIR

Como a OCDE observou, “... antes de iniciar o projeto e a implementação de um processo de AIR, os formuladores de políticas envolvidos na gestão regulatória devem considerar se existem alguns pré-requisitos básicos e até que ponto as instituições existentes podem fornecer uma boa estrutura para a implementação”.³⁹

Entre estes pré-requisitos para a introdução da AIR, consideram-se os seguintes cinco elementos, identificados na literatura especializada nesta matéria:

- A necessidade de ter um compromisso político para introduzir o uso da AIR e garantir a sua sustentabilidade a longo prazo;
- A definição de um quadro institucional para a implementação da AIR que defina as características técnicas da ferramenta;
- A designação de responsabilidades das instituições e funcionários responsáveis pela sua preparação e implementação;
- A criação de capacidades técnicas para estabelecer equipes dentro das instituições de administração;
- O estabelecimento de um sistema ou mecanismos de coleta de informações, que inclua um procedimento que conduza ao desenvolvimento e consulta das partes interessadas.

a. Compromisso Político para a Utilização da AIR como ferramenta de melhoria regulatória

A experiência da OCDE mostra que a introdução da AIR deve ser apoiada ao mais alto nível político, pois contribui decisivamente para a sua sustentabilidade a médio e longo prazo. Deverá contar também com o apoio das diferentes instituições responsáveis pelo desenvolvimento das normas legais e políticas para a implementação do programa de melhoria regulatória, bem como daquelas que a utilizarão. Parte do sucesso na utilização da AIR reside na sua integração no processo de tomada de decisão do governo como um todo e no compromisso político de que a ferramenta será utilizada antes de decidir como intervir.

Recomenda-se que a decisão de utilizar a AIR permita uma mudança na cultura política do sistema que permita a sua utilização generalizada e homogênea.⁴⁰ Muitos países introduzem o uso da AIR de

39. OCDE, Criação de um Quadro Institucional para a Análise de Impacto Regulatório (AIR): Orientação para os responsáveis pela formulação de políticas. Paris, 2008, pág. 19 - Original em inglês.

40. OCDE, Criação de um Quadro Institucional para a Análise de Impacto Regulatório (AIR): Orientação para os responsáveis pela formulação de políticas. Paris, 2008, pág. 19 - Original em inglês.

forma obrigatória e sistematizada, como parte de um programa de política regulatória mais amplo que busca melhorar a qualidade dos processos regulatórios e das regulações. O compromisso político com o controle de qualidade das análises também é importante para garantir que os reguladores preparem AIRs sob determinados critérios e especificidades metodológicas, seguindo processos transparentes e participativos nos primeiros momentos do processo regulatório

A experiência internacional⁴¹ mostra que o Governo Nacional pode comprometer-se com a utilização da AIR através de uma declaração clara sobre como desenvolver um sistema de AIR. Um mandato político de alto nível pode definir padrões e princípios básicos de políticas de melhoria regulatória. Outra opção, utilizada por alguns países da OCDE, é através de uma lei ou decreto, especificando a cobertura e os métodos da AIR.⁴²

b. Establecimiento de un Quadro Institucional para a AIR

Não existe um modelo institucional único para o uso sistemático da AIR. Entre os países da OCDE existe uma grande variedade de instituições que partilham diferentes responsabilidades e trabalham com base em metodologias diferentes.⁴³

Para garantir a coordenação entre estes órgãos e dar coerência ao sistema regulatório, existem, em termos gerais, duas configurações institucionais nos países da OCDE: ⁴⁴

- Os quadros institucionais com uma natureza mais centralizada giram em torno de um órgão de supervisão regulatória, com responsabilidades claras na promoção da qualidade regulatória, que geralmente está localizado no centro do governo. Estas instituições geralmente têm um forte apoio político ao mais alto nível, por exemplo na Presidência ou no Primeiro Ministério de um país, ou sob a tutela de um ministro com uma pasta forte, como o Ministério da Fazenda ou da Economia.
- Um quadro institucional mais descentralizado, onde poderá existir mais do que um órgão regulatório de supervisão, com diversas instituições com responsabilidades de diferentes naturezas, algumas delas sobre a AIR. Nestes esquemas institucionais, a coordenação entre reguladores e os órgãos com responsabilidades de supervisão regulatória é essencial para alcançar a melhoria da qualidade regulatória. As responsabilidades geralmente são compartilhadas entre diferentes instituições reguladoras e ministérios competentes, que usam mecanismos de consulta abrangentes para chegar a acordos e consensos.

As experiências da OCDE revelam que as escolhas relativas à estrutura institucional para a AIR geralmente dependem do apoio político disponível, da estrutura institucional original, da cultura

41. OCDE, Criação de um Quadro Institucional para a Análise de Impacto Regulatório (AIR): Orientação para os responsáveis pela formulação de políticas. Paris, 2008, pág. 19 - Original em inglês.

42. OCDE, Criação de um Quadro Institucional para a Análise de Impacto Regulatório (AIR): Orientação para os responsáveis pela formulação de políticas. Paris, 2008, pág. 19 - Original em inglês. Nos últimos anos, a tendência nos países da OCDE levou a uma implementação mais ampla da AIR como um requisito legal. Em 2005, havia uma clara maioria de países da OCDE que implementavam a AIR por lei. O requisito legal mais comum para a AIR diz respeito à necessidade de identificar os custos e benefícios líquidos da regulamentação.

43. OCDE, Criação de um Quadro Institucional para a Análise de Impacto Regulatório (AIR): Orientação para os responsáveis pela formulação de políticas. Paris, 2008, pág. 19 - Original em inglês.

44. OCDE, Criação de um Quadro Institucional para a Análise de Impacto Regulatório (AIR): Orientação para os responsáveis pela formulação de políticas. Paris, 2008, pág. 19 - Original em inglês.

política e da administração pública, dos recursos disponíveis e, principalmente, da existência de qualquer programa geral voltado para a regulamentação.⁴⁵

Os países do MERCOSUL, através deste guia, reconhecem o valor da melhoria regulatória no que diz respeito à regulamentação da Etiquetagem de Eficiência Energética e de sua principal ferramenta: a AIR. Além disso, reconhecem o valor da utilização gradual da AIR em cada um dos países membros. Por enquanto, no Brasil já existe um quadro institucional que torna obrigatório o uso da AIR e o assunto avança nos demais países.

c. Designação de responsabilidades no processo da AIR

De um modo geral, a preparação de uma AIR requer departamentos especializados ou um grupo de especialistas em cada ministério e instituição reguladora. Ao consolidar uma equipe de AIR, deve ser considerado o objetivo de integrar essa ferramenta no processo de formulação de políticas. Um dos principais objetivos iniciais da equipe que trabalha no projeto do processo de implementação da AIR deve ser avaliar os recursos dentro dos órgãos governamentais em termos de capacidades existentes para realizar a AIR.⁴⁶

A implementação da AIR depende também da criação e continuidade de uma equipe dentro da administração, com competências adequadas ao seu desenvolvimento e que seja responsável por garantir que as análises são efetivamente elaboradas pelos reguladores seguindo as diretrizes que cada país determina. Tal como acontece com as equipes de trabalho, isso depende das particularidades das instituições existentes em cada país. Em alguns países, foi criada uma unidade técnica (parte de um órgão de supervisão) a nível central para apoiar tecnicamente, coordenar o trabalho e avaliar a qualidade e os métodos de análise.

Sempre que possível, é benéfico para o órgão regulador contar com o apoio de partes interessadas externas, em especial representantes de associações ou câmaras empresariais e consumidores, e do meio acadêmico, que podem oferecer consultoria e ajudar a disseminar o conhecimento sobre a AIR e como elas podem contribuir para o processo ao serem consultadas em um estágio inicial do processo.⁴⁷

d. Criação de capacidades técnicas para o desenvolvimento da AIR

Dado que a regulamentação é uma ferramenta utilizada pelos reguladores, deve ser dentro destas instituições que se elabora a AIR e se formam as equipes de trabalho para desenvolvê-la. A formação de equipes de trabalho para a produção de AIRs em cada uma das instituições responsáveis não é uma tarefa fácil, mas é essencial para o sucesso do programa de implementação dessa ferramenta.⁴⁸ Esses grupos de especialistas que prepararão as AIRs devem ser treinados

45. OCDE, Criação de um Quadro Institucional para a Análise de Impacto Regulatório (AIR): Orientação para os responsáveis pela formulação de políticas. Paris, 2008, pág. 19 - Original em inglês.

46. OCDE, Criação de um Quadro Institucional para a Análise de Impacto Regulatório (AIR): Orientação para os responsáveis pela formulação de políticas. Paris, 2008, pág. 19 - Original em inglês.

47. OCDE, Criação de um Quadro Institucional para a Análise de Impacto Regulatório (AIR): Orientação para os responsáveis pela formulação de políticas. Paris, 2008, pág. 19 - Original em inglês.

48. OCDE, Criação de um Quadro Institucional para a Análise de Impacto Regulatório (AIR): Orientação para os responsáveis pela formulação de políticas. Paris, 2008, pág. 19 - Original em inglês.

e alguns devem se especializar na aplicação de metodologias que permitam a comparação de alternativas para que as análises, com o tempo, ganhem qualidade e força metodológica.

É necessário que o regulador possa contar com equipes de trabalho de natureza “interdisciplinar”, ou seja, que envolvam pessoas com diferentes profissões, formações e habilidades.⁴⁹ Isso fortalecerá o processo de preparação da AIR, permitindo que diferentes pontos de vista sejam confrontados e que haja uma melhor compreensão do problema a ser resolvido a partir de diferentes ângulos técnicos.

e. Coleta de Informações

A obtenção de dados de alta qualidade é um desafio básico para a AIR. Sem bons dados, a AIR contribuirá relativamente pouco para uma boa formulação de regulações e políticas. Mas a coleta de dados pode ser um exercício dispendioso e demorado. Isto significa que será necessário adotar uma abordagem cuidadosa e estratégica.⁵⁰

Em termos gerais, o alcance da AIR realizada deverá ser proporcional aos possíveis impactos da proposta regulatória. Isto significa que será necessário investir mais tempo e recursos na coleta de dados, na consulta das partes interessadas e na realização das correspondentes análises, quando se espera que a regulamentação proposta tenha um impacto significativo na economia e na sociedade.

Conforme apresentado no Anexo I , existem certas estratégias de coleta de dados que devem ser consideradas ao iniciar uma AIR. No entanto, a necessidade de adotar uma abordagem proporcional significa que deverá avaliar cuidadosamente se cada uma dessas estratégias é apropriada para sua tarefa específica de AIR. Em particular, a coleta de dados depende das metodologias de desenvolvimento da AIR. Como muitos destes métodos de coleta de dados podem exigir recursos consideráveis, as suas informações podem acabar por depender de informações fornecidas por terceiros.⁵¹

De qualquer forma, é necessário promover e manter a troca de informações entre os reguladores dos estados membros do Mercosul. A elaboração da AIR em nível nacional ou regional poderia se beneficiar da criação de bases de dados compartilhadas ou do intercâmbio formal de dados para melhor compreender os problemas a serem resolvidos, pensando no fortalecimento das trocas comerciais, na atração de investimentos e na criação de empregos no espaço MERCOSUL.

49. Alguns países contaram com consultores externos para realizar alguns dos componentes da fase inicial, por exemplo, projetos-piloto ou etapas iniciais.

50. OCDE, Criação de um Quadro Institucional para a Análise de Impacto Regulatório (AIR): Orientação para os responsáveis pela formulação de políticas. Paris, 2008, pág. 19 - Original no idioma.

51. OCDE, Criação de um Quadro Institucional para a Análise de Impacto Regulatório (AIR): Orientação para os responsáveis pela formulação de políticas. Paris, 2008, pág. 19 - Original no idioma.

PARTE 3

**CONSIDERAÇÕES INICIAIS
SOBRE A ELABORAÇÃO
DE UMA AR**

PARTE 3 – CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A ELABORAÇÃO DE UMA AR

a. Aspectos gerais

Os governos precisam de flexibilidade para realizar avaliações de impacto e devem ser realistas quanto aos recursos financeiros e humanos necessários. A realização de uma AIR pode ser dispendiosa dependendo do tempo necessário, da coleta de informação que possa ser necessária, da metodologia escolhida ou das horas/homem que precisam ser investidas em todo o processo. Isso pode desencorajar os reguladores, tornando-se uma barreira ao uso desta ferramenta.

Para resolver este problema, alguns países que iniciaram este processo mostraram que é importante concentrar corretamente os esforços para realizar uma AIR. A aplicação do princípio da proporcionalidade é importante para começar com as intervenções de maior impacto e desenvolver a capacidade gradualmente.

No início, por exemplo, podem ser feitas análises menos complexas para ajudar a estabelecer uma base que possa ser ampliada uma vez fortalecidas as capacidades e identificados os benefícios desse procedimento. Em geral, os países podem definir o âmbito da análise ou a sua profundidade com base em alguns critérios e limiares devidamente justificados e relevantes para o seu próprio contexto.

b. Exemplos internacionais

Vários países fazem diferenças na forma de tratar e desenvolver a AIR, principalmente com base nos impactos que o problema a ser analisado pode criar na economia ou na sociedade.

Estes limiares podem ser expressos em termos monetários de custos e benefícios ou em questões como a extensão do impacto na concorrência, na abertura do mercado, no emprego, na produtividade, na inovação, no investimento, bem como no número de pessoas afetadas pelo regulamento proposto ou em relação à sensibilidade do assunto para a opinião pública. Em outros casos, o fato de a regulamentação ser necessária para a conformidade com as normas internacionais é um fator para decidir se uma AIR deve ser realizada. Outro critério para a realização de uma AIR poderia ser um impacto esperado desproporcional num setor particularmente vulnerável da população.



O caso do México: a calculadora de impacto.

O México introduziu o uso da AIR em 2000, quando uma seção sobre melhorias regulatórias foi adicionada à Lei de Procedimento Administrativo. O uso da AIR tornou-se obrigatório para todos os órgãos da administração federal. Desta forma, os reguladores tiveram que preparar uma AIR para cada intervenção que tivesse consequências para a sociedade e para a economia.

A Comissão Nacional para Melhoria Regulatória (CONAMER) é o órgão de supervisão e coordenação regulatória no México. Esta instituição assegura a implementação da AIR e contribui para a criação de capacidades na administração. Ao mesmo tempo, identifica os desafios para a realização de análises de alta qualidade. Como parte dos esforços para reforçar o uso da AIR na administração mexicana, a CONAMER desenvolveu uma calculadora de impacto.

A calculadora de impacto regulatório é uma ferramenta que permite determinar o grau de impacto potencial de projetos regulatórios apresentados por agências e órgãos descentralizados, o que ajuda a definir o tipo de AIR que precisa ser aplicada em cada caso.

Os objetivos específicos da calculadora de impacto regulatório são:

- Avaliar o impacto potencial da regulamentação no comportamento da economia e da sociedade
- Definir limiares que permitam determinar o grau de impacto dos projetos regulatórios em dois níveis:
 - + impacto alto
 - + impacto moderado
- Determinar o tipo de MIR necessário para solicitar uma avaliação adequada dos efeitos, custos e benefícios da regulamentação.

A calculadora de impacto funciona através de perguntas que os reguladores respondem antes de preparar a AIR. As questões correspondentes a esta calculadora têm como objetivo avaliar o impacto da regulamentação com base nos processos, atividades, etapas do ciclo econômico e nos consumidores e setor(es) econômico(s) afetado(s) pela minuta proposta pelas agências e organizações de administração pública federal.

Fonte: <https://www.gob.mx/conamamer>



O caso da Colômbia: tipos de AR

A Colômbia diferenciou entre AIR simples e completa para a emissão e/ou modificação de regulamentos técnicos, dependendo do tipo de risco, do impacto e das implicações da norma a ser projetada:

- A AIR completa de que trata o Decreto 1.468 de 2020 é composta por sete etapas, que vão desde a definição do problema até a consulta pública final do documento resultante do exercício. O desenvolvimento de uma AIR completa é considerado necessário quando uma nova regulamentação for emitida, ou quando uma regulamentação existente for modificada e tal modificação envolver o aumento dos requisitos de conformidade, ou a imposição de custos adicionais para conformidade.
- A AIN simples, por sua vez, é composta por cinco etapas, através das quais procura destacar os principais elementos e as razões pelas quais a regulamentação deve ser modificada. O Decreto 1.468 de 2020 estabelece que a AIN simples somente deve ser utilizada quando envolver a modificação de uma normativa existente, e que tal modificação implica redução de requisitos de conformidade ou custos para os regulados e para a sociedade.

Fonte: Departamento Nacional de Planejamento. Guia Metodológico para Elaboração da Análise de Impacto Normativo. Versão 2.0. Bogotá, 2021. Disponível em: Guia Metodológico AIN.pdf (dnp.gov.co)

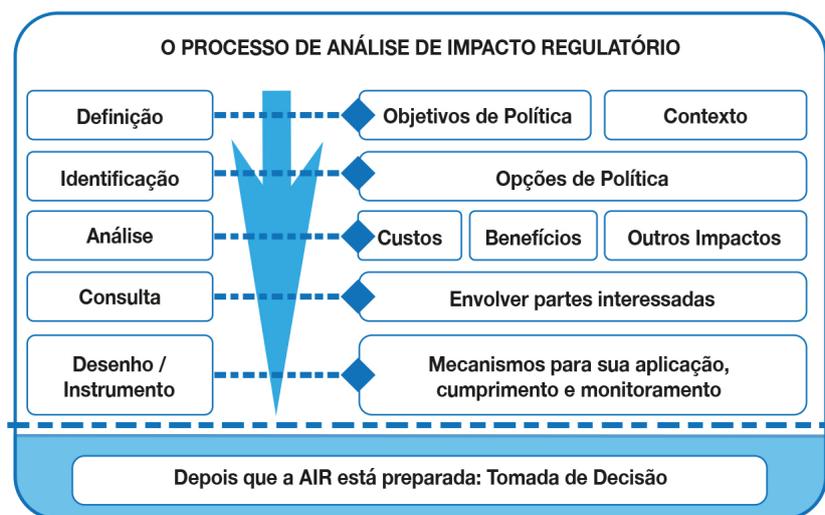
PARTE 4 -
DA PREPARAÇÃO DA AIR

▶ PARTE 4 - DA PREPARAÇÃO DA AIR

O desenvolvimento de uma AIR é um processo de estudo e análise que consiste em uma série de etapas. Os passos que devem ser seguidos para preparar o documento de AIR são os seguintes (vide tabela 2):

- Identificação sistemática do problema que fundamenta a ação governamental e definição dos objetivos que a intervenção pretende alcançar.
- Identificação e definição de todas as opções possíveis (regulatórias e não regulatórias) que permitiriam atingir o objetivo da intervenção.
- Identificação e quantificação dos impactos das opções consideradas, incluindo custos, benefícios e efeitos distributivos.
- O desenvolvimento de estratégias de aplicação e cumprimento da opção preferida, incluindo a avaliação da sua eficácia e eficiência, bem como a definição dos prazos ou condições para a monitorização e revisão periódica da regulamentação no âmbito do conceito de ciclo de vida regulatório e com indicadores anteriormente considerados.
- Um resumo do processo de consulta às partes interessadas durante o processo de preparação da AIR.

Tabela 2. Elementos que compõem o processo da AIR



Fonte: OCDE, Criação de um Quadro Institucional para a Análise de Impacto Regulatório (AIR), 2008.

a. Identificação e Definição do Problema

A definição do problema é a etapa mais importante durante o processo de preparação de uma AIR. Uma definição incorreta do problema certamente levará a um erro regulatório que poderá causar impactos indesejados e não resolver a situação apresentada ao regulador. Uma boa definição do problema, ao contrário, contribuirá para uma AIR de melhor qualidade que mostre uma solução adequada ao problema a ser enfrentado.

A definição do problema consiste em responder às seguintes questões:⁵²

- Qual é a situação que foi identificada e que requer ação governamental?
 - Antes de intervir, o regulador deve perguntar-se se a ação governamental é necessária e justificada. A AIR deverá ajudar nesse processo, apresentando provas de que existe uma necessidade real de intervenção. O primeiro passo é identificar a situação e se perguntar se realmente é um problema ou não.
- O que está causando ou dando origem a tal situação?
 - O problema identificado tem uma causa que o origina. O regulador deve identificar corretamente as causas do problema, para poder resolvê-las corretamente. Pergunte a si mesmo o motivo da situação, para chegar às causas que a estão criando. As causas de um problema correspondem geralmente a falhas de mercado, falhas regulatórias ou objetivos de natureza político-social, como a equidade, a coesão social ou a distribuição de riqueza, entre outros.
- Quais são os efeitos que surgem dessa situação?
 - O problema manifestar-se-á seguramente através de alguns efeitos visíveis para o regulador e para os setores afectados. Estas consequências devem ser identificadas em tempo hábil e posteriormente definir os objetivos para enfrentá-las
- O que ou quem e de que forma está a ser afetado ou poderia ser afetado pela situação?
 - As partes interessadas potencialmente afetadas devem ser identificadas nesse estágio para saber qual é o papel que desempenham na situação atual e quais outras partes interessadas poderiam ser afetadas em caso de intervenção.

Uma boa definição do problema permite identificar com precisão os fatores que estão levando à situação. Dessa forma, são identificadas as causas que causam o problema e não apenas os sintomas que ele pode apresentar. É importante estabelecer causas definitivas e relações causais objetivas entre estes fatores, com os seguintes objetivos:

- Diferenciar causas, sintomas e efeitos.
- Investigar as relações de causa e efeito de forma a apontar para o problema e não para as suas consequências. A classificação prévia e esta investigação são importantes para não confundir o problema com a solução.
- Estabelecer uma hierarquia de problemas que permita identificar a área exata de intervenção.

52. Departamento Nacional de Planeación de Colombia, Projeto “Incorporando o uso da análise de impacto regulatório no processo de tomada de decisão da Colômbia”, novembro de 2015 - Guia Metodológico para Análise de Impacto Normativo.

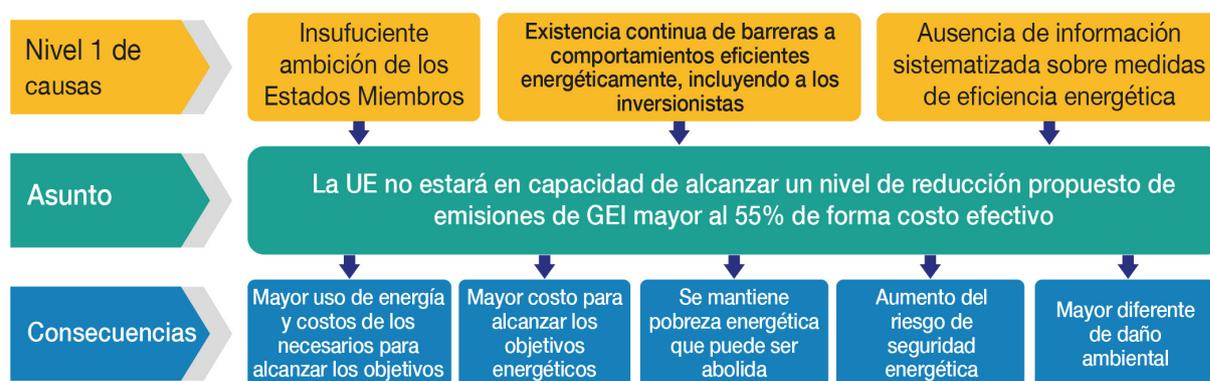
Isto significa que o regulador pode potencialmente atuar em diferentes frentes (porque os problemas nunca surgem isoladamente), mas tem a obrigação de identificar exatamente em qual delas irá intervir

- Definir as margens da intervenção, dependendo do que foi alcançado dentro das competências da instituição e do que se espera que seja resolvido
- Identificar os grupos afetados para posteriormente atribuir os custos e benefícios com os quais serão impactados

Neste processo de definição da situação que o regulador pretende resolver, a elaboração de uma árvore de problemas é uma boa ferramenta para ajudar a estabelecer relações de causa e efeito.

A árvore de problemas é uma técnica que ajuda a definir problemas, causas e efeitos de forma organizada, gerando um modelo de relações causais em torno de uma situação. A árvore de problemas permite a identificação exata do âmbito de intervenção que o regulador pretende ter, assim o problema fica melhor definido. Idealmente, a técnica deve ser participativa e resultar de uma discussão com vários grupos que potencialmente ajudem a identificar corretamente as causas e efeitos do problema a resolver. Incluir diferentes partes interessadas desde o início da identificação do problema a ser resolvido é uma boa prática internacional que garante uma melhor e mais sólida compreensão do problema a ser resolvido. Um exemplo de árvore de problemas é apresentado na Tabela 3.⁵³

Tabela 3. Exemplo de Árvore de Problemas



Fonte: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on energy efficiency (recast) (SWD(2021) 623 final). Visitado em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c20a8b93-e574-11eb-a1a5-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.

O regulador tem a obrigação de identificar corretamente os fatores que motivam a sua atuação, incluindo a possibilidade de corrigir uma falha de mercado, criando condições para que os mercados que regula funcionem de forma mais eficiente ou alcancem objetivos de equidade social

53. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on energy efficiency (recast) (SWD (2021) 623 final) Visitado em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c20a8b93-e574-11eb-a1a5-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

ou de distribuição. Se um dos fatores mencionados estiver na origem do problema, a definição do problema será mais clara e haverá maior lógica no processo de intervenção do regulador. Da mesma forma, será mais fácil identificar os objetivos que se perseguem e as alternativas que podem ser utilizadas para alcançá-los.⁵⁴

A preparação de uma árvore de problemas pode ajudar o regulador a entender melhor o que exatamente deseja resolver e priorizar os problemas de forma adequada. Pode haver causas de primeira e segunda ordem, bem como efeitos de primeira e segunda ordem. Para um regulador é importante saber até onde pode e deve ir a sua intervenção. A árvore de problemas permitirá, visualmente, definir onde o regulador irá intervir para resolver a situação em questão.⁵⁵

b. A Linha de Base e sua Importância no Modelo de Melhoria Regulatória

O objetivo da linha de base é identificar o que aconteceria na ausência de uma nova política. A linha de base é quantificada para que seja possível comparar com ela a análise das opções de política formuladas e analisadas nos capítulos seguintes e para que seja possível fazer um monitoramento adequado e mais fácil da evolução da medida regulatória, uma vez emitida, e garantir resultados confiáveis da AIR ex-post, conforme explicado nas seções a seguir.

Em outras palavras, a linha de base corresponde à quantificação e/ou qualificação da situação inicial antes da introdução da medida de intervenção governamental. Por exemplo, a linha de base deve registrar os produtos que são comercializados, identificar as principais partes interessadas no mercado e as suas fontes.

No caso da etiquetagem de eficiência energética (EEE), é prudente ter uma linha de base que descreva não apenas o mercado, mas também os resultados dos testes de uma amostra de produtos disponíveis aos consumidores. Desta forma, será possível conhecer o efeito da regulamentação uma vez adotado.

c. Necessidade de Intervenção do Estado

A necessidade de intervenção ou não por parte do Estado corresponde ao segundo passo da análise. Para isso, a metodologia sugere que quem realiza a AIR faça uma série de perguntas, a saber: ⁵⁶

- Como saber se a intervenção regulatória é justificada?
- A definição do problema deve ajudar a definir se é ou não necessário intervir, para depois saber se deve ser regulado. Após uma análise adequada dos motivos da situação, é possível estabelecer que a regulamentação não é desejável e que outros tipos de intervenções podem ser mais eficazes ou eficientes para resolver o problema.

54. Departamento Nacional de Planejamento da Colômbia, Projeto “Incorporando o uso da análise de impacto regulatório no processo de tomada de decisão da Colômbia”, novembro de 2015 - Guia Metodológico para Análise de Impacto Normativo.

55. Departamento Nacional de Planeación da Colômbia, Projeto “Incorporando o uso da análise de impacto regulatório no processo de tomada de decisão da Colômbia”, novembro de 2015 - Guia Metodológico para Análise de Impacto Normativo.

56. Departamento Nacional de Planeación da Colômbia, Projeto “Incorporando o uso da análise de impacto regulatório no processo de tomada de decisão da Colômbia”, novembro de 2015 - Guia Metodológico para Análise de Impacto Normativo.

- Como avaliar a dimensão do problema?
- Alguns elementos que podem ajudar nesta avaliação são:
 - Os diferentes grupos que estão sendo afetados
 - O tamanho de cada um desses grupos
 - O tipo de efeitos que estes grupos estão sofrendo
 - A magnitude desses efeitos.

Não existe uma regra mágica para saber se um problema é grande ou pequeno o suficiente para justificar ou não a intervenção governamental. No entanto, as seguintes considerações podem ajudar nessa tarefa:

- Compreender se o governo tem limitações na sua capacidade de preparar e fazer cumprir regulamentos
- Comparar a dimensão do problema identificado em relação a outros problemas em que se tenha considerado a possibilidade de regulamentação
- Determinar se os grupos afetados pelo problema teriam capacidade para agir por si próprios e tentar resolver o problema
- Saber se o problema identificado pode permanecer como tal por muito tempo ou se pode haver alterações no mesmo devido a fatores externos.

Perguntas Modelo-Caso de EEE

Que perguntas poderiam ser feitas para ajudar a definir o problema? Que potencial de economia energética existe nos eletrodomésticos? Como isso poderia ser abordado? Que ferramentas poderiam tornar isso mais fácil? Que preferências têm os consumidores na hora de definir as suas decisões de compra? Em quais aspectos você concentra suas decisões?

Que perguntas poderiam ser feitas para ajudar a determinar a necessidade de intervenção do Estado?

Que alternativas não regulatórias poderiam ajudar a resolver o problema?

O consumidor pode atualmente acessar informações sem rótulo, ou sem padronização do mesmo? Mesmo que pudesse acessá-las, isso é uma prática comum (a consulta ou o interesse nele)?

Poderia um “empurrão”⁵⁷ deste tipo facilitar o acesso a ela?

57. No meio de regulação brasileiro o termo em inglês “nudge” ainda é mais conhecido do que o “empurrão”. E nudge é “qualquer tentativa de influenciar o julgamento, escolha ou comportamento das pessoas de uma forma previsível, que é (1) possibilitada em virtude de limites cognitivos, vieses, rotinas e hábitos na tomada de decisão individual ou social, que impõem barreiras para que as pessoas ajam racionalmente em seu próprio interesse; e que (2) funcionam valendo-se desses limites, vieses, rotinas, e hábitos”

As informações seriam úteis para apoiar suas decisões de compra?

Os benefícios esperados são superiores aos custos de implementação da medida (testes, certificações, encargos administrativos)? É uma medida socialmente desejável?

Se, uma vez que todos esses elementos tenham sido considerados, for identificado que a opção de regular é justificada, deve-se perguntar a que custo razoável a opção de regular deve ser considerada.⁵⁸

Caso da UE

Justificação da ação da UE

A Diretiva de etiquetagem energética é baseada no Artigo 194(2) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, que fornece uma base legal para medidas de promoção da eficiência energética.

A Diretiva referente ao design ecológico baseia-se no artigo 114 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, que é a base jurídica das medidas para o funcionamento do mercado interno.

O objetivo de reduzir os impactos ambientais negativos dos produtos, em especial a energia, não pode ser suficientemente alcançado pelos Estados-Membros individualmente, pois isso levaria a disposições e procedimentos nacionais divergentes (mesmo que tenham objetivos semelhantes) que geram custos indevidos para a indústria (e, por fim, para os consumidores) e constituem obstáculos à livre circulação de mercadorias na UE.

Somente normas harmonizadas da UE sobre etiquetagem de eficiência energética e medições e testes subjacentes podem garantir que o mesmo modelo de um produto tenha a mesma classe energética publicada em toda a UE.

Na ausência de legislação da UE, é provável que todos os Estados-Membros introduzam legislação de eficiência energética para alguns grupos de produtos, a fim de proteger o consumidor e porque é difícil atingir o objetivo da Diretiva de Eficiência Energética sem abordar os usos pretendidos de energia dos produtos.

As etiquetas dos produtos comercializados no mercado são os mesmos em todos os Estados-Membros, o que garante o funcionamento do mercado interno apoiado pelo artigo 26 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Fonte: UE, Documento de trabalho da equipe da Comissão, Análise de impacto, Documento de acompanhamento: Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro regulamentar para a regulamentação da eficiência da etiquetagem energética e revoga a Diretiva 2010/30/UE. {com (2015) 341 final}{swd(2015) 140 final}. Bruxelas, 2015.

58. Departamento Nacional de Planejamento da Colômbia, Projeto “Incorporando o uso da análise de impacto regulatório no processo de tomada de decisão da Colômbia”, novembro de 2015 - Guia Metodológico para Análise de Impacto Normativo.

d. Identificação dos Grupos Afetados ⁵⁹

i. Aspectos Gerais

Toda intervenção regulatória tem impactos na sociedade e na economia de um país. Durante o processo de definição do problema, é importante identificar os grupos que são potencialmente afetados pela situação a ser resolvida ou que poderiam ser afetados por uma possível solução.

Haverá aqueles que ganharão com a situação e sua solução, e haverá aqueles que incorrerão em custos como resultado; ou seja, toda intervenção cria vencedores e perdedores. A AIR deve ajudar a identificar quem pertence a cada grupo, como eles são afetados e em que medida, de modo que melhores decisões possam ser tomadas para minimizar os custos e maximizar os benefícios sociais da intervenção. Os grupos afetados podem ser muito variados e, embora o regulador possa considerar que conhece todos eles, pode se surpreender ao pensar cuidadosamente sobre todos eles e detectar grupos com os quais tradicionalmente não tem contato, mas que podem ser relevantes para encontrar a melhor solução para o problema que está enfrentando.

Nem todas as partes interessadas listadas aqui estarão presentes em todas as edições, mas o exemplo a seguir ajuda a entender a diversidade de partes interessadas que devem ser identificadas corretamente.

Caso da UE

Quem é afetado e como?

Os consumidores são afetados, pois as políticas devem ajudar a reduzir suas contas de serviços públicos e o custo do ciclo de vida da compra e do uso de aparelhos. A etiqueta de eficiência energética fornece informações objetivas sobre a utilização de energia e outros recursos.

Os varejistas são afetados, pois precisam garantir que a etiqueta seja exibida corretamente. Os varejistas afetados incluem as microempresas, que devem estar sujeitas às mesmas regras, pois as etiquetas de eficiência energética só são úteis para os consumidores se todos os produtos estiverem etiquetados em todos os pontos de venda. Além disso, a mudança para aparelhos mais eficientes, que geralmente têm custos mais altos, significa mais volume de negócios e, provavelmente, também lucros mais altos.

Os fabricantes, tanto na UE quanto os que exportam para a UE, são afetados, pois precisam levar em conta os requisitos do regulamento ao projetar novos produtos.

59. Departamento Nacional de Planeación de Colombia, Proyecto “Incorporando el Uso de Análisis de Impacto Regulatorio en el Proceso de Toma de Decisiones de Colombia”, Noviembre 2015 - Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo. Guía metodológica de análisis de impacto normativo

Além disso, a etiqueta oferece a eles a oportunidade de competir em um segundo fator objetivo, a eficiência energética, além do preço. Os fabricantes em questão incluiriam todas as microempresas pelo mesmo motivo dado aos varejistas e para garantir uma concorrência justa no mercado único com relação aos requisitos de design ecológico. No caso dos eletrodomésticos, poucos ou nenhum dos fabricantes são microempresas. A sociedade em geral é afetada pelos benefícios ambientais da política.

Os Estados-Membros são afetados porque precisam garantir a conformidade por meio do mercado, monitorando e informando os consumidores sobre a etiqueta.

Os países terceiros são afetados, pois o esquema de etiquetagem energética A-G foi seguido como modelo em muitos países do mundo e alguns países também implementaram as normas de design ecológico da UE. Eles também são afetados pelo Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio, que busca garantir que regulamentos, normas, testes e procedimentos de certificação não criem barreiras desnecessárias, ao mesmo tempo em que concede o direito de implementar medidas para atingir objetivos políticos legítimos.

Os órgãos de normalização são afetados porque precisam desenvolver testes detalhados e métodos de medição.

Fonte: UE, Documento de trabalho da equipe da Comissão, Análise de impacto, Documento de acompanhamento: Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro regulamentar para a regulamentação da eficiência da etiquetagem energética e revoga a Diretiva 2010/30/UE. {com(2015) 341 final}{swd(2015) 140 final}. Bruxelas, 2015.

ii. Considerações das MPME no processo de AIR

Dentro da definição de grupos afetados e, em geral, como parte da linha de análise da AIR, é importante analisar o impacto da possível intervenção governamental com relação às micro, pequenas e médias empresas (MPME). A leitura a seguir apresenta a análise e as considerações acima mencionadas para essa questão.⁶⁰

De modo geral, os custos de conformidade são mais altos para as MPMEs, dada a proporção que os fatores de produção representam em sua estrutura de custos, considerando seu nível de receita. Os custos de conformidade constituem uma grande parte dos custos que as regulamentações geram para as empresas, sendo que existem dois tipos: encargos administrativos - custos de conformidade com as obrigações de divulgação - e custos de conformidade substanciais, dentro dos quais estão os custos de implementação, ou seja, aqueles em que as empresas devem incorrer para conhecer as regras que se aplicam a elas, entender como cumpri-las e projetar estratégias para isso.

60. Departamento Nacional de Planejamento da Colômbia “Guia Metodológico para a Elaboração de Análise de Impacto Normativo (AIN)”, março de 2021 e vide páginas 27 - 32. Elaboração própria com base em: OCDE (2020). The SME test: Taking SMEs into account when regulating. A comparative study of SME tests in OECD countries. 23rd session of the Regulatory Policy Committee. Y European Commission (2015). Better Regulation Toolbox. Tool #22 - The SME Test.

O impacto da regulamentação sobre as MPME deve ser considerado em comparação com o impacto sobre as grandes empresas. Os custos de conformidade podem envolver investimentos ou impor custos únicos ou recorrentes de contratação de prestadores de serviços externos. Por exemplo, investir em infraestrutura de TI ou contratar contadores ou advogados para cuidar de questões tributárias. Com o objetivo de considerar o tamanho das MPMEs, os custos totais que seriam impostos pela regulamentação poderiam ser divididos de acordo com o número de funcionários ou com a receita total da empresa, a fim de obter uma média do custo da regulamentação em termos de funcionários e/ou receita.

Os consumidores dos bens ou serviços oferecidos pelas MPMEs, bem como seus fornecedores, podem ser afetados. Os consumidores podem enfrentar aumentos de preços, reduções na qualidade ou no grau de inovação dos produtos, e os fornecedores podem ser afetados em sua estabilidade e adesão aos termos de pagamento acordados. Da mesma forma, a regulamentação pode ter efeitos adversos sobre a participação de mercado ou a receita da empresa quando as MPMEs precisam adotar mudanças em seu modelo de negócios para implementar a regulamentação. Assim, a regulamentação pode criar barreiras à entrada ou à permanência das MPMEs no mercado, por exemplo, associadas aos investimentos significativos necessários para cumprir a regulamentação. Se as necessidades das MPMEs não forem consideradas durante o estágio preparatório da regulamentação, isso poderá prejudicar a pesquisa e o desenvolvimento das MPMEs e até mesmo afetar a competitividade das empresas nos mercados.

Caso: Consideração dos efeitos sobre as MPMEs em uma AIR sobre requisitos de design ecológico e etiquetagem de energia para telefones celulares e tablets na União Europeia.

As tecnologias digitais são um importante facilitador para a Europa contribuir para a redução dos efeitos das alterações climáticas e para a proteção do ambiente. As Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) desempenham um papel de liderança no fortalecimento das questões da eficiência energética e da economia circular.

Em 2020, 150 milhões de telefones celulares e 23,9 milhões de tablets foram vendidos na União Europeia. Em comparação com outros produtos, têm uma duração de utilização relativamente curta e exigem muita energia nos seus processos de produção. Os impactos ambientais são relevantes, devido à extração dos materiais necessários para sua produção e ao seu próprio processo de fabricação.

A regulamentação existente na Europa sobre a concepção destes dispositivos não integra as novas exigências e requisitos da economia circular. Os consumidores também não têm informações suficientes sobre dispositivos que tenham maior durabilidade e possam ser reparados de forma mais eficaz. Além disso, os comportamentos dos consumidores que tendem a substituir dispositivos num curto espaço de tempo para terem os mais recentes contribuem para problemas de sustentabilidade neste mercado. A substituição de celulares e tablets é muito rápida, contribuindo para uma maior deterioração ambiental, uso extensivo e crítico de matérias-primas e energia.



A União Europeia realizou esta AIR para buscar soluções que atendessem aos seguintes objetivos: a) facilitar a livre circulação de celulares e tablets no mercado interno; b) promover a redução da pegada ambiental destes produtos e promover a sua eficiência material (menor propensão à deterioração e obsolescência prematura) e c) promover a eficiência energética destes produtos para contribuir para o objetivo de redução da energia primária em 35% em 2030 na União Europeia.

Assim, foram analisadas várias opções de intervenção: 1) opção do cenário atual, sem intervenção; 2) opção de autorregulamentação, seja por meio de um acordo voluntário no sentido da Diretiva de Ecodesign ou de outras medidas não regulamentares; 3) opção 3, que estabelece requisitos de ecodesign com diferentes opções, de acordo com os requisitos já estabelecidos na legislação europeia e um índice de pontuação para o processo de reparo; e 4) opção 4, sobre uma etiqueta de energia e ecodesign.

Estas opções afetam potencialmente numerosas partes interessadas neste mercado. A AIR considerou alguns impactos específicos nas MPMEs, como os impactos positivos no setor de reparação e restauração destes dispositivos, onde existem pequenas empresas e se observa um mercado em crescimento. Da mesma forma, os desenvolvedores de aplicativos e software podem se beneficiar de processos simplificados de manutenção e suporte, na esperança de que os consumidores optem por consertar e ter um software que possa ser atualizado mais rapidamente, antes de descartar seus dispositivos e comprar novos.

Por sua vez, o setor varejista, que também inclui pequenas e médias empresas, pode ser afetado negativamente, pois estima-se que haverá menos vendas desses dispositivos em todas as opções propostas a médio e longo prazo, uma tendência também confirmada nos últimos anos, pois o mercado desses dispositivos atingiu o ponto de saturação. Estas empresas, no entanto, podem adaptar-se e mudar para a venda de outros tipos de tecnologias, razão pela qual não se prevê que desapareçam completamente.

Fonte: UE. Documentos que acompanham o Relatório de Avaliação de Impacto: a) Regulamento da Comissão que estabelece requisitos de ecodesign para smartphones, telefones celulares e outros telefones, telefones sem fio e tablets, em conformidade com a Diretiva 2009/125/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e que altera o Regulamento (UE) 2023/826 e b) Regulamento Delegado da Comissão que complementa o Regulamento (UE) 2017/1369 do Parlamento Europeu e do Conselho sobre etiquetagem energética de smartphones e tablets. {C(2003) 1672 final} - {C(2023) 3538 final} - {SEC(2023) 164 final} - {SWD(2023) 102 final}. Bruxelas. 16 de junho de 2023.

e. Definição dos Objetivos da Intervenção

Uma vez que o problema tenha sido definido e a necessidade de regulamentação tenha sido estabelecida, os objetivos da intervenção estatal devem ser definidos. A definição dos objetivos regulatórios abrange tanto os objetivos gerais quanto os mais específicos e até mesmo os aspectos operacionais da intervenção.

Identificar objetivos é a segunda etapa do processo da AIR. Portanto, uma vez que o problema tenha sido identificado e tenha sido estabelecido que há justificativa para uma intervenção, o regulador deve definir o que se espera alcançar em relação ao problema identificado.⁶¹

Um objetivo é uma afirmação ou declaração do que você espera alcançar. Portanto, é importante definir os objetivos de forma adequada e clara, para que eles possam orientar a identificação de alternativas, sua respectiva análise de impacto e a seleção da melhor medida para resolver o problema. Isto também ajuda a estabelecer um plano adequado de monitoramento e cumprimento dos resultados da intervenção.⁶²

Uma forma de identificar os objetivos é apresentar os potenciais benefícios que o regulador espera da intervenção realizada.⁶³

- **Objetivos gerais:** Referem-se ao que a intervenção pretende alcançar, a um nível mais geral. Esses objetivos devem ser considerados em relação aos benefícios ou impactos na sociedade ou na economia que a intervenção pretende gerar. Os objetivos gerais geralmente são mais difíceis de medir diretamente e são alcançados quando se justifica uma série de intervenções anteriores. Esses objetivos geralmente são apresentados em termos de impactos e respondem à pergunta: Para que fazer a intervenção?
- **Objetivos específicos:** Referem-se aos resultados diretos que se espera obter com a intervenção. Esses objetivos devem se concentrar em atingir os objetivos gerais. Ou seja, o seu cumprimento pode ser interpretado como um meio para cumprir o objetivo geral. Da mesma forma, estes objetivos respondem à pergunta: como vou realizar a intervenção? Na forma, estes objetivos respondem ao interrogante: ¿cómo voy a llevar a cabo la intervención?
- **Objetivos operacionais:** esses são os objetivos mais diretos e imediatos, focados em atingir objetivos específicos e gerais.

Os objetivos devem ser expressos de forma clara e não devem ser tendenciosos para uma possível alternativa já definida. Portanto, devem ser consistentes com as políticas e objetivos macroeconômicos do Governo. Além disso, a definição adequada de objetivos facilita o monitoramento da medida selecionada para resolver o problema, a fim de determinar se a intervenção foi bem-sucedida na correção da situação indesejada e verificar se os objetivos foram realmente alcançados e o grau em que foram alcançados.⁶⁴

61. Departamento Nacional de Planejamento da Colômbia, Projeto “Incorporando o uso da análise de impacto regulatório no processo de tomada de decisão da Colômbia”, novembro de 2015 - Guia Metodológico para Análise de Impacto Normativo.

62. Departamento Nacional de Planejamento da Colômbia, Projeto “Incorporando o uso da análise de impacto regulatório no processo de tomada de decisão da Colômbia”, novembro de 2015 - Guia Metodológico para Análise de Impacto Normativo.

63. Departamento Nacional de Planejamento da Colômbia, Projeto “Incorporando o uso da análise de impacto regulatório no processo de tomada de decisão da Colômbia”, novembro de 2015 - Guia Metodológico para Análise de Impacto Normativo.

64. Departamento Nacional de Planejamento da Colômbia, Projeto “Incorporando o uso da análise de impacto regulatório no processo de tomada de decisão da Colômbia”, novembro de 2015 - Guia Metodológico para Análise de Impacto Normativo.

No siempre se conseguirán impactos inmediatos. Por eso, es imprescindible pensar que, a lo largo de la intervención, el Gobierno puede ir mostrando resultados en diferentes niveles: operacionales, específicos y generales. El (los) objetivo(s) general(es) sirve(n) al regulador para establecer el impacto que se desea alcanzar con la intervención, mientras que los objetivos específicos y operacionales permiten definir, a lo largo del tiempo, estadios iniciales de resultados que serán significativos para lograr, finalmente, el impacto esperado con la intervención.⁶⁵

Preguntas modelo:

Para establecer objetivos, é útil ter como guia as seguintes perguntas:

- **O que se pretende alcançar com a intervenção, por que se pretende alcançá-lo e como** se pretende alcançá-lo? Como pode a intervenção estatal contribuir para alcançar estes objetivos? Qual é o resultado ou resultados desejados da intervenção? Qual objetivo se deseja alcançar? Quais são os problemas a serem resolvidos?
- Os objetivos propostos são consistentes com as políticas governamentais e os objetivos macroeconômicos?
- Os objetivos gerais são declarados em termos de impactos — redução de acidentes, aumento do número de empresas, etc. — e não em termos de resultados de ações intermediárias ou insumos necessários — certificados emitidos, solicitações recebidas, etc.?
- Os objetivos específicos estão focados em como atingir os objetivos gerais — promover o uso de equipamentos de segurança rodoviária, melhorar a qualidade das informações ao estabelecer novos negócios—?
- Que indicadores existem ou podem ser construídos para medir os objetivos? Que metas podem ser estabelecidas e em que horizonte de tempo?
- Qual é o escopo da medida? Como saberemos se estamos realmente atingindo esses objetivos?
- Quais são os objetivos em relação a cada setor/parte interessada envolvida (consumidores, fabricantes, importadores e outros agentes de infraestrutura de qualidade)?

Fonte: Departamento Nacional de Planejamento da Colômbia, Projeto “Incorporando o uso da análise de impacto regulatório no processo de tomada de decisão da Colômbia”, novembro de 2015 - Guia Metodológico para Análise de Impacto Normativo.

65. Departamento Nacional de Planejamento da Colômbia, Projeto “Incorporando o uso da análise de impacto regulatório no processo de tomada de decisão da Colômbia”, novembro de 2015 - Guia Metodológico para Análise de Impacto Normativo.

Caso de Brasil

No Brasil, a regulamentação da Eficiência Energética envolveu muitas iniciativas em diferentes momentos, na forma de projetos, programas e normas infralegais, como o Programa Brasileiro de Etiquetagem (PBE), o Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel) e o Decreto 4.059/2001, que estabelece níveis mínimos de eficiência energética para máquinas e aparelhos fabricados e vendidos no Brasil.

Mas atualmente o enquadramento mais amplo das metas atuais faz parte da Lei nº10.295, de 17 de outubro de 2001, que institui a Política Nacional de Conservação e Uso Racional da Energia. Seu artigo diz: 1º: “A Política Nacional de Conservação e Uso Racional da Energia visa a alocação eficiente dos recursos energéticos e a preservação do meio ambiente.”

De maneira geral, pode-se dizer que a regulamentação de Eficiência Energética no Brasil tem como objetivo geral “a alocação eficiente dos recursos energéticos e a preservação do meio ambiente”. Para atingir este objetivo geral, foram criados projetos e programas, cada um atendendo a objetivos específicos das regulamentações nacionais.

No caso do Programa Brasileiro de Etiquetagem (PBE), pode-se dizer que ele busca atender a dois objetivos gerais: apoiar o consumidor na decisão de compra e estimular o desenvolvimento tecnológico. Para tanto, o objetivo específico da sua regulamentação é classificar os produtos disponíveis no mercado em termos de eficiência energética. Cada regulamentação de produto PBE serviria a um objetivo operacional da regulamentação nacional.

Pode-se entender que o PBE funciona em sinergia com outras normas, auxiliando no alcance de seus objetivos específicos. O Decreto nº 4.059/2001, que define os níveis mínimos de eficiência energética, tem como objetivo específico proibir a fabricação e comercialização de máquinas e dispositivos com níveis inferiores ao limite mínimo estipulado. Esse limite mínimo é utilizado pelo PBE como o limite inferior dos níveis de eficiência energética adotados para classificação dos produtos. O Selo Procel, um dos projetos do Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel), tem o objetivo específico de reconhecer os aparelhos com melhor eficiência energética do mercado. Os eletrodomésticos que adquirem o Selo Procel são aqueles que também estão classificados no mais alto nível de eficiência energética do PBE.

Em geral, os objetivos gerais e específicos da regulamentação de Eficiência Energética podem ser deduzidos da regulamentação legal (Portaria ou Resolução) na forma de Considerações para a decisão tomada ou documentos que informam a decisão regulatória (como estudos preliminares).

Por exemplo:

PORTARIA Nº 234, DE 29 DE JUNHO DE 2020 - Aprimoramento parcial dos Requisitos de Avaliação da Conformidade para Ar-Condicionados, estabelecendo o Índice de Desempenho de Resfriamento Sazonal (IDRS), a reclassificação das categorias de eficiência energética e determinando outras medidas para a disponibilização desses produtos no mercado nacional).

Exemplo de objetivos gerais e objetivos específicos:

“Considerando que o PBE tem o objetivo de apoiar o consumidor na decisão de compra e incentivar o desenvolvimento tecnológico por meio da classificação dos produtos disponíveis no mercado quanto à eficiência energética”	Geral: “Apoiar o consumidor na decisão de compra e promover o desenvolvimento tecnológico” Específico: “por meio da classificação dos produtos disponíveis no mercado em termos de eficiência energética”
---	--

Exemplo de objetivo operacional:

“Considerando que o índice de eficiência energética para condicionadores de ar estabelecido pelo PBE é calculado com base no método de carga total, não capturando os benefícios em eficiência energética do produto de velocidade variável (conhecidos como inverter) e, com isso, não permitindo que o consumidor esteja adequadamente informado sobre o desempenho energético dos produtos disponíveis no mercado brasileiro”	Operacional: Calcular o índice de eficiência energética para condicionadores de ar estabelecido pelo PBE com base em um método que capture os benefícios de eficiência energética do produto de velocidade variável (conhecido como inverter) para permitir que o consumidor seja adequadamente informado sobre o desempenho energético dos produtos disponíveis no mercado brasileiro.
--	---

Considerando apenas o PBE, podemos dizer que eles atendem muitas das premissas ditas SMARTER para uma boa regulamentação, mas não todas.

Específicos (*Specific*): Sim, pois os objetivos são direcionados a cada produto;

Mensurável (*Measurable*): Sim, porque é possível quantificar a porcentagem de equipamentos etiquetados em cada categoria de consumo;

Alcançáveis (*Attainable*): Sim, porque são razoáveis e estabelecidos em debate com as partes interessadas;

Realistas (*Realistic*): Sim, porque, como os produtos sujeitos à etiquetagem são escolhidos entre os produtos que consomem mais energia no mercado, as reduções proporcionadas pela etiquetagem são mais significativas e, portanto, contribuem mais para o objetivo maior da política;

Tempestivos (*Time-bound*): Não, porque há prazos de implementação para que os regulados se adaptem ao regulamento, mas até o momento não foram definidos prazos específicos para que o regulamento atinja seus objetivos;

Éticos (*Ethical*): Sim, porque são orientados para a conservação dos recursos naturais e são amplamente discutidos com as partes interessadas.

Orientados a Resultados (“*Result-oriented*”): Não, atualmente não estabelecem resultados ou metas a serem alcançadas com a regulamentação. Os produtos no mercado devem ser considerados classificados, mas não há metas definidas para a eficiência energética média dos produtos no mercado ou para quantidades ou porcentagens de produtos nos níveis A da classificação. Tais resultados ou metas declarados, se não forem alcançados dentro do prazo estipulado, poderão funcionar como um aviso da necessidade de novas revisões regulatórias, por exemplo.

▶ f. Busca de Alternativas para Intervir

i. Aspectos Gerais

Uma vez que o problema tenha sido definido, a necessidade de regulamentação e os objetivos da intervenção estatal tenham sido estabelecidos, a AIR se volta para as alternativas disponíveis para intervenção. As alternativas a serem consideradas na lista de possíveis cursos de ação incluem opções regulatórias, opções não regulatórias e consideração do *status quo*.

Depois de definir os objetivos da intervenção, a próxima etapa da AIR é identificar as alternativas que podem resolver o problema e atender aos objetivos e, em seguida, avaliar e comparar seus custos e benefícios, a fim de escolher a alternativa que gera mais benefícios sociais.

Nessa fase, o objetivo é que o regulador identifique as alternativas viáveis para atingir os objetivos e resolver o problema, de modo que ele tenha uma série de medidas para avaliá-las e, com base em evidências, selecione a melhor alternativa de intervenção.⁶⁶

As alternativas estarão intimamente ligadas às fases anteriores da AIR, pois são as respostas às perguntas sobre como resolver o problema e atingir o objetivo da intervenção. Assim, a definição das alternativas deve estar focada na situação que está sendo resolvida e no que se pretende alcançar com a intervenção.⁶⁷

O que considerar ao definir alternativas?

Nesta fase da AIR, recomenda-se ao regulador alimentar a sua lista de alternativas através da ferramenta de consulta pública, de forma a ampliar a gama de alternativas a serem consideradas. A consulta pode ser realizada com grupos afetados, especialistas no assunto ou funcionários do governo com experiência na área a ser investigada, especialmente órgãos de supervisão que tenham dados relevantes. Outras fontes úteis de informação são experiências internacionais, pesquisas e artigos publicados, bem como estatísticas disponíveis.

66. Departamento Nacional de Planejamento da Colômbia, Projeto “Incorporando o uso da análise de impacto regulatório no processo de tomada de decisão da Colômbia”, novembro de 2015 - Guia Metodológico para Análise de Impacto Normativo.

67. Departamento Nacional de Planejamento da Colômbia, Projeto “Incorporando o uso da análise de impacto regulatório no processo de tomada de decisão da Colômbia”, novembro de 2015 - Guia Metodológico para Análise de Impacto Normativo.

Ao considerar as alternativas, é aconselhável fazer as seguintes perguntas⁶⁸:

- As alternativas são constitucionais e legais?
- Os grupos afetados teriam a capacidade de agir por conta própria para resolver o problema?
- Já existe uma regulamentação que aborda o problema?
- Que outras entidades públicas estão interessadas em resolver esse problema?
- O problema tende a ser duradouro ou pode responder a mudanças em fatores externos?
- As alternativas são viáveis com os recursos disponíveis? Existe a capacidade de monitorar e fazer cumprir as regulamentações?

Quais alternativas devem ser consideradas?⁶⁹

A decisão sobre quais alternativas analisar depende de uma revisão preliminar, na qual as alternativas legítimas e viáveis são analisadas e selecionadas. Isso também dependerá das causas que estão sendo abordadas, pois uma falha de mercado, por exemplo, exigirá intervenções muito específicas para ser resolvida.

Também deve ser considerada a viabilidade institucional das alternativas, entendida como a viabilidade e a competência para implementá-las, ou seja, se a entidade tem os poderes legais para resolver o problema e se pode haver coordenação com outras entidades para garantir que o problema seja resolvido.

Nesse sentido, a falta de capacidade institucional ou técnica não deve ser um motivo válido para deixar de analisar uma possível alternativa. É melhor que o órgão regulador avalie a opção e indique, de forma transparente, que não tem a capacidade necessária para realizá-la, em vez de eliminá-la sem tê-la considerado na AIR.

Embora não exista uma regra sobre o número de alternativas a serem consideradas, seu número deve ser proporcional à magnitude do problema que está sendo tratado. O regulador deve explorar as possibilidades reais de abordar o problema e integrá-las à análise quando tiver certeza de que elas podem oferecer uma solução para a situação.

Caso: AIR de ar-condicionados na Austrália e na Nova Zelândia

Esta Declaração de Impacto Regulatório (DIR) considera mudanças nas regulamentações de eficiência energética para ar-condicionados de fonte de ar que usam o ciclo de refrigeração por compressão de vapor (condicionadores de ar-condicionados).

O programa de Eficiência Energética de Equipamentos (E3) aplica Padrões Mínimos de Desempenho Energético (MEPS) e Etiquetas de Classificação Energética (etiquetas) ►

68. Departamento Nacional de Planejamento da Colômbia, Projeto “Incorporando o uso da análise de impacto regulatório no processo de tomada de decisão da Colômbia”, novembro de 2015 - Guia Metodológico para Análise de Impacto Normativo.

69. Departamento Nacional de Planejamento da Colômbia, Projeto “Incorporando o uso da análise de impacto regulatório no processo de tomada de decisão da Colômbia”, novembro de 2015 - Guia Metodológico para Análise de Impacto Normativo.

a uma variedade de aparelhos de ar-condicionado vendidos na Austrália e na Nova Zelândia.

Essas regulamentações promoveram o desenvolvimento e a adoção de aparelhos de ar-condicionado eficientes na Austrália e na Nova Zelândia. No entanto, há espaço para melhorar a eficiência energética dos aparelhos de ar-condicionado vendidos em ambos os países, eliminando as deficiências das regulamentações, que não acompanharam o ritmo das mudanças tecnológicas e de mercado.

O objetivo da ação governamental proposta é abordar, por meio de regulamentação, os problemas que impedem o fornecimento e a compra. Sem a ação do governo, essas distorções do mercado e os custos desnecessários continuarão. A solução dos problemas também contribuiria para as metas do governo de melhorar a eficiência energética e reduzir as emissões de gases de efeito estufa.

Três opções de políticas (Opções A, B e C) foram identificadas para resolver esses problemas. As opções reúnem sete propostas políticas. As propostas foram agrupadas de forma a envolverem progressivamente uma maior intervenção no mercado. A opção C é a opção preferida. Estima-se que ele proporcione o maior benefício líquido na Austrália e na Nova Zelândia, além de proporcionar a maior economia de energia e de emissões de gases de efeito estufa.

O principal risco da implementação das propostas é que os fornecedores não tenham tempo suficiente para se adaptarem aos novos regulamentos propostos.

Isso pode afetar a disponibilidade de produtos, a concorrência no mercado ou a conformidade com novas regulamentações. Esse risco foi atenuado com datas de início diferentes para as propostas, levando em conta o tempo que os fornecedores precisam para se ajustar.

Fonte: Agência Internacional de Energia - Resumo da Análise de Impacto Regulatório (AIR): Ar condicionado na Austrália e Nova Zelândia 2018 - Original em inglês em <https://www.iea.org/policies/7008-regulation-impact-statement-air-conditioners> - Último acesso em 5 de março de 2021.

ii. Alternativas a considerar: manter o status quo

Entre as alternativas propostas, a possibilidade de não intervir, mantendo o statu quo, deve ser sempre considerada como uma referência inicial. Essa deve ser sempre a primeira opção a ser considerada, pois o regulador precisa se perguntar:

- O que aconteceria se nenhuma intervenção fosse feita?
- O problema poderia ser resolvido por si só ou por meio de ações promovidas pelo próprio mercado?
- A situação pioraria até se tornar intolerável?
- O que aconteceria se a regulamentação dos EEE não fosse implementada?

- Existem outras opções regulatórias ou não regulatórias que possam atender aos objetivos estabelecidos?
- Estas opções são suficientes por si só ou deveriam ser implementadas em conjunto?
- O que é feito em outras partes do mundo ou num local de referência específico?
- Quais são as modalidades em outros regimes do EEE já em vigor? Manter um diálogo e uma consulta abertos com outras partes interessadas do setor (órgãos de avaliação de conformidade, produtores, importadores, associações de consumidores) sobre quais outras opções eles consideram.

Considerar a alternativa “não fazer nada”, mais conhecida como “*status quo*”, fornece uma linha de base com a qual as alternativas podem ser comparadas na avaliação. Além disso, ao considerar o cenário de *status quo*, deve-se ter em mente que a própria evolução tecnológica levará a mudanças na situação atual do setor em análise. No contexto da análise para etiquetagem de eficiência energética, o próprio mercado pode buscar melhorias no nível de eficiência dos produtos.

iii. Caracterização de Alternativas Regulatórias e Não Regulatórias

Ao avaliar como um problema pode ser resolvido e determinados objetivos alcançados, é importante levar em consideração diferentes tipos de alternativas que poderiam ser utilizadas. A caixa de ferramentas que pode ser usada como alternativa é ampla. Essas opções vão desde não tomar nenhuma medida, no extremo da intervenção mínima, até a introdução de um monopólio estatal, formando opções de intervenção mais profundas.

O **Anexo II** contém uma lista de diferentes ferramentas de política que os governos podem usar e discute as circunstâncias em que cada uma delas pode ser apropriada. Em geral, quando existe um mercado razoavelmente competitivo, é aconselhável favorecer ferramentas de política que o perturbem o mínimo possível. Os mercados competitivos são geralmente mais eficientes na alocação de recursos.

Na área da eficiência energética em particular, podem ser encontradas diversas alternativas que podem ser consideradas para resolver problemas nesta área. Isso pode incluir:

- Etiquetagem voluntária.
- Introdução de níveis mínimos de desempenho energético (MEPS, em sua sigla em inglês).
- Programas de incentivo para que os consumidores atualizem sua frota de eletrodomésticos, por exemplo, substituição de produtos antigos e menos eficientes por produtos novos e mais eficientes, incentivos fiscais na forma de abatimentos para os consumidores que compram produtos eficientes ou isenções fiscais para os contribuintes que compram produtos mais eficientes.
- Incentivos para fabricantes ou comerciantes oferecerem produtos mais eficientes.
- Campanhas de sensibilização e comunicação que permitem aos consumidores uma seleção mais eficiente dos produtos.

- Metas voluntárias de eficiência energética.
- Compras públicas de produtos eficientes, destinadas a enviar um sinal ao mercado para os fabricantes e comerciantes que procuram produtos que tenham os níveis determinados de eficiência energética a preços favoráveis.

Ressalta-se que essas alternativas também podem ser utilizadas de forma complementar para fortalecer a aplicação da intervenção regulatória ou podem ser combinadas para garantir um melhor resultado.

**PARTE 5 - METODOLOGIAS
PARA A ANÁLISE DAS
ALTERNATIVAS**

▶ PARTE 5 - METODOLOGIAS PARA A ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS

a. Introdução

Este capítulo trata das metodologias que podem ser usadas para comparar as alternativas identificadas no processo da AIR. Para realizar a análise com sucesso, as alternativas escolhidas devem ser analisadas de acordo com uma metodologia selecionada. Em termos gerais, existem metodologias qualitativas e metodologias quantitativas que são utilizadas para realizar esta etapa da AIR.

Ao aplicar qualquer metodologia, as alternativas são comparadas entre si, e a partir disso pode-se determinar qual delas é a mais adequada. É importante escolher uma metodologia única para comparar todas as alternativas, o que nos permitirá definir qual delas oferece os melhores resultados para a intervenção.⁷⁰

A análise e a avaliação das alternativas dentro da AIR é uma etapa muito importante, uma vez que qualquer intervenção gera impactos nos diferentes agentes envolvidos, direta ou indiretamente. Nesse sentido, a identificação e a quantificação corretas dos impactos permitem avaliar a adequação da intervenção e determinar a contribuição real para o bem-estar econômico e social que justifique objetivamente sua implementação. Em outras palavras, esse processo oferece ao regulador a possibilidade de selecionar a intervenção que gera mais benefícios para a sociedade como um todo, com base em evidências de informações concretas, aprimorando a política regulatória e tornando-a mais eficaz e eficiente.⁷¹

No essencial, os impactos identificados devem refletir os objetivos que a intervenção pretende alcançar. No processo de identificação dos custos e benefícios de cada alternativa, será necessário identificar as mudanças que a intervenção gerará nos diferentes agentes afetados.

A identificação dos diferentes grupos afetados, já realizada na primeira etapa da análise de definição do problema, é fundamental para que se possa atribuir os impactos esperados, tanto positivos quanto negativos, a cada grupo relevante.

Diferentes tipos de análise podem ser usados de acordo com a magnitude dos impactos esperados, bem como com as várias restrições para estimar os impactos - por exemplo, dificuldades na disponibilidade de informações ou recursos técnicos. Por um lado, existem metodologias qualitativas, que são utilizadas principalmente quando é muito difícil quantificar totalmente os impactos esperados, ajudando assim a corrigir a falta de informação. No entanto, esse tipo de análise implica um certo grau de subjetividade que deve ser levado em conta no momento de sua

70. Departamento Nacional de Planejamento da Colômbia, Projeto “Incorporando o uso da análise de impacto regulatório no processo de tomada de decisão da Colômbia”, novembro de 2015 - Guia Metodológico para Análise de Impacto Normativo.

71. Departamento Nacional de Planejamento da Colômbia, Projeto “Incorporando o uso da análise de impacto regulatório no processo de tomada de decisão da Colômbia”, novembro de 2015 - Guia Metodológico para Análise de Impacto Normativo.

aplicação e, portanto, exige a apresentação das informações utilizadas da forma mais objetiva, transparente e clara possível.⁷²

Por outro lado, há análises quantitativas, que exigem a expressão dos resultados em termos numéricos e/ou monetários e, portanto, permitem conhecer o tamanho dos benefícios e custos analisados das várias alternativas de intervenção. Estas metodologias envolvem a disponibilização de informação sobre a dimensão do problema enfrentado pelo regulador, os custos de uma possível intervenção regulatória, bem como uma medida – seja monetária ou não monetária – dos benefícios esperados.

As seções a seguir apresentam uma descrição detalhada de cada uma das metodologias mais utilizadas na comparação de alternativas no processo da AIR. A primeira delas é a análise multicritério, uma família metodológica que não exige quantificação nem monetização para ser aplicada (embora isso possa ser feito, o que garante maior robustez). Em seguida, serão discutidas as principais metodologias quantitativas, nas quais a quantificação e a monetização dos custos e/ou benefícios são necessárias.

b. Análise Multicritério⁷³

UA análise multicritério (AMC) é um método para orientar a tomada de decisões com base em vários critérios comuns que servem para comparar as alternativas selecionadas para resolver o problema. Este método destina-se essencialmente à compreensão e resolução de problemas de decisão. É usado para fazer um julgamento comparativo entre projetos ou medidas heterogêneas e, portanto, pode ser usado na avaliação de projetos e programas, mas também na comparação de opções dentro do processo da AIR.⁷⁴ É uma opção metodológica usada para avaliar os impactos, definindo diferentes critérios de avaliação e ponderando-os para a tomada de decisões. Ele é usado em situações em que a quantificação e a monetização dos impactos são complicadas pela falta de informações ou de conhecimento técnico para fazê-lo.⁷⁵

Com base em vários critérios, os tomadores de decisão podem integrar, em um contexto prospectivo ou retrospectivo, a diversidade de opiniões sobre alternativas para fazer um julgamento⁷⁶. A Tabela 2 apresenta as etapas básicas na aplicação da AMC para comparar opções no processo da AIR. O processo deve ser participativo, aberto e transparente, apoiado por ferramentas e metodologias robustas para traduzir julgamentos de valor sobre as opções e encontrar a alternativa que melhor reflita a atenção aos critérios selecionados.

72 .Departamento Nacional de Planejamento da Colômbia, Projeto “Incorporando o uso da análise de impacto regulatório no processo de tomada de decisão da Colômbia”, novembro de 2015 - Guia Metodológico para Análise de Impacto Normativo.

73. OCDE, Manual introdutório para a realização da análise de impacto regulatório (AIR). Versão 1.0 Paris. Outubro de 2008. Pág. 14.

74. UE. Evaluation Methodological Approach. https://europa.eu/capacity4dev/evaluation_guidelines/wiki/presentaciondetallada-9 (consultado el 13 de octubre de 2021)

75. UE. Evaluation Methodological Approach. https://europa.eu/capacity4dev/evaluation_guidelines/wiki/presentaciondetallada-9 (consultado el 13 de octubre de 2021)

76. UE. Evaluation Methodological Approach. https://europa.eu/capacity4dev/evaluation_guidelines/wiki/presentaciondetallada-9 (consultado el 13 de octubre de 2021)

Tabela 2. Etapas para a construção da análise multicritério no processo da AIR

Etapas da análise multicritério	Descrição
1. Determinar o escopo da aplicação	As alternativas a serem comparadas devem ser claras e bem descritas em detalhes, disponíveis para todos aqueles que estarão envolvidos na aplicação da metodologia.
2. Designar os participantes do processo de avaliação das opções.	A análise multicritério baseia-se em classificações (pontuações) e na seleção por preferências feitas por membros de um grupo que deve ser cuidadosamente selecionado. Esses participantes devem ser representantes dos grupos que são diretamente afetados pelo problema ou das partes interessadas relevantes para o problema.
3. Identificar e selecionar critérios	Essa etapa é fundamental e exige que os critérios sejam definidos antes da análise, reflitam as opiniões das partes interessadas, não sejam redundantes e permitam a identificação de resultados incontestáveis. Os critérios podem ser de natureza diferente (econômica, social, legal etc.), mas devem refletir os custos e benefícios das alternativas. A seleção dos critérios pode ser feita por meio de diferentes técnicas.
4. Determinar a ponderação dos critérios e o método de ponderação dos critérios.	Uma vez definidos os critérios, uma das regras da análise consiste em ponderar esses critérios, atribuindo-lhes um peso relativo que é um indicador de sua importância relativa aos olhos das partes interessadas.
5. Emissão de julgamento por critérios.	Cada membro do grupo deve fazer um julgamento sobre cada uma das alternativas que estão sendo comparadas, em relação a cada um dos critérios. Isso permite comparar as alternativas entre si, mas também entender as opiniões das diferentes partes interessadas sobre cada alternativa.
6. Agregação de julgamentos.	Diferentes metodologias podem ser usadas para agregar os julgamentos expressos pelas partes interessadas, tais como: método da soma ponderada, método do produto ponderado, métodos baseados nas relações de superação (outranking), etc.
7. Apresentar os resultados.	A AIR deve apresentar, em detalhes, a aplicação metodológica e o resultado da comparação das alternativas.

Fonte: Adaptado da União Europeia . Abordagem Metodológica de Avaliação. Original em inglês. Disponível em https://europa.eu/capacity4dev/evaluation_directrices/wiki/presentacion-detallada-9)

i. Vantagens e limites da análise multicritério⁷⁷

A utilização do AMC apresenta vantagens inegáveis em situações em que não existe informação completa, a complexidade do problema é elevada e não existem dados quantitativos que permitam a utilização de outro tipo de metodologia. Entre as vantagens mais relevantes estão as seguintes:

- Encontrar uma solução em situações complexas: A principal vantagem da análise multicritério é a sua utilidade na simplificação de situações complexas. Com efeito, está provado que, para além de determinados critérios, a maioria dos tomadores de decisões não consegue integrar

77. UE. Evaluation Methodological Approach. https://europa.eu/capacity4dev/evaluation_guidelines/wiki/presentaciondetallada-9 (consultado el 13 de octubre de 2021)

toda a informação na sua avaliação. Ao decompor e estruturar o estudo, a análise multicritério permite avançar passo a passo na busca de uma solução, com total transparência.

- Um método compreensível: embora as ferramentas matemáticas ou cartográficas usadas para processar as informações possam ser complexas, a base sobre a qual a seleção dos critérios e a pontuação dos resultados são feitas geralmente é simples, compreensível e determinada pelo grupo que está realizando a análise. Graças a isso, as partes interessadas envolvidas podem acompanhar claramente o processo e as seleções feitas.
- Um método racional: graças ao estudo homogêneo e simultâneo de um grande número de fatores, esse método também permite uma avaliação estável dos diferentes elementos incluídos na análise. Nesse sentido, racionaliza o processo que leva às decisões.
- Uma ferramenta de negociação útil em discussões complexas: devido às suas vantagens, a análise multicritério tornou-se uma ferramenta amplamente utilizada na resolução de problemas complexos e em contextos conflitantes, como o planejamento do uso da terra.

A clareza do método contribui para “acalmar as paixões” durante o debate e para aumentar e desenvolver a comunicação entre as partes interessadas. É, portanto, uma ferramenta de negociação muito útil nas discussões entre usuários.

Existem também limitações que devem ser levadas em consideração para reduzir o risco de aplicação da metodologia, tais como:

- Pré-requisitos: um pré-requisito para a realização da análise é a existência de um número mínimo de pontos de acordo entre as partes interessadas. Assim, a AMC dos objetivos operacionais de um programa só pode ser realizada se os participantes concordarem com seu objetivo geral e, se possível, com seu objetivo específico. Por exemplo: para que as partes interessadas trabalhem no estudo das variantes do seu projeto rodoviário, você precisa concordar com a necessidade de melhorar o fluxo de tráfego em uma determinada área.
- Dificuldade das discussões: As dificuldades operacionais na seleção das ações ou alternativas a serem estudadas, na definição dos critérios de comparação e na preparação das tabelas de pontuação. Às vezes as discussões para resolver estes pontos, essenciais para o sucesso do exercício, podem ser longas e complicadas.
- Disponibilidade de dados: Em certas situações, a falta de dados confiáveis no tempo necessário para estabelecer e validar métodos pode ser um problema.
- Fator tempo: A duração da execução da análise (e o seu custo) é muitas vezes o fator mais limitante no âmbito de uma avaliação. A AMC baseia-se frequentemente em processos demorados e iterativos, que podem exigir um longo e significativo período de negociação. No contexto da avaliação, o fator tempo neste tipo de análise pode constituir um limite.
- Tecnicidade do método: Este tipo de análise envolve um certo grau de tecnicidade. Além das ferramentas de TI a serem dominadas, os conceitos matemáticos e os métodos de agregação de dados exigem qualificação adequada, caso contrário, a análise pode ser realizada de forma confusa e levar a conclusões erradas.

Dimensão subjetiva da análise: embora a AMC, sem dúvida, racionalize a abordagem de problemas complexos, incluindo dados objetivos e subjetivos, é verdade que ela pode ser considerada, por seus detratores, como um método subjetivo.⁷⁸

Os recursos necessários à implementação da AMC são de natureza diversa, entre os quais se destacam:⁷⁹

- Recursos de tempo: Geralmente, a realização desta análise requer tempo, exceto em situações muito simples ou no caso de coleta de opiniões a posteriori. Em situações de apoio à decisão ex-ante, as análises multicritério geralmente levam vários meses.
- Recursos humanos: exceto em casos muito simples, a análise multicritério envolve vários grupos de partes interessadas.

i. Aplicação da Análise Multicritério (AMC)

Há uma variedade de métodos para a aplicação da AMC, e até mesmo foi sugerido que ela pode ser combinada com outras ferramentas de coleta e análise, dependendo das necessidades específicas de cada situação, como: (i) análise de custo-benefício, (ii) análise FOFA, (iii) painel de especialistas e (iv) ferramentas de observação em que são realizados estudos de caso, pesquisas, questionários ou entrevistas em grupo.⁸⁰ Também foi argumentado que há diferentes métodos da AMC e ferramentas de apoio, que respondem a uma variedade de questões que surgem na avaliação de impacto.⁸¹

Conforme já demonstrado na tabela 2, a AMC exige que alguns passos sejam seguidos para sua aplicação. Alguns elementos adicionais para a realização das diferentes etapas são discutidos abaixo:

Selecione os critérios de avaliação: Os critérios de avaliação permitem medir o cumprimento dos objetivos e possíveis impactos adversos, razão pela qual devem estar diretamente relacionados.

Não existe uma regra sobre o número de critérios a serem selecionados, tudo dependerá da magnitude do problema a ser resolvido e dos elementos que permitem entender como as diferentes opções funcionariam diante do problema.

- Os critérios devem refletir as vantagens (benefícios) e desvantagens (custos) das opções de intervenção e devem ser definidos de forma a eliminar, na medida do possível, qualquer subjetividade. No entanto, é importante observar que os critérios devem ser mutuamente exclusivos, de modo que a existência de dois critérios semelhantes que possam superestimar os benefícios ou custos proporcionados por essa intervenção alternativa seja descartada da análise.

78. UE. Evaluation Methodological Approach. https://europa.eu/capacity4dev/evaluation_guidelines/wiki/presentaciondetallada-9 (consultado el 13 de octubre de 2021)

79. UE. Evaluation Methodological Approach. https://europa.eu/capacity4dev/evaluation_guidelines/wiki/presentaciondetallada-9 (consultado el 13 de octubre de 2021)

80. UE. Evaluation Methodological Approach. https://europa.eu/capacity4dev/evaluation_guidelines/wiki/presentaciondetallada-9 (consultado el 13 de octubre de 2021)

81. UE. Evaluation Methodological Approach. https://europa.eu/capacity4dev/evaluation_guidelines/wiki/presentaciondetallada-9 (consultado el 13 de octubre de 2021)

- Estabelecer as alternativas a serem avaliadas: A identificação das alternativas a serem consideradas deve ser diversificada, mas ao mesmo tempo deve ser limitada, para evitar que as opções selecionadas sejam muito semelhantes e produzam resultados semelhantes. Estas alternativas a serem avaliadas são aquelas previamente estabelecidas na análise passo a passo e devem incluir também a alternativa de manutenção do statu quo.
- Classificação e avaliação de cada alternativa: a avaliação dos resultados das alternativas a serem consideradas é apresentada em uma matriz que integra todos os critérios definidos - quantitativos e qualitativos - para levar em conta cada alternativa proposta, a fim de determinar os benefícios e os custos de cada uma delas. Como cada um dos critérios tem diferentes escalas de medição, sugere-se padronizar ou pontuar todos os critérios para poder compará-los entre as diferentes alternativas. Deve-se usar uma escala para isso - recomenda-se 0 a 100, 0 a 10 ou 0 a 1 - com o valor mais alto - por exemplo, 100 - representando os resultados mais desejáveis e 0 representando os resultados menos desejáveis.
- Ponderação dos critérios: Os critérios devem ser classificados de acordo com sua importância, portanto, é necessário atribuir um peso a cada um deles, de modo que sua soma seja igual a 1; isso determina seu nível de importância na tomada de decisões. Dado o alto grau de subjetividade na construção das ponderações, elas devem ser determinadas por um grupo de especialistas fornecido pelo regulador, que deve concordar com o nível de importância de cada um dos critérios na tomada de decisão, ouvindo as razões de cada grupo e apresentando as suas próprias - por exemplo, se houver um orçamento definido, a questão dos custos pode ser de maior importância na tomada de decisão.
- Ponderação das pontuações de cada opção: quando as informações de pontuação e as ponderações estiverem disponíveis, a pontuação final de cada uma das alternativas deverá ser calculada como uma média ponderada das pontuações dadas a cada um dos critérios.

$$C_i = \alpha_1 C_{i1} + \alpha_2 C_{i2} + \dots + \alpha_n C_{in} = \sum_{j=1}^n \alpha_j C_{ij}$$

Onde $\alpha_1, \dots, \alpha_n$ representam os pesos atribuídos a cada critério j ; enquanto c_{i1}, \dots, c_{in} são as classificações dadas a cada critério j ; para a alternativa regulatória i .

- Analisar os resultados: uma vez que as pontuações totais de cada alternativa estejam disponíveis, é possível tomar a decisão de implementar a opção regulatória com o melhor resultado da análise multicritério, bem como tirar conclusões de cada uma das alternativas analisadas.

c. Análise de Custo-Benefício (ACB)

Uma das metodologias mais utilizadas, que é obrigatória em vários países com sistemas da AIR, e que permite reconhecer melhor os impactos de cada uma das alternativas regulatórias é a Análise de Custo-Benefício (ACB).

i. Definição do método de análise de custo/benefício ⁸²

A ACB pode ser vista tanto como uma abordagem para orientar a tomada de decisões quanto como uma metodologia específica para a realização da AIR. Isso significa que seu objetivo é tentar garantir que a regulamentação seja proposta e implementada somente quando seus benefícios superarem os custos que ela impõe. Esse deve ser o caso se a regulamentação for para melhorar a situação da sociedade como um todo. Portanto, os tomadores de decisão devem avaliar as solicitações de novas regulamentações perguntando a si mesmos se estão confiantes de que os benefícios totais da regulamentação superam os custos. Se não estiver claro que esse é o caso, normalmente não se deve buscar a regulamentação.

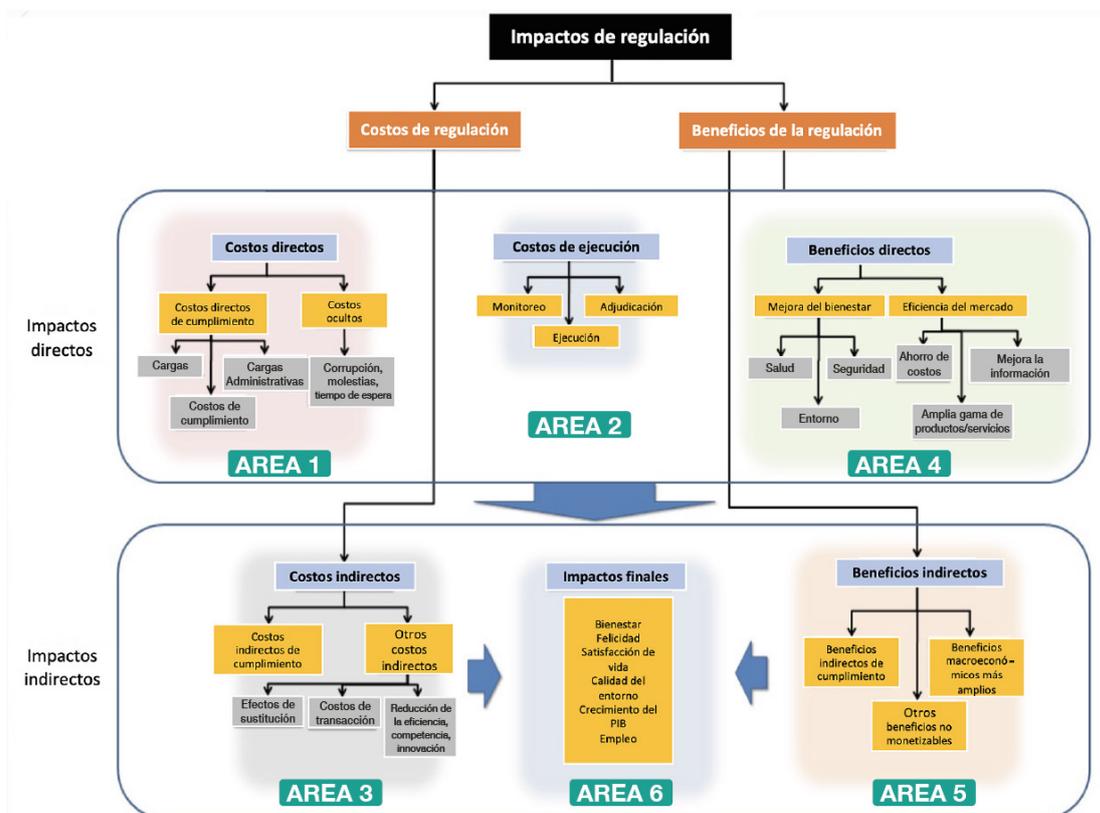
Ao evitar o uso da AIR, há um risco real de que a regulamentação possa inadvertidamente resultar na imposição de custos mais altos do que os benefícios obtidos. É provável que isso aconteça porque aqueles que se beneficiam com a regulamentação costumam pressionar muito por ela. Por outro lado, aqueles que arcam com os custos podem não estar cientes da extensão dos custos, ou podem não arcar individualmente com um custo muito grande, embora coletivamente os custos possam ser grandes. Nessas circunstâncias, aqueles que arcam com os custos não podem fazer pressão contra a regulamentação, principalmente se não estiverem bemorganizados em grupos maiores.

Como metodologia, a ACB representa a “melhor prática” para a AIR. Como se baseia na quantificação de benefícios e custos em termos monetários e na comparação entre eles em um período de tempo adequado, essa metodologia oferece uma base sólida para comparar alternativas e orientar os tomadores de decisão sobre as possíveis implicações de diferentes opções.

Para entender melhor os elementos da ACB, uma tipologia de custos e benefícios é apresentada na Tabela 4. A realização de uma ACB envolveria a identificação da grande maioria desses custos e benefícios para fazer uma comparação sólida das alternativas.

82. OCDE, Manual introdutório para a realização da análise de impacto regulatório (AIR). Versão 1.0. Paris. Outubro de 2008. Págs. 9-14

Tabela 4. Modelo de impactos regulatórios da ACB



Fonte: Renda et al. Assessing the Costs and Benefits of Regulation. CEPS. 2013. Disponível em: ec.europa.eu/smartregulation/impact/commission_guidelines/docs/131210_cba_study_sg_final.pdf.

ii. Análise Quantitativa de Custo-Benefício⁸³

Na ACB devem predominar informações sobre benefícios e custos de forma quantitativa. A informação quantitativa é aquela expressa em termos numéricos, geralmente monetários). Isso é muito útil para os formuladores de políticas porque é eficaz em permitir que o tamanho dos benefícios e custos que estão sendo analisados seja facilmente compreendido e, especialmente quando os efeitos são expressos em termos monetários, facilitando a comparação dos impactos de diferentes regulamentações ou propostas de políticas.

Isto significa que, para realizar uma ACB correta, devem ser obtidas informações quantitativas sobre a dimensão do problema político, os custos da ação regulamentar e os benefícios esperados. Se as informações quantitativas não estiverem disponíveis e não for possível criá-las por meio de técnicas de modelagem ou discussões com as partes interessadas, é melhor não realizar uma

83. OCDE, Manual introdutório para a realização da análise de impacto regulatório (AIR). Versão 1.0. Paris. Outubro de 2008. Págs. 9-14.

ACB, pois os resultados podem ser distorcidos e não fornecer informações relevantes para a tomada de decisões.

É importante observar que, como em qualquer outra metodologia, o resultado mostrado pela ACB não será automaticamente incorporado ao processo de tomada de decisão. As metodologias são ferramentas que ajudam a identificar uma melhor opção ou alternativa de intervenção, mas se houver elementos qualitativos que precisem ser integrados ao processo deliberativo de tomada de decisão, é possível fazê-lo. A ACB, no entanto, deve ser clara no seu âmbito e limitações e se vários custos e benefícios não tiverem sido incluídos, é melhor não utilizar esta abordagem metodológica e optar pela aplicação da AMC.

Um primeiro desafio na realização de uma ACB bem-sucedida é integrar todos os elementos necessários que precisam ser considerados para a quantificação. Uma maneira de garantir que todos os custos relevantes sejam considerados é usar uma lista de verificação de tipos comuns de custos regulatórios como um meio de pensar nos impactos prováveis de uma regulamentação específica, conforme mostrado abaixo.

Exemplos de custos regulatórios comuns, por grupo afetado.

- Empresas
 - ◉ Os custos comerciais para se familiarizar com os regulamentos e planejar a conformidade (pode incluir a contratação de consultoria externo)
 - ◉ Custos de insumos mais elevados devido a impactos regulatórios nos custos de materiais.
 - ◉ Custos de produção mais elevados devido a alterações nos processos de produção, transporte ou comercialização exigidas por regulamentos.
 - ◉ Efeito da redução nas vendas como consequência das restrições impostas no acesso ao mercado.
 - ◉ Taxas de licença ou outros encargos impostos pelos regulamentos.
 - ◉ Custo de cumprimento dos requisitos de relatórios ou manutenção de registros impostos pelos regulamentos.
 - ◉ Custo de inspeções internas, honorários de auditoria, etc. para garantir que a conformidade seja alcançada.
- Governo
 - ◉ Aumento dos preços dos produtos ou serviços.
 - ◉ Gama reduzida de produtos disponíveis.
 - ◉ Atrasos na introdução de novos produtos (por exemplo, devido à necessidade de os produtores cumprirem os requisitos de teste para produtos regulamentados)

- 
- ◉ Custo de administração de regulamentações: inclui o fornecimento de informações às empresas, a contratação e o treinamento de funcionários do governo, o processamento de solicitações de aprovações ou licenças de produtos.
 - ◉ Custo de verificação da conformidade: inclui a realização de inspeções e auditorias, monitoramento de resultados (por exemplo, qualidade do ar).
 - ◉ Custos relacionados com a garantia do cumprimento do regulamento, incluindo a investigação de possíveis incumprimentos e a realização de processos judiciais.

- **Outros**

- ◉ Redução dos custos de concorrência, por exemplo, favorecendo os produtores existentes e dificultando a entrada em um mercado (leva tanto a perdas de eficiência quanto a transferências dos produtores para os consumidores devido aos preços mais altos)
- ◉ Custos de distribuição, por exemplo, se alguns dos custos acima forem suportados de forma desproporcional pelos pobres ou por qualquer grupo vulnerável.
- ◉ Restrições à inovação e à capacidade de desenvolver e comercializar novos produtos e serviços.

Exemplos de benefícios regulatórios comuns, por grupo afetado.

- **Empresas**

- ◉ Redução de acidentes e lesões ocupacionais; ganhos de produtividade associados.
- ◉ Melhor disponibilidade de informações de mercado, portanto, ganhos de eficiência na produção ou distribuição.
- ◉ Aumento da produtividade/eficiência devido a proibições regulatórias de comportamento anticompetitivo.
- ◉ Preços reduzidos de produtos ou serviços (por exemplo, através de restrições regulatórias sobre comportamento anticompetitivo)

- **Consumidores**

- ◉ Maior segurança de bens e serviços
- ◉ Fornecimento de melhor informação sobre bens e serviços, permitindo melhores decisões.
- ◉ Aumento dos padrões mínimos de qualidade para bens ou serviços.

- **Governo**

- ◉ Melhoria da saúde pública, resultando na redução dos custos de saúde.
- 

- ◉ Maior disponibilidade de informações para o governo, permitindo melhor tomada de decisões.
- ◉ Custo de execução: inclui a investigação de possíveis não conformidades e a condução de processos judiciais.
- Outros
- ◉ Benefícios da melhoria das competências, por exemplo, restringir ou proibir comportamento anticompetitivo
- ◉ Benefícios distributivos: se a regulamentação beneficia desproporcionalmente os grupos mais pobres ou os grupos nas zonas rurais.

Fonte: Adaptado do Victorian Guide to Regulation (p. 5-12).

Ao realizar uma ACB, é importante evitar a “contagem dupla” de custos e benefícios. Por exemplo, as regulamentações podem aumentar o custo de produção de bens para as empresas. Isto se reflete em preços mais elevados para os consumidores. No entanto, embora ambas as partes arquem com um custo, em termos econômicos, esse custo pode ser o mesmo e não deve ser contabilizado duas vezes.

iii. Considerações sobre a aplicação da metodologia ⁸⁴

● Quantificação e monetização de custos e benefícios

Nos custos e benefícios onde existe um preço de mercado, a quantificação e a monetização serão fáceis. Pesquisas ou outras consultas com grupos afetados podem ajudar a criar estimativas do valor de um determinado custo identificado para uma empresa individual e depois combiná-lo com:

- uma estimativa do número de empresas que provavelmente serão afetadas, e
- seu conhecimento do número de vezes que a regulamentação provavelmente exigirá que as empresas incorram em custos (ou seja, por ano).

Em alguns casos, as empresas podem estimar quanto tempo levará para concluir uma tarefa regulatória. Nesse caso, você precisará estimar o custo médio por hora para concluir a tarefa.

Por exemplo, uma empresa pode precisar adquirir novos equipamentos para atender aos padrões estabelecidos pela regulamentação. Estes custos de capital, ou custos “únicos”, terão de ser contabilizados separadamente dos custos recorrentes, como os listados acima.

Para estimar os custos totais da regulamentação, é necessário combinar os custos pontuais e recorrentes identificados. Isso deve ser feito selecionando um período de tempo adequado para calcular os custos regulatórios totais e, em seguida, usando o desconto para chegar a um único valor monetário.

A tarefa de identificar os benefícios geralmente é muito mais fácil do que identificar os custos, pois os benefícios esperados são os motivos pelos quais as regulamentações foram propostas em

⁸⁴. OCDE, Manual introductorio para realizar análisis de impacto regulatorio (AIR). Versión 1.0 Paris. Octubre de 2008. Págs. 9-14

primeiro lugar. No entanto, determinar a magnitude desses benefícios e, principalmente, tentar expressá-los em termos monetários pode ser muito difícil. Isso pode ser devido ao fato de que muitos benefícios regulatórios envolvem coisas que não têm valor de mercado óbvio, como vidas salvas, lesões evitadas e poluição ou degradação ambiental prevenidas.

No entanto, mesmo que os benefícios não sejam expressos em termos monetários, é importante tentar estimar o tamanho dos benefícios, fazendo perguntas como: quantas vidas uma regulamentação pode realisticamente salvar ou quantos ferimentos podem ser evitados?

Quanta contaminação poderia ser evitada, de que tipo e onde?

- Aplicación del descuento de los beneficios⁸⁵

Para obter uma estimativa razoável dos custos totais de uma regulamentação, geralmente é necessário comparar os impactos em um período prolongado, geralmente de dez anos ou mais. Isso ocorre porque os custos únicos e recorrentes devem ser contabilizados e porque os benefícios e os custos geralmente ocorrem em momentos diferentes.

Por exemplo, uma regulamentação poderia fazer com que as empresas gastassem grandes somas de dinheiro no primeiro ou segundo ano para comprar novos equipamentos para reduzir a poluição da produção. Os benefícios, por exemplo, ambientais, podem não ser perceptíveis a curto prazo e podem durar a longo prazo, ao contrário dos custos que têm um impacto imediato. O efeito do tempo sobre o dinheiro faz com que um dólar recebido ou gasto hoje valha mais do que um dólar recebido (ou gasto) no futuro.

As diferenças no prazo dos benefícios e custos devem ser ajustadas aplicando-se uma taxa de desconto. Essa é uma forma de ajustar os valores dos benefícios e custos que ocorrem em diferentes momentos por uma determinada taxa percentual para torná-los diretamente comparáveis pela medida do valor da moeda atual. Ao somar todos os benefícios e custos que surgem em um determinado número de anos e aplicar a taxa de desconto, é possível calcular o “Valor Presente Líquido” (VPL). Esse é um número único que resume o valor atual do impacto geral dos regulamentos. Se for positivo, os benefícios são maiores que os custos. Se for negativo, os custos são maiores que os benefícios.

O VPL é, portanto, uma ferramenta de decisão essencial que permite ao regulador determinar se uma proposta regulatória beneficia a sociedade e comparar duas propostas regulatórias com custos e benefícios que ocorrem em momentos diferentes para ver qual proporcionará o maior benefício para a sociedade.

É necessário descontar o valor dos custos e benefícios futuros por três razões.

- Primeiro, permite-nos ter em conta a taxa de preferência temporal. Ou seja, as pessoas valorizam mais um benefício que obtêm hoje do que o benefício que obterão no futuro.
- Em segundo lugar, o desconto é necessário para ter em conta a incerteza. Ou seja, há um risco de que um benefício futuro esperado não seja realizado: no contexto regulatório, isso sugere que os benefícios esperados da regulamentação em anos futuros podem não ser

85. OCDE, Manual introdutório para a realização da análise de impacto regulatório (AIR). Versão 1.0 Paris. Outubro de 2008. Págs. 9-14

realizados. O desconto é uma forma de reconhecer esse risco e levá-lo em conta em nossos cálculos.

- Em terceiro lugar, o desconto é frequentemente utilizado para contabilizar a inflação dos preços. Ou seja, um dólar pode comprar menos no futuro do que compra hoje devido à inflação dos preços. Portanto, seu valor futuro é menor que o valor atual. Ao realizar uma ACB, você precisará determinar se todos os valores serão expressos nos valores da mesma moeda, para cada período de tempo incluído na análise. Se você escolher a última opção, a taxa de desconto deverá ser usada para converter esses valores futuros em dólares para os valores equivalentes de hoje.

- A análise de equilíbrio para a ACB⁸⁶

Em muitos casos, o tipo de benefícios que se espera obter com uma regulamentação será claro, mas a eficácia provável da regulamentação na geração desses benefícios estará sujeita a muita incerteza. Por exemplo, pode-se esperar que a regulamentação para que todas as pessoas usem capacetes ao andar de bicicleta reduza as mortes e os ferimentos até certo ponto, mas pode não estar claro qual será a eficácia dessa regulamentação.

Nesses casos, uma “análise de equilíbrio” pode ser útil. Isso se baseia em estimar os custos da regulamentação e depois perguntar:

Qual será a eficácia da regulamentação para que os benefícios sejam vistos como justificando os custos? Os formuladores de políticas podem, então, julgar se é esperado que os regulamentos tenham esse grau de eficácia.

No exemplo acima, o responsável pela formulação de políticas perguntaria:

Quantas mortes e lesões teriam de ser evitadas para que seu valor fosse pelo menos igual aos custos regulatórios (incluindo a compra de capacetes para bicicletas, fiscalização, etc.)? Até onde sabemos, é provável que esses benefícios sejam concretizados na prática?

- Gestão de Risco na ACB⁸⁷

A consideração do risco ganhou importância como parte da avaliação que deve ser integrada à AIR. Claramente, o nível de risco é um elemento essencial para justificar uma intervenção governamental; portanto, um nível de risco permitido deve ser determinado para que a intervenção seja justificada como parte da definição do problema.

O risco é definido como a probabilidade de ocorrência de um determinado evento, impacto ou consequência adversa (Probabilidade) multiplicada pelo resultado desse evento em danos ou perdas (Dano).

$$\text{Risco} = \text{Probabilidade} \times \text{Dano}$$

Uma intervenção eficiente deve incorporar a avaliação de risco no seu desenho, pois discriminar de acordo com o nível de risco é um dos elementos mais significativos para garantir que a intervenção

86. OCDE, Manual introductorio para realizar análisis de impacto regulatorio (AIR). Versión 1.0 Paris. Octubre de 2008. Págs. 9-14

87. Departamento Nacional de Planejamento. Guia Metodológico para Elaboração da Análise de Impacto Normativo (AIN) Março de 2021 Págs. 67-69.

será mais bem construída a partir do seu desenho. Neste sentido, uma primeira abordagem consiste em estabelecer evidências sobre o “risco real” versus o “risco percebido” pela sociedade. Compreender corretamente o nível de risco real apresentado evita superestimar ou subestimar o problema.

Uma ferramenta para introduzir a questão do risco na elaboração da AIR é o princípio da precaução, que se refere ao desenho de intervenções destinadas a reduzir riscos potenciais sem conhecer exatamente as relações causais e os prováveis efeitos dessa intervenção. Em outras palavras, ele propõe o projeto de uma intervenção que é aplicada de forma generalizada e igual a todas as partes interessadas afetadas, sem direcionar recursos de acordo com o nível de risco. Por exemplo, no caso de uma provável epidemia, o governo pode decidir intervir e impor exigências a toda a população, mesmo que a magnitude da situação seja desconhecida, para evitar que as pessoas se reúnam em locais públicos e reduzir o risco de transmissão de doenças.

Embora o princípio da precaução seja utilizado frequentemente, deve ser utilizado com cuidado. A sua utilização desproporcional pode ser contraproducente, pois se o risco e a sua magnitude não forem compreendidos nas suas proporções corretas, os recursos podem ser alocados para problemas mínimos, em detrimento de uma melhor gestão de riscos maiores, e os custos de oportunidade causados podem ser elevados. A aplicação do princípio da precaução deve obedecer a princípios de aperfeiçoamento.

Exemplos de análises de impacto sobre o tema dos produtos energeticamente eficientes realizadas em diferentes jurisdições com análise de custo-benefício

Em muitos países, são realizadas análises de custo-benefício para determinar as melhores alternativas de intervenção e promover a transição para a eficiência energética. As referências a estas AIR são fornecidas abaixo, onde há explicações extensas sobre como são calculados os custos e benefícios considerados para a análise.

União Europeia - Lista de regulamentos técnicos para produtos energeticamente eficientes: <https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/energy-label-and-ecodesign/list-energyefficient-products-regulations-product-group> em

Estados Unidos - Portal centralizado para regulamentações de todos os órgãos executivos federais. Pesquise por tópico ou agência. Todas as análises de impacto são publicadas: [Regulations.gov](https://www.regulations.gov)

Austrália - Análises de impacto publicadas em nível federal: <https://oia.pmc.gov.au/publishedimpact-analyses-and-reports> e no estado de Victoria: <https://www.vic.gov.au/regulatory-impactstatements>

d. Análise de Custo-Efetividade (ACE) ⁸⁸

Outra das metodologias mais utilizadas que permite estabelecer o melhor entre duas alternativas uma vez definida a intervenção estatal é a Análise de Custo-Efetividade (ACE).

⁸⁸. OCDE, Manual introductorio para realizar análisis de impacto regulatorio (AIR). Versión 1.0 Paris. Octubre de 2008. Pág. 14

A ACE é uma metodologia com escopo mais limitado do que a ACB e requer menos recursos e experiência para ser concluída. Basicamente, ela considera os benefícios da regulamentação como dados e faz a seguinte pergunta: Qual das formas possíveis de atingir o objetivo da regulamentação tem o menor custo?

A opção de menor custo é considerada a mais “rentável”. Também pode ser considerada a opção mais eficaz. O principal benefício da ACE para os funcionários que realizam a AIR é que os benefícios não precisam necessariamente ser avaliados em termos monetários. Em vez disso, apenas os custos precisam ser monetizados, o que geralmente é muito mais fácil do que avaliar os benefícios.

No entanto, a ACE não responde à questão básica de saber se a regulamentação deve ou não prosseguir, tal como o fazem as restantes metodologias. Em vez disso, responde à pergunta: Se a intervenção prosseguir, qual opção é preferível?

A ACE refere-se a uma comparação dos custos e da eficácia das opções que estão sendo analisadas, o que exige que as alternativas de intervenção sejam avaliadas e que uma medida que represente sua “eficácia” seja identificada; deve-se observar que essa medida não precisa ser monetária. Isso significa comparar alternativas em termos de seus respectivos custos para alcançar um resultado esperado, entendido como um benefício. Essa metodologia pressupõe que a intervenção é benéfica e será usada pelo regulador para determinar qual das opções envolve custos mais baixos para alcançar o benefício esperado.

Essa metodologia envolve seguir algumas etapas claras, entre as quais se destacam os seguintes⁸⁹:

- Definir um período para a análise da avaliação: É essencial definir o período em que se espera que a intervenção ocorra, a fim de estimar como esses custos e benefícios podem variar ao longo dos anos - a medida mais comumente usada nesse tipo de análise - eles aumentarão, diminuirão ou desaparecerão? Vale considerar que, por exemplo, existem impactos que ocorrem apenas uma vez durante a intervenção, enquanto outros podem ser recorrentes.
- Identificar e quantificar os custos a incluir na análise: Os custos devem estar intimamente relacionados com a identificação das partes interessadas feita na definição do problema. Isso deve incluir não apenas os custos que afetam grupos específicos, mas também aqueles que afetam a implementação como um todo. Os custos diretos gerados pelas alternativas propostas são quantificados principalmente. No entanto, de acordo com cada um dos custos identificados acima, a melhor metodologia para estimá-los deve ser usada, o que é explicado em mais detalhes nesta seção.
- Identificar e quantificar os benefícios em termos de unidade de eficácia: essa etapa deve indicar qual unidade de medida melhor descreve os impactos positivos da intervenção, e essa unidade dependerá do problema a ser resolvido. O indicador de efetividade também estará diretamente relacionado ao objetivo identificado na primeira fase da AIR. Além disso, é vital definir o benefício em unidades de efetividade, por exemplo, vidas salvas, aumento de salários ou empregos criados.

89. Departamento Nacional de Planejamento. Guia Metodológico para Elaboração da Análise de Impacto Normativo (AIN) Março de 2021 Págs. 67- 69

- Calcular o valor presente dos custos: Os custos quantificados devem ser descontados para se obter o valor presente ou o valor equivalente da intervenção no ano de implementação da alternativa, já que o valor do dinheiro muda com o tempo.
- Calcular a relação custo-efetividade (RCE) de cada alternativa: a relação custo-efetividade é calculada como o quociente entre o Valor Presente dos Custos (PVC), cujo valor é monetário, e a medida de eficácia encontrada (valor não monetário). Assim, é possível medir o custo incorrido por unidade de benefício obtido com a implementação da alternativa regulatória, de modo que a alternativa mais econômica é aquela com a menor relação custoefetividade encontrada.

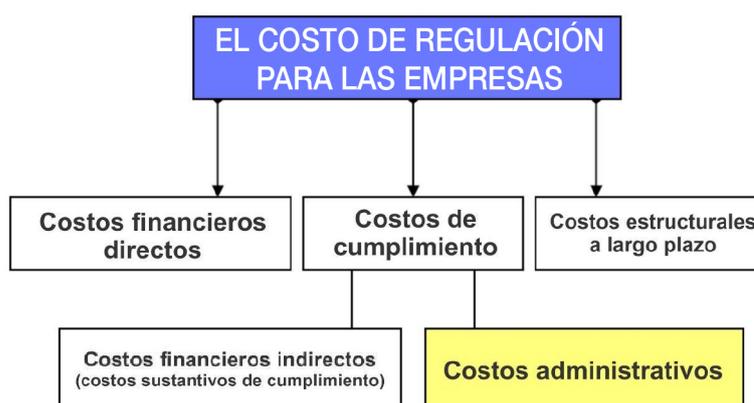
e. Análise do Custo-Padrão (ACP)

Na Holanda, foi desenvolvida uma metodologia para considerar os custos administrativos do fornecimento de informações às autoridades como resultado das obrigações impostas pela regulamentação (custos administrativos), chamada de Análise de Custo-Padrão (ou Standard Cost Model, SCM, em inglês). Ela foi adaptada por muitos países e, dessa forma, é possível determinar o equivalente monetário de todas as atividades administrativas realizadas por entidades regulamentadas para cumprir as obrigações de relatório.

i. Metodologia da ACP

Antes de descrever a ACP, é importante esclarecer o que se entende por custos administrativos. Os custos da regulamentação: A regulamentação tem várias consequências para as empresas, entre elas os custos associados à atividade econômica ou às atividades adicionais que elas precisam realizar para operar formalmente. A figura abaixo ilustra os diferentes tipos de custos que a regulamentação pode impor às empresas.

Figura 2. Os diferentes custos da regulamentação para as empresas



Fonte: International Standard Cost Model Network -SCM Network-, International Standard Cost Modern (SCM) Manual, 2006. Disponível em <https://web-archive.oecd.org/2012-06-15/153963-34227698.pdf>

Os custos financeiros diretos são o resultado de uma obrigação específica e direta de transferir uma quantia para o governo ou autoridade competente, como impostos ou pagamento de uma licença ou autorização de operação.

Os custos de conformidade correspondem àqueles necessários para cumprir a regulamentação.

Eles podem ser divididos em “custos substanciais de conformidade” e “custos administrativos”.

Exemplos de custos substanciais de conformidade:

- Filtros de acordo com os requisitos ambientais.
- Instalações físicas de acordo com a normativa sobre condições de trabalho.

Exemplo de custos administrativos:

- Obrigação de informar à autoridade correspondente que o filtro foi instalado (apresentando a documentação da instalação do filtro).
- Um relatório anual sobre as condições de trabalho.

ii. Esquema da ACP

A ACP foi projetada para medir os encargos administrativos das empresas decorrentes das obrigações de relatórios regulamentares e, atualmente, é o método mais utilizado

Este modelo foi desenvolvido como um método simplificado e consistente para estimar os custos administrativos impostos às empresas pelo governo.

O modelo é uma forma de dividir a regulamentação em uma série de componentes gerenciáveis que podem ser medidos. Ele se concentra apenas na medição das atividades administrativas que devem ser realizadas para cumprir o regulamento e não no fato de o regulamento em si ser razoável ou não.

Um dos principais pontos fortes da ACS é que ela usa um alto grau de detalhamento na medição dos custos administrativos, especialmente até o nível das atividades individuais.

iii. Informações necessárias e seus componentes (informações necessárias e atividades administrativas)

As obrigações de relatório são as obrigações regulamentares de fornecer informações e dados ao setor público e a terceiros. Uma obrigação de informação não significa necessariamente que a informação deva ser transferida para a autoridade pública ou para pessoas privadas, mas pode incluir uma obrigação de disponibilizar a informação para inspeção ou fornecimento mediante solicitação. Um regulamento pode conter muitas obrigações de relatórios, tais como:

Requisitos de dados ou solicitação de informações: Cada obrigação de informação consiste em um ou mais requisitos de dados. Uma solicitação de dados é cada item de informação que deve ser fornecido para cumprir uma obrigação de relatório.

Atividades administrativas: para fornecer as informações de cada solicitação de dados, é necessário realizar várias atividades específicas. A ACS estima os custos incluídos em cada atividade. As atividades podem ser realizadas internamente ou terceirizadas. As aquisições podem ser necessárias para concluir uma atividade específica e, quando forem usadas apenas para atender ao requisito incluído na estimativa. Por exemplo: a compra de uma atualização do software interno de uma empresa que precisa ser modificada para gerenciar a atividade específica

necessária para a atividade administrativa.

Preço: o preço consiste em uma taxa, custos salariais mais despesas gerais para atividades administrativas realizadas internamente ou custo por hora para prestadores de serviços externos.

Tempo: A quantidade de tempo necessária para concluir a atividade administrativa.

Quantidade: A quantidade compreende o tamanho da população das empresas afetadas e a frequência com que a atividade deve ser concluída a cada ano.

A combinação desses elementos dá a fórmula básica da ACP:

Custo por atividade administrativa (ou exigência de dados) = Preço x Tempo x Quantidade
(População x Frequência).

Além disso, certos pedidos de informação podem ser incluídos como custo médio anual esperado. Este preço é então multiplicado pelo tamanho da população afetada, uma vez que já é um custo anual.

No entanto, uma empresa pode precisar de uma conexão com a Internet para cumprir uma obrigação de relatório digital, mas como a conexão também é usada para muitas outras finalidades de conexão, esses custos não são incluídos diretamente na medição. Estes são incluídos indiretamente por meio de sobrecarga.

Por exemplo, uma atividade administrativa leva 3 horas para ser concluída (tempo) e o custo por hora do funcionário da empresa que a realiza é de 10 reais (taxa). Portanto, o preço é $3 \times 10 = 30$ reais. Se essa exigência fosse aplicada a 100.000 empresas (população), cada uma delas tendo que cumprir a exigência duas vezes por ano (frequência), o número seria de 200.000.

Portanto, o custo administrativo total da atividade seria equivalente a $200.000 \times 30 = 6.000.000$ reais.

Figura 3. Estrutura da ACS



Fonte: International Standard Cost Model Network -SCM Network-, International Standard Cost Modern (SCM) Manual, 2006. Disponível em <https://web-archive.oecd.org/2012-06-15/153963-34227698.pdf>

iv. Diferentes tipos de medições da ACS – ex-ante e ex-post.

A ACS pode ser usada para medir a linha de base do gerenciamento de ônus - a chamada medição ex-post, que é uma medida dos objetivos de gerenciamento para empresas com relação a uma lei, instrumento estatutário ou outra iniciativa implementada. Uma medição de linha de base é uma declaração dos custos administrativos gerais para as empresas de seguir um conjunto atual de regulamentações em um determinado modelo. Uma medição de linha de base pode ser feita de áreas selecionadas de regulamentação ou de toda a regulamentação que afeta as empresas.

Um elemento central da ACP é que, uma vez que a linha de base tenha sido medida, ela deve ser atualizada para refletir o progresso da simplificação e as novas regulamentações que foram colocadas em vigor. É importante que as estimativas de custos administrativos para a nova regulamentação tenham qualidade semelhante à da medição da referência.

Portanto, uma medida de ACP também pode consistir em uma medida das consequências administrativas previstas de um projeto de lei, projeto de ordem executiva ou outra iniciativa. Essa medição é chamada de medição ex-ante, que é a medição das consequências administrativas da norma ou das iniciativas antes de sua implementação. Os resultados de uma medição ex-ante podem fazer parte da avaliação geral do impacto dos efeitos econômicos e administrativos de um projeto de lei sobre o setor público, as empresas, os cidadãos, o meio ambiente etc.

Medições ex-post também são realizadas para manter a medição de referência atualizada com as consequências de padrões novos ou alterados. Ao manter regularmente atualizada a medição da linha de base, é possível acompanhar o desenvolvimento dos custos administrativos gerais em um país/setor/departamento.

v. O negócio normalmente eficiente

O conceito fundamental - e unidade de medida - da ACP é o “negócio normalmente eficiente”. Essas empresas fazem parte do grupo-alvo que lida com suas tarefas administrativas de maneira normal. Em outras palavras, empresas que lidam com suas tarefas administrativas nem melhor nem pior do que o razoavelmente esperado. A intenção com a ACP é, portanto, identificar contextos gerais que podem ser atribuídos diretamente à regulamentação. A ACP não inclui, portanto, empresas que, por diversas razões, sejam particularmente eficientes ou ineficientes.

O negócio normalmente eficiente é encontrado por meio de entrevistas com várias empresas típicas do grupo-alvo, com possíveis consultores externos que lidam com tarefas terceirizadas para as empresas e, possivelmente, com outros especialistas. O objetivo das entrevistas é descobrir quanto tempo as empresas gastam na atividade individual associada a uma solicitação de dados. É feita uma verificação para ver se há consistência nas respostas das empresas. Se este não for o caso, serão realizadas novas entrevistas empresariais até que seja possível determinar o consumo de tempo padronizado associado às atividades administrativas para o negócio normalmente eficiente.

vi. Custos únicos e recorrentes

Ao realizar uma ACS, é feita uma distinção entre os custos únicos e recorrentes da regulamentação.

Os custos únicos são custos incorridos apenas uma vez em relação à adaptação das empresas à legislação/regulamentação nova ou alterada. Isso não inclui os custos que uma empresa pode incorrer em relação à conformidade com as regulamentações existentes pela primeira vez, por exemplo, como resultado do aumento do volume de negócios ou da expansão de novas áreas de atividade na empresa. Dessa forma, somente a introdução de um regulamento novo ou alterado pode gerar custos únicos.

Os custos únicos não estão incluídos na medição da linha de base. No entanto, fazem parte de medições ex ante para inclusão numa avaliação de impacto regulamentar. Um exemplo é a exigência de que as empresas leiam as diretrizes em decorrência de uma alteração em uma regulamentação.

Os custos recorrentes são os custos administrativos em que as empresas incorrem continuamente para cumprir com a obrigação de relatórios regulatórios. Esses podem ser custos que surgem em intervalos regulares, por exemplo, com declarações de IVA. Eles também podem ser custos que surgem em intervalos irregulares para cada empresa, por exemplo, se ela estiver solicitando um subsídio à exportação ou enviando um pedido de planejamento. Da mesma forma, pode ser uma tarefa administrativa que a empresa enfrenta em uma única ocasião, por exemplo, em relação ao registro da empresa ao solicitar um número de identificação fiscal ou um pedido de autorização. O ponto em comum entre esses dois tipos de custos é que eles surgem em conexão com uma determinada situação para a empresa, daí o termo custos orientados pela situação. Esses custos incluem aqueles associados ao início e expansão de um negócio.

Elementos de custos recorrentes significam que os custos se repetem em toda a economia. Uma empresa individual só pode enfrentar um determinado custo administrativo uma vez por ano, ou até com menos frequência. No entanto, ao nível de toda a economia, tais custos repetem-se.

Os custos administrativos recorrentes são medidos tanto na fase ex-ante como na fase ex-post.

Casos de medições de encargos administrativos em diferentes países europeus

Na Dinamarca, a unidade central de coordenação é a Agência Dinamarquesa de Comércio e Empresa em sua Divisão para uma Melhor Regulamentação Empresarial.

Na Noruega, é o Ministério do Comércio e Indústria que coordena as medições do Modelo de Custo-Padrão.

Nos Países Baixos, o Ministério das Finanças é responsável pela coordenação das medições.

Na Suécia, a Mute, a Agência Sueca para o Crescimento Econômico e Regional, coordena as medidas.

No Reino Unido, o Executivo para Melhorar da Legislação no Gabinete do Governo é responsável pela coordenação das medições do Modelo de Custo-Padrão.

**PARTE 6 - O DOCUMENTO
DE IMPACTO
REGULATÓRIO, CONSULTA
PÚBLICA E RELATÓRIO
DE RESULTADOS DA
CONSULTA PÚBLICA**

▶ PARTE 6 - EO DOCUMENTO DE IMPACTO REGULATÓRIO, CONSULTA PÚBLICA E RELATÓRIO DE RESULTADOS DA CONSULTA PÚBLICA

a. O Documento de Impacto Regulatório (DIR)

O Documento de Impacto Regulatório (DIR) visa materializar os resultados da AIR. O DIR permite que os destinatários da AIR analisem sistematicamente os potenciais impactos de uma intervenção proposta para a tomada de decisões do governo, incentivando-os a serem mais transparentes e baseados em evidências.

Com os resultados das avaliações indicadas nas seções anteriores, o responsável pela AIR deverá, como boa prática, elaborar um DIR para novas propostas regulatórias e quando forem revisadas regulamentações existentes.

Toda AIR deve incluir pelo menos as seguintes informações:

- Nome da entidade reguladora responsável
- Nome da proposta regulatória
- A descrição do problema
- O esboço dos objetivos da ação governamental
- Um resumo das opções disponíveis
- O impacto provável da proposta nas empresas, nas organizações comunitárias e no ambiente
- Os impactos regulatórios mais prováveis, incluindo o impacto nas MPMEs
- Riscos associados à opção escolhida e à sua proposta de gestão
- Impactos mais prováveis no comércio e investimento internacionais
- Datas importantes e cronograma de implementação.

b. Consulta Pública

Conforme indicado no início deste documento, o mecanismo de consulta pública poderá ser utilizado ao longo do desenvolvimento da AIR. Além disso, no entanto, o DIR pode estar sujeito à avaliação de especialistas independentes e é considerado uma boa prática internacional que ele também esteja sujeito a uma consulta pública formal, pois é importante que os grupos de interesse possam participar do estágio de encerramento da AIR.

A consulta pública, como um mecanismo de participação cidadã, é uma etapa fundamental para garantir que, durante a elaboração da AIR, as contribuições dos grupos potencialmente afetados pela proposta sejam incorporadas nos espaços e por meio dos mecanismos de participação e intervenção estabelecidos. Isso pressupõe que uma análise final melhor será alcançada se os diferentes pontos de vista dos diferentes grupos afetados forem levados em consideração.

A consulta também é uma forma importante de obter informações e dados para o desenvolvimento da AIR, mas para que ela funcione adequadamente, o órgão regulador também deve fornecer informações às partes interessadas que apoiem o processo de consulta. As pessoas afetadas – grupos e indivíduos – tenderão a participar de forma mais eficaz se tiverem uma melhor compreensão da proposta que está sendo feita e dos problemas que estão sendo abordados. Por exemplo, fornecer materiais escritos antes de qualquer reunião ou utilizar técnicas de consulta é essencial para que os participantes sejam informados. Além disso, a utilização de perguntas específicas pode ajudar a refinar a consulta e concentrar-se nos aspectos onde a informação é procurada (vide Anexo I).

A consulta, por sua vez, deve ocorrer com tempo suficiente para o planejamento e o desenvolvimento. Quanto mais cedo as partes interessadas potencialmente afetadas forem consultadas, maior será a probabilidade de os resultados da consulta serem eficazes; além disso, os grupos ou indivíduos envolvidos no processo de consulta devem ter tempo suficiente para se preparar para sua participação. Os cronogramas de consulta devem ser razoáveis e claramente definidos, para permitir que os grupos tenham conhecimento das informações com antecedência, de modo que possam preparar sua participação em tempo hábil.

c. Relatório de resultados da Consulta Pública

Os pontos de vista expressos pelos participantes do processo de consulta devem ser considerados de forma completa e séria pelo órgão regulador. Não se trata de aceitar todos os comentários recebidos como contribuição para a AIR, mas as contribuições devem ser respondidas e deve-se garantir que aqueles que participaram tenham tido a oportunidade de expressar suas ideias e considerações.

Na última etapa da AIR, é essencial preparar o relatório sobre os resultados da Consulta Pública. Esta seção reúne as diversas contribuições dos grupos consultados e os resultados das discussões e posicionamentos.

O relatório de resultados tem um duplo propósito. Por um lado, fornece à entidade reguladora a informação mais relevante obtida na consulta pública, de forma a facilitar a tarefa de produção regulatória com base nas opiniões e propostas expressas pelos cidadãos e outros grupos de valores.

Por outro lado, busca informar esses participantes sobre os resultados básicos do exercício de consulta pública para o qual eles contribuíram, incentivando a colaboração com as entidades reguladoras em futuros projetos regulatórios.

Portanto, toda AIR deve incluir uma seção onde seja apresentado um relatório sobre os tipos de consultas realizadas durante a investigação. Trata-se de um relatório executivo que é útil para o trabalho da entidade reguladora, de fácil leitura para o público em geral e que reflete claramente os dados mais relevantes do exercício de consulta.

Deve-se enfatizar que a consulta é um processo fundamental para garantir que a contribuição dos grupos potencialmente afetados seja levada em conta durante o processo e que eles sejam ouvidos e tenham a oportunidade de expressar suas opiniões.

PARTE 7 - 0
MONITORAMENTO DA
REGULAMENTAÇÃO

▶ PARTE 7 - MONITORAMENTO DA REGULAMENTAÇÃO

a. O monitoramento da Regulamentação e sua Importância⁹⁰

Na literatura especializada é possível encontrar duas definições de monitoramento. A primeira entende o monitoramento apenas como o processo contínuo e sistemático de coleta de dados sobre uma intervenção. A segunda, por sua vez, caracteriza-o como o processo que busca avaliar se as metas pré-estabelecidas foram alcançadas. Independentemente da definição adotada, recomenda-se que, no âmbito da AIR, seja elaborada uma proposta para o estabelecimento de um sistema de monitoramento, uma vez que permite:

- Avaliação do cumprimento de metas pré-estabelecidas
- Identificação dos efeitos de uma intervenção específica
- Identificação de possíveis problemas na implementação de uma intervenção
- Identificação da necessidade de implementar medidas adicionais para que os objetivos da intervenção sejam alcançados
- A avaliação da implementação da intervenção regulatória face ao esperado.

Em geral, recomenda-se que esta fase seja orientada pelos seguintes princípios:

- O sistema de monitoramento deve abranger todos os objetivos da intervenção;
- As medidas tomadas devem ser proporcionais à importância da intervenção;
- Deve-se dar prioridade ao uso dos dados existentes e evitar a coleta de dados duplicados ou informações desnecessárias;
- Os dados devem ser coletados no momento certo;
- Os dados coletados deverão ser disponibilizados ao público, salvo no caso de informação reservada;
- Sempre que possível, deve-se favorecer o uso de ferramentas de inteligência artificial e ferramentas que permitam o fácil compartilhamento de dados e informações.

90. Este texto foi adaptado do Ministério da Economia (2022). Guia Orientativo para Elaboração de Avaliação de Resultado Regulatório - ARR. Brasília/DF. Brasil. 88p. Em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/analise-de-impacto-regulatorio-air-e-avaliacao-deresultado-regulatorio-arr/o-que-e-arr/guiaarrverso5.pdf> -Brasil (2020). Decreto nº 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10411.htm. Acesso em outubro/2022

b. Planejamento de monitoramento⁹¹

Recomenda-se que o sistema de monitoramento seja planejado durante a elaboração da intervenção regulatória, a fim de garantir que todos os dados necessários sejam coletados de forma eficiente durante a implementação da medida e estejam disponíveis no momento da AIR ex-post.

Caso a AIR ex-post seja precedida da AIR ex-ante, as práticas internacionais recomendam que o planejamento do monitoramento seja realizado durante a AIR ex-ante, sem prejuízo da possibilidade de alterações posteriores. Dado que os dados obtidos no monitoramento servirão de insumo para a AIR ex-post, é importante que as questões que devem ser respondidas durante a avaliação também sejam objeto de reflexão neste momento.

Durante o planejamento devem ser definidos os órgãos/áreas públicas que serão responsáveis pelo monitoramento, bem como os apoios privados que poderão ser utilizados. Ao final, recomenda-se a elaboração do Plano de Monitoramento, que deverá contemplar: (i) os indicadores selecionados; (ii) a frequência do seu monitoramento e eventual divulgação dos resultados preliminares às partes interessadas e (iii) as ferramentas que devem ser utilizadas para coletar os dados. Os dois primeiros pontos serão discutidos abaixo. A terceira trata de ferramentas semelhantes às utilizadas na coleta de dados da AIR ex-ante.

c. Seleção de indicadores⁹²

O monitoramento deverá ser feito através de indicadores, que correspondem a dados, ou conjuntos de dados, expressos quantitativa ou qualitativamente, que servem para avaliar o andamento de um projeto. Não existe uma regra específica para selecionar os indicadores que devem ser monitorizados, pelo que a sua seleção dependerá, entre outros fatores, da natureza e complexidade da intervenção. Para auxiliar nesta seleção, a Comissão Europeia sugere a utilização de um método denominado “RACER”⁹³ (na sigla em inglês), que recomenda que, preferencialmente, os indicadores sejam:

Relevante (“*Relevant*”): ou seja, relacionado aos objetivos a serem avaliados;

Aceitável (“*Acceptable*”): pelas partes interessadas e reguladores;

Credível (“*Credible*”): para não especialistas, inequívoco e fácil de interpretar;

Fácil de Monitorar (“*Easy to monitor*”):

91. Este texto foi adaptado do Ministério da Economia (2022). Guia Orientativo para Elaboração de Avaliação de Resultado Regulatório - ARR. Brasília/DF. Brasil. 88p. Em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/analise-de-impacto-regulatorio-air-e-avaliacao-deresultado-regulatorio-arr/o-que-e-arr/guiaarrverso5.pdf> -Brasil (2020). Decreto nº 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10411.htm. Acesso em: outubro/2022

92. Este texto foi adaptado de Ministério da Economia (2022). Guia Orientativo para Elaboração de Avaliação de Resultado Regulatório - ARR. Brasília/DF. Brasil. 88p. Em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/analise-de-impacto-regulatorio-air-e-avaliacao-deresultado-regulatorio-arr/o-que-e-arr/guiaarrverso5.pdf> -Brasil (2020). Decreto nº 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10411.htm. Acesso em: outubro/2022

93. Acrônimo em inglês para Relevant, Acceptable, Credible, Easy e Robust. Comissão Europeia (2015). Better Regulation Toolbox. Tool#41 - Monitoring Arrangements and Indicators

Robusto (“Robust”): evitando manipulações inadequadas.

Recomenda-se também que (i) seja dada preferência à adoção de indicadores que possam ser expressos quantitativamente, bem como que (ii) a lista de indicadores seja limitada àqueles que sejam efetivamente relevantes. Ao final, o cálculo dos indicadores deverá ser apresentado em tabela semelhante à indicada abaixo:

Tabela 5. Exemplo de apresentação de indicadores

Objetivo operativo	Indicador	Definición	Medida de cálculo	Fuente de datos	Periodicidad de monitoreo	Linea de base	Meta

Fonte: Elaboração própria.

d. Periodicidade de monitoramento⁹⁴

Para cada indicador selecionado, é necessário estabelecer a frequência de seu monitoramento, bem como a eventual publicação parcial de seus resultados, de modo que os atores interessados possam eventualmente contribuir para a validação e o aprimoramento dos dados apresentados. A determinação da periodicidade deverá ser feita considerando:

- As especificações do indicador e os dados necessários ao seu cálculo;
- A disponibilidade dos dados necessários;
- A carga administrativa despendida pelo administrador para fornecer determinados dados ou informações; e
- A sua finalidade (por exemplo, os dados necessários para a implementação de um ato devem ser coletados somente naquele momento; no entanto, os dados relacionados aos efeitos do ato normativo implementado devem ser monitorados por um período mais longo).

94. Este texto foi adaptado do Ministério da Economia (2022). Guia Orientativo para Elaboração de Avaliação de Resultado Regulatório - ARR. Brasília/DF. Brasil. 88p. Em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/analise-de-impact-regulatorio-air-e-avaliacao-de-resultado-regulatorio-arr/o-que-e-arr/guiaarrverso5.pdf> -Brasil (2020). Decreto nº 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10411.htm. Acesso em: outubro/2022

PARTE 8 - **A AIR EX POST**

▶ PARTE 8 - A AIR EX POST

a. Introdução à AIR ex post⁹⁵

A AIR ex-post consiste em verificar os efeitos resultantes da promulgação de um ato regulatório, considerando o escopo dos objetivos originalmente pretendidos e os outros impactos observados no mercado e na sociedade como resultado de sua implementação.

Portanto, a avaliação do resultado regulatório pode referir-se a:

- Um ato regulatório na sua totalidade;
- Uma ou mais partes de um ato normativo;
- Um conjunto de atos normativos;
- A mesma matéria, regulamentada em atos normativos diferentes – ou seja, representada por atos normativos diferentes, ou partes diferentes de atos normativos; e
- Uma intervenção intencional e direta que não é normativa, mas de interesse geral.

A AIR ex post exige metodologias rigorosas, que podem ser muito variadas, dependendo do assunto e dos objetivos a serem medidos, mas há elementos comuns que precisam ser identificados. Para isso, também podem ser usadas as metodologias qualitativas e quantitativas já descritas, adaptadas para entender uma situação que já ocorreu ao longo do tempo e em que a necessidade de informações e dados se torna mais premente, pois é necessário saber quais foram os efeitos da regulamentação em andamento.

Se o regulador não tiver um cenário inicial ou uma linha de base, será difícil identificar até que ponto os objetivos inicialmente propostos foram alcançados e quais impactos foram produzidos.

No entanto, muitos países estão tentando responder a perguntas cruciais para descrever a situação atual resultante da implementação da regulamentação. Em particular, as AIR ex post devem responder às seguintes questões:

- Relevância. A análise deve revisar os objetivos da intervenção que está sendo avaliada e determinar se esses objetivos ainda respondem às necessidades e aos problemas atuais.
- Efetividade. A AIR ex post deve analisar os progressos alcançados para atingir os objetivos originalmente propostos, procurando evidências de porque e como foram alcançados ou dos elementos que impediram a sua realização.
- Eficiência. A AIR ex post deve analisar cuidadosamente os custos e benefícios que ocorreram ao longo da implementação da medida e compreender se a intervenção foi eficaz em termos de custos.

95. O termo “Avaliação de Resultado Regulatório” (ARR) é mais comumente usado no Brasil para se referir à AIR ex -post.

- Coerência. A AIR ex post deverá oferecer informações sobre se a regulamentação analisada é consistente com a estrutura regulatória vigente e com as políticas e regulamentações sobre o assunto que poderiam influenciá-la.
- Alternativas. A AIR ex post deve indicar se há alternativas regulatórias ou não regulatórias para a intervenção atual.

b. Diferença entre AIR ex-ante e AIR ex-post

A AIR ex-ante e a AIR ex-post são ferramentas essenciais de aprimoramento regulatório que visam avaliar a ação regulatória de forma transparente e baseada em evidências. A AIR ex-ante é prospectiva, ou seja, seu foco está em potenciais regulamentações futuras. A AIR ex-post é retrospectiva, ou seja, o foco está nas regras que já foram desenvolvidas ou no acervo normativo.

A principal diferença entre os dois é o ponto do ciclo em que a avaliação de impacto é realizada. Como podemos observar na Figura 5, o monitoramento e a AIR ex-post são os instrumentos utilizados após a preparação, implementação e supervisão do regulamento. Assim, é por meio do monitoramento e da AIR ex-post que se obtêm as ferramentas para a revisão de um ato regulatório existente, sendo instrumentos de qualidade regulatória que atuam de forma complementar à AIR durante o ciclo regulatório.

Figura 3.- AIR ex-post en el Ciclo Regulatorio



Fonte: Elaboração M. Gadelha (2023).

O ciclo regulatório é usado para reforçar o aspecto de integração e continuidade entre os diferentes estágios da vida de um regulamento. Embora a sequência seja importante, na prática, alguns dos estágios geralmente ocorrem simultaneamente, estendendo-se a outros estágios, como participação social, inspeção e monitoramento.

De qualquer forma, recomenda-se que a AIR ex-post vá além da análise dos efeitos do regulamento e busque avaliar de forma abrangente a relação entre (i.) as premissas adotadas e as conclusões feitas na AIR ex-ante e (ii.) os resultados verificados durante a implementação do regulamento, nos casos em que a AIR ex-ante tenha sido realizada pelo regulador.

Uma vez concluído o processo de implementação do regulamento, é por meio da AIR ex-post que os efeitos do regulamento são estimados com dados reais. Essa análise será tanto melhor quanto melhor for a AIR ex-ante que embasou sua edição, pois os indicadores que refletem as expectativas dos resultados devem ser considerados antes da publicação de um ato normativo.

A AIR ex-post permite que os órgãos reguladores e as partes afetadas e interessadas entendam se a regulamentação atingiu os objetivos pretendidos e qual foi a eficiência nesse sentido. Se os objetivos foram alcançados e o modelo de intervenção projetado pelo regulamento foi implementado da forma prevista na AIR ex-ante, mas os custos regulatórios foram muito altos, é possível sugerir, na AIR ex-post, formas mais eficientes de fazê-lo.

Caso da UE sobre o Eco-Design e EEE

O problema

Como esta avaliação de impacto diz respeito à revisão de algumas das atuais diretivas da UE, as seções a seguir descrevem as questões a serem abordadas: em primeiro lugar, houve um problema inicial que levou à necessidade de adotar as diretivas em nível da UE e, em segundo lugar, surgiram alguns desafios no decorrer da aplicação e implementação das diretivas que precisam ser revisados.

Descrição do problema inicial: O problema afirma que os produtos podem ter um impacto negativo no meio ambiente, dependendo de como são fabricados, usados e descartados. Conforme estabelecido em avaliações de impacto anteriores sobre políticas de produtos sustentáveis, as falhas e imperfeições de mercado mais importantes que impedem a obtenção de maior eficiência energética e ambiental são:

- Preços que não refletem os impactos ambientais negativos da produção ou do consumo de produtos;
- Dificuldades para os consumidores saberem se um produto é mais eficiente em termos de recursos durante sua fase de uso do que outro;
- Custos iniciais mais altos na compra de um produto com maior eficiência energética, enquanto os benefícios se acumulam em um período mais longo (ou

seja, durante a fase de uso). Os consumidores podem priorizar o custo inicial de compra e não levar em conta o custo de utilização de todo o ciclo de vida de um produto;

- As medidas de eficiência de produtos adotadas pelos Estados-Membros criam barreiras à livre circulação de mercadorias na UE e um ônus desnecessário para o setor, que precisa cumprir diferentes conjuntos de regras em cada Estado-Membro.

2. O problema atual: os problemas acima foram abordados pela estrutura política atual por meio de uma estratégia de duas etapas:

Abordagem:

Banir do mercado da UE os produtos menos eficientes em termos de energia e mais prejudiciais ao meio ambiente por meio de requisitos de design ecológico para os fabricantes, harmonizados em nível da UE (portanto, os Estados-

Membros não podem estabelecer requisitos diferentes), garantindo a livre circulação de produtos relacionados à energia e eliminando encargos regulatórios desnecessários para as empresas. O objetivo da Diretiva sobre o Design Ecológico é abordar tanto o consumo de energia quanto outros impactos ambientais significativos da produção, do uso e do tratamento no fim da vida útil de produtos relacionados à energia;

Incentivar os consumidores a comprar produtos com maior eficiência energética, informando-os sobre o uso de energia dos produtos por meio de um rótulo energético obrigatório e harmonizado da UE (...) fornecido pelos fabricantes e exibido pelos distribuidores. O objetivo da Diretiva de Etiquetagem de Eficiência

Energética é abordar especificamente o consumo de energia durante a fase de uso.

As duas abordagens são complementares, com o design ecológico “impulsionando” o mercado e a etiqueta de eficiência energética “puxando-o”. As etiquetas de eficiência energética são introduzidas apenas para produtos em que há falta de informações para o usuário.

Surgiram problemas, em particular:

As etiquetas de eficiência energética têm se mostrado bem-sucedidas em incentivar os consumidores a comprar produtos que consomem menos energia.

- Os modelos eficientes e os fabricantes responderam produzindo equipamentos cada vez mais eficientes.
- Produtos eficientes. Como resultado, a maioria dos produtos agora é encontrada nas classes mais altas, que tendem a ficar superlotadas, dificultando a distinção entre os modelos.

- Em relação ao ponto anterior, pode ser necessária uma mudança de escala, em que a eficiência exigida para cada classe de rótulo é redefinida e um modelo de produto que agora está na classe A++ será “redimensionado” para, por exemplo, a classe A (estudos da UE mostraram que um redimensionamento de A para G é mais eficiente do que adicionar mais A++, A++, etc.).

Fonte: UE, Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro regulamentar para a regulamentação da etiquetagem de eficiência energética e a revogação da Diretiva 2010/30/UE {com(2015) 341 final}{swd(2015) 140 final}, Bruxelas, 2015

c. Oportunidad para realizar un AIR ex-post

Enquanto a AIR ex-ante se concentra em entender o problema regulatório e encontrar a melhor alternativa disponível para resolvê-lo no momento, a AIR ex-post busca avaliar o desempenho da solução implementada e a decisão tomada pelo órgão regulador. Em outras palavras, é importante que as AIRs ex-post examinem não apenas os resultados da intervenção regulatória, mas também avaliem se a lógica que levou à sua implementação foi mantida. Além disso, avaliar se as premissas estabelecidas pelo órgão regulador foram de fato confirmadas e por que não foram confirmadas, caso tenham sido, permite que a AIR ex-post seja uma importante ferramenta de aprendizado regulatório.

O período apropriado para iniciar uma AIR ex-post pode ser estruturado com base na própria normativa. Na maioria dos países, através da AIR, os reguladores são incentivados a determinar os prazos para a revisão das regulamentações propostas, para que uma AIR ex post possa ser realizada para avaliar se os objetivos propostos foram alcançados.

Princípios de uma boa avaliação: Os princípios de uma boa avaliação incluirão perguntas básicas sobre os impactos e o funcionamento do regulamento, sejam eles positivos ou negativos. Algumas perguntas são:

- Quais são as mudanças que a norma promove em relação aos problemas que procura resolver? Essas mudanças ajudaram a resolver ou minimizar esses problemas? Até que ponto?
- Que outros impactos de interesse do tomador de decisões, como impactos sobre micro e pequenas empresas, comércio internacional e inovação tecnológica, a regulamentação promoveu?
- Quais foram os custos de implementação da intervenção regulamentar até a presente data?
- ¿Existen oportunidades para eliminar costos regulatorios innecesarios?
- ¿Se han confirmado en la realidad las hipótesis establecidas por el decisor cuando diseñó su intervención en el AIR ex-ante? Si no, ¿cuáles fueron las razones?
- Existem oportunidades para eliminar custos regulamentares desnecessários?

- As suposições feitas pelo tomador de decisões ao projetar sua intervenção na AIR ex-ante foram confirmadas na realidade? Se não, quais foram os motivos?
- Existem alternativas para resolver diferenças entre requisitos regulatórios que afetam negativamente o comércio internacional?
- Os afetados e interessados manifestaram a sua opinião sobre a necessidade de modificar ou revogar a norma, apresentando evidências sobre os problemas experimentados na aplicação e conformidade da norma?

Caso da UE sobre o Eco-Design e EEE

Os requisitos mais rigorosos já estabelecidos nas regulamentações de design ecológico começarão a ser implementados dentro do prazo e os rótulos de produtos para categorias de produtos que ainda não estão preenchendo as classes mais altas de rótulos pressionarão o setor a fabricar produtos que sejam mais eficientes.

Considerando que as Diretivas permaneceriam em vigor como estão, novas regulamentações de etiquetagem energética e de design ecológico também seriam desenvolvidas para novos grupos de produtos (se os grupos de produtos pudessem gerar economias significativas) e as regulamentações de etiquetagem energética e de design ecológico de produtos existentes seriam revisadas e atualizadas se houvesse um potencial significativo de economia adicional de energia e de outros impactos ambientais. Contudo, na ausência de alterações, o incumprimento continuará a ser um problema e espera-se que permaneça ao mesmo nível.

Portanto, é improvável que a nova regulamentação de fiscalização do mercado, por si só, resulte em um esforço adicional de fiscalização do mercado em relação ao design ecológico e à etiquetagem energética pelos Estados-Membros, e supõe-se que, na linha de base, não haja nenhuma melhoria em relação à perda de economia de energia devido à não conformidade. Essa não conformidade não só afeta o potencial de economia de energia e ambiental almejado pela política, mas, pelo menos no caso de produtos etiquetados, também prejudicaria a confiança do consumidor na etiqueta energética: quanto mais relatórios de não conformidade forem publicados, menos os consumidores confiarão no rótulo energético da UE.

Além disso, a etiqueta energética atingirá seus limites: o esquema de etiquetagem perderá seu impacto quando todos ou a maioria dos modelos corresponderem à classificação A+++ . A abordagem atual continuaria a aplicar a introdução de um rótulo A-G para um aparelho recém-regulamentado e, em seguida, a adição de classes A+ e superiores para acompanhar o progresso tecnológico. No entanto, uma vez que a etiqueta A+++ a D estivesse em vigor para um produto específico, não haveria mais nenhuma revisão do ato delegado, pois isso exigiria uma mudança de escala, que foi rejeitada para a etiqueta A+++ a D quando foi proposto para televisores. Portanto, as etiquetas energéticas, se uma grande parte dos modelos fosse colocada nas classes mais altas, perderiam seu significado e efeito sobre os consumidores.



Também pode haver outra perda potencial na ausência de mudanças nas Diretivas de Design Ecológico e Etiquetagem Energética ou na forma como elas são implementadas. Conforme observado, o estudo de avaliação indicou que são possíveis níveis mais altos de ambição em eficiência energética, que não são alcançados na implementação atual. O mesmo se aplica aos impactos ambientais não energéticos dos produtos relacionados com a energia. Além disso, outros tipos de produtos não se enquadram no escopo das Diretivas de Design Ecológico e de Etiquetagem Energética.

Fonte: UE, Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro regulamentar para a regulamentação da etiquetagem de eficiência energética e a revogação da Diretiva 2010/30/UE {com(2015) 341 final}{swd(2015) 140 final}, Bruxelas, 2015

d. Os desafios da AIR ex-post

Um dos principais desafios da AIR ex-post no cenário internacional refere-se à variedade de conceitos e práticas de avaliação regulatória retrospectiva. Deve-se observar que essas avaliações não têm a mesma adesão e popularidade que as avaliações prospectivas, como a AIR ex-ante, e são consideradas, entre os países da OCDE, como um dos elementos menos desenvolvidos do ciclo regulatório. Avaliações regulatórias retrospectivas não são adotadas sistematicamente, mesmo em países onde são obrigatórias. As revisões regulatórias retrospectivas podem ser realizadas como um exercício único, de forma contínua, ou programadas ex-ante.

e. O princípio da proporcionalidade na AIR ex-post

Tal como a AIR ex-ante, a AIR ex-post também deve observar o princípio da proporcionalidade. A proporcionalidade, em ambos os casos, refere-se ao correto equilíbrio entre os recursos, esforços e tempos utilizados na análise com a relevância e complexidade da norma a ser revisada.

- Na participação social: Deve-se observar que, considerando o tempo e os recursos necessários para realizar consultas e analisar as contribuições, a extensão da participação social também deve ser proporcional à importância da intervenção regulatória que está sendo avaliada.
- No monitoramento: O monitoramento é comumente considerado uma fase em que os dados necessários são coletados para apoiar a condução de avaliações retrospectivas. No entanto, no caso de intervenções regulatórias de baixo risco que não envolvam uma questão prioritária, apenas um monitoramento e uma avaliação superficiais podem ser suficientes, sem a necessidade de uma avaliação ex-post abrangente.

**PARTE 9 - COOPERAÇÃO ENTRE
OS PAÍSES DO MERCOSUL
PARA O DESENVOLVIMENTO
DE ANÁLISES DE IMPACTO
REGULATÓRIO**

▶ PARTE 9 - COOPERAÇÃO ENTRE OS PAÍSES DO MERCÓSUL PARA O DESENVOLVIMENTO DE ANÁLISES DE IMPACTO REGULATÓRIO

a. O estabelecimento de objetivos comuns

Os problemas regulatórios podem ter causas, consequências e características diferentes em cada país do Mercosul; no entanto, a possibilidade de compartilhar a percepção do regulador e das partes interessadas sobre o problema permite identificar elementos comuns. Com base em elementos comuns de informação, as alternativas regulatórias e seus impactos podem ser analisados não apenas do ponto de vista nacional, mas também do ponto de vista do Mercado Comum.

Duas situações específicas geram oportunidades de cooperação entre os reguladores: a análise dos impactos da adoção de um regulamento técnico do Mercosul e a análise dos impactos da adoção de um regulamento técnico para questões que estão na agenda regulatória de cada país.

Em geral, as análises devem se concentrar em objetivos relacionados aos temas centrais da estratégia comum, em vez de abordar questões específicas de um determinado país ou região. Em outras palavras, elas devem ser usadas na preparação de uma normativa comum, como um Regulamento Técnico do Mercosul (RTM). Como resultado, espera-se que as atividades de desenvolvimento se complementem entre os Membros e aumentem a eficiência agregada dos recursos públicos empregados.

b. Estabelecimento de metodologias de trabalho compartilhadas ou em comum

Para o desenvolvimento de projetos regionais, como os Regulamentos Técnicos do Mercosul (RTM), é necessário desenvolver metodologias harmonizadas de coleta de dados, na medida do possível. Caso contrário, é muito importante que as informações enviadas pelos diferentes países possam ser analisadas quanto à compatibilidade ou, na falta dela, quanto à qualificação. Em qualquer caso, é essencial que haja metodologias acordadas para a apresentação de informações estatísticas ou outras.

Para o desenvolvimento de AIRs regionais de forma sistêmica, também é necessário preparar metodologias de indicadores compostos aceitas por todos os países. Para esse fim, há vários materiais escritos que ajudam no desenvolvimento desses indicadores compostos.⁹⁶

96. Vide Visaggio, IA System Evaluation by Means Composite Evaluation, no 3 Journal of Economics and Economic Education Research, Volumen 19, 2018.

c. Manter trocas constantes de informações

Durante o desenvolvimento de uma AIR é importante informar outros reguladores sobre a existência de problemas regulatórios e previsões de regulamentações futuras.

É importante manter trocas constantes de informações sobre a exigência de outra AIR ou sobre questões regulatórias, processuais, estruturais ou qualquer outra questão relevante em relação à análise, levando em conta as limitações estabelecidas na estrutura legal de cada país.

Essas trocas ocorrem por meio de canais de comunicação que são ativados regularmente e estão sempre abertos para eventuais circunstâncias. Uma boa prática pode ser criar uma agenda de reuniões regulares entre reguladores para nivelar as informações e resultados da AIR. Outra prática poderia ser a criação de canais de comunicação entre as equipes de desenvolvimento técnico da AIR para eventuais trocas.

Também é importante criar protocolos claros que permitam o fluxo de informações quando necessário. Protocolos de relatório e resultados comuns permitem que os resultados sejam comparáveis. Protocolos comuns para coleta de informações e resultados permitem que as suposições e as evidências que justificam os problemas, as alternativas regulatórias e seus impactos sejam comparáveis.

d. Capacitar as equipes técnicas de AIR

É necessário planejar conjuntamente o treinamento para operadores de AIR e/ou dias de compartilhamento de experiências. A atualização de metodologias e tecnologias de pesquisa, o gerenciamento de fontes de informação internacionais, o uso de novos bancos de dados ou a formação de novos membros nacionais podem ser justificativas interessantes para a formação conjunta de equipes, seja presencialmente ou on-linea.

e. Promover o contato com outras organizações de cooperação internacional

Trocar informações e melhores práticas, entre outras, sobre questões regulatórias fora do território do MERCOSUL é essencial para promover a coerência e a convergência regulatórias.

f. Promover a participação social

Ao promover a participação de reguladores e outras partes interessadas do Mercosul no processo da AIR, os reguladores ampliam a possibilidade de identificar impactos relevantes e afetados nos países do Mercosul, entre seus mercados de fornecimento e consumidores e seus cidadãos.

► BIBLIOGRAFIA

Comissão das Comunidades Europeias. Comunicação da Comissão. Rumo a uma cultura reforçada de consulta e diálogo - Princípios gerais e normas mínimas para a consulta das partes interessadas pela Comissão (Bruxelas 2002)

Comissão Europeia. Ferramenta nº 22 da Caixa de Ferramentas para uma Melhor Regulamentação: O Teste das PME. Original em inglês. Bruxelas. (2015).

Comissão Europeia. Commission Staff Working Document Impact Assessment. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council setting a framework for energy efficiency labeling and repealing Directive 2010/30/EU (2015).

Comissão Europeia. Ferramenta nº 63 Análise multicritério. Original em inglês. Disponível em https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-better-regulation-toolbox_en

Comissão Europeia. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on energy efficiency (recast) (SWD(2021) 623 final). Visitado em: https://eurlex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c20a8b93-e574-11eb-a1a5-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

Departamento Nacional de Planejamento da Colômbia (DNP), Guia Metodológico de Análise de Impacto Normativo. Projeto: Incorporação do uso da análise de impacto regulatório no processo de tomada de decisões da Colômbia. Bogotá (2015).

Departamento Nacional de Planejamento da Colômbia (DNP), “Guia Metodológico para a Elaboração de Análises de Impacto Normativo (AIN). Bogotá (2021).

Departamento Nacional de Planejamento da Colômbia (DNP) Departamento Nacional de Planejamento da Colômbia, Ministério do Comércio, Indústria e Turismo da Colômbia e outros. Guia Metodológico para a Implementação da Avaliação Ex Post do Regulamento Bogotá (2022).

Governo Federal do Brasil, Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR, Sede da Presidência da República. Brasília. Original em português. (2018).

Lane K et al. Avaliação do impacto da etiquetagem energética e do MEPS - uma análise retrospectiva do caso dos refrigeradores no Reino Unido e na Austrália. Original em inglês. França. (2007)”.

Commonwealth da Australia, Eficiência energética de equipamentos - E3. Consulta Declaração de Impacto Regulatório – Ar-Condicionado e Refrigeradores. Oportunidades para reforma regulatória e aumento da eficiência energética. Original em inglês. Melbourne. (2016)

MERCOSUR/GMC/Resolución n° 57/18, Glossário de Termos relacionados a Regulamentos Técnicos e Avaliação de Conformidade (2018).

MERCOSUL/GNC/Resolução n° 45/17, Procedimentos para a Elaboração, Revisão e Revogação do Regulamentos Técnicos do MERCOSUL e Procedimentos do MERCOSUL de Avaliação da Conformidade (2017).

Ministério da Economia do Brasil. Orientação para Elaboração de Avaliações de Resultados Regulatórios - ARR. Original em português. Brasília. (2022).”

OCDE, Manual introdutório para a realização de análises de impacto regulatório (AIR). Versão 1.0 Paris. (2008).

OCDE, Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers (2008)

OCDE, OCDE, Criação de um Quadro Institucional para a Análise de Impacto Regulatório (AIR): Orientação para os responsáveis pela formulação de políticas. Original em inglês. Paris, (2008). Disponível em <http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/40984990.pdf>

OCDE. Recomendação do Conselho sobre Política e Governança Regulatória. OECD Publishing, Paris. 2012.

OECD. The SME test: Taking SMEs into account when regulating. A comparative study of SME tests in OECD countries. (2020). 23rd session of the Regulatory Policy Committee.

OCDE. Regulatory Impact Assessment, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/7a9638cb-en> .

OECD, OECD Regulatory Policy Outlook 2021, OECD Publishing, Paris, 2021. Disponível em <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/38b0fdb1-en.pdf?expires=1706847816&id=id&accname=ocid75017727&checksum=8E96BD1EFB AF794656D24D1BD6DA4DBA>

OLADE - PTB. Infraestrutura de qualidade para programas de eficiência energética na América Latina e no Caribe, maio de 2019.

OLADE - PTB.- Infraestructura de la Calidad para Programas de Eficiencia Energética en América Latina y el Caribe, Mayo de 2019.

OMC – OCDE.- Facilitar el Comercio Mediante la Cooperación Regulatoria- El caso de los acuerdos y comités OTC / MSF de la OMC, Ginebra y París. (2019). Disponible en https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/tbtmsf19_e.pdf

OMC, Decisões e Recomendações adotadas pelo Comitê de Barreiras Técnicas ao Comércio da OMC desde 1º de janeiro de 1995. G/TBT/1/Rev.13. Genebra. (2017). Disponível em <https://docs.wto.org/dol2fe/pages/ss/directdoc.aspx?filename=s:g/tbt/1r13.pdf&open=true>

OMC. Série de acordos da OMC sobre Barreiras Técnicas ao Comércio. Terceira edição. Genebra (2021).

OMC - OCDE. Facilitar o Comércio Através da Cooperação Regulatória - O caso dos acordos e comitês OTC / MSF da OMC, Genebra e Paris. (2019). Disponível em https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/tbtmsf19_e.pdf

Presidência da República, Brasil, Decreto nº 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.

Rede do MCE. -. Manual do Modelo Internacional de Custo-Padrão. Original em inglês (2004).

Renda et al. Assessing the Costs and Benefits of Regulation. CEPS. 2013. Disponível em ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commissionguidelines/docs/131210cbastudy_sgfina.pdf

Seção de Eficiência Energética do Ministério de Energia, Minas e Recursos Petrolíferos da Colúmbia Britânica. Declaração de Impacto Regulatório para Televisores. Original em inglês. Victoria. (2010)”

Thorstensen e Badin, (Coords.) Coerência e convergência regulatória no comércio exterior: o caso do Brasil frente a União Europeia e Estados Unidos, com ênfase na experiência do Reino Unido. Disponível em português. Disponível https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18732/ccgi_thorstensen%3b%20badin.%20coerencia%20e%20convergencia%20regulatoria_v.2.pdf?sequence=1&isallowed= e visitado em 2 de dezembro de 2020.

União Europeia Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho sobre eficiência energética-final.(redefinição). Original em inglês.(2021).Disponível em: https://eurlex.europa.eu/resource.html?uri=bodega:c20a8b93-e574-11eb-a1a5-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

Visaggio. Avaliação do sistema AIR por meio de avaliação composta, Journal of Economics and Economic Education Research No. 3, Vol. 19. Original em inglês. (2018).

Wiel S. y McMahon J. EWN CLASP: Etiquetas e Padrões de Eficiência Energética: Um Guia para Eletrodomésticos, Equipamentos e Iluminação. Original em inglês. Washington D.C. (2001)

▶ ANEXO I - MÉTODOS DE COLETA DE INFORMAÇÕES

Este anexo apresenta a análise e as sugestões da OCDE⁹⁷ sobre as fontes de informação que podem ser usadas na preparação da AIR, os métodos de consulta com as partes interessadas regulatórias e as recomendações para tornar as consultas mais eficazes.

1. MÉTODOS DE CONSULTA

Existem diversas ferramentas para facilitar o desenvolvimento de consultas durante as diferentes etapas do processo regulatório. Cada uma dessas ferramentas apresenta vantagens e desvantagens ao regulador. Muitas vezes, é utilizada uma combinação de ferramentas de consulta dependendo do objetivo pretendido.

Além disso, a consulta ajuda a estabelecer a legitimidade do regulamento, permitindo que as pessoas levantem preocupações e participem no processo regulamentar antes de o regulamento ser implementado. Isto, por sua vez, pode melhorar o grau de cumprimento voluntário do regulamento.

1.1. Consulta Pública

A consulta pública consiste na publicação de um aviso (por exemplo, em jornais) para informar as partes interessadas da intenção de iniciar um processo regulatório e convida-as a comentar. Em geral, o público terá acesso a um documento de posicionamento ou outro documento que explique a proposta regulatória e estabeleça algumas questões específicas sobre as quais as partes interessadas são convidadas a comentar.

A notificação e os comentários são uma forma de consulta aberta, na qual todos os membros do público têm permissão para participar. Isso pode não ser tão eficaz na obtenção de dados específicos, embora a consulta possa incluir um conjunto de perguntas específicas ou uma pesquisa como parte do material escrito fornecido que pode ajudar nesse sentido.

1.2. Circulação para comentários

A circulação de um documento de comentários difere do ponto anterior, pois os materiais de consulta e a solicitação de comentários são enviados pelo órgão regulador a um grupo selecionado

97. Tradução livre com adaptações da OCDE, Criando um Quadro Institucional para Análise de Impacto Regulatório (AIR): Orientação para os responsáveis formuladores de políticas. Paris, 2008, pág. 19 - Original em inglês em <http://www.oecd.org/governance/regulatorypolicy/40984990.pdf>.

de partes interessadas, em vez de um aviso geral. A circulação de um documento de posicionamento para comentários é frequentemente usada no início do processo de desenvolvimento regulatório para obter uma compreensão clara das opiniões dos grupos mais diretamente afetados. É possível fazer mais de uma rodada de comentários, pois a proposta regulatória - e a análise de impacto - pode ser ajustada sucessivamente.

1.2. Audiências Públicas

As audiências públicas permitem que as pessoas comentem pessoalmente sobre uma proposta de regulamento. Isso pode facilitar a participação de alguns tipos de partes interessadas (ou seja, pessoas que podem ser diretamente afetadas pela regulamentação), que provavelmente não responderão por escrito a uma consulta pública ou à circulação de documentos para comentários.

As audiências públicas também permitem o diálogo. Ao poder dialogar com os participantes da audiência, o regulador tem a oportunidade de esclarecer questões, fazer perguntas e, possivelmente, ter uma ideia melhor dos pontos de vista e posições das diferentes partes interessadas.

Por outro lado, a presença de diversos grupos de partes interessadas com pontos de vista divergentes pode dificultar a condução de uma discussão lógica e imparcial de questões complexas e/ou emocionais em uma audiência pública. Além disso, muitas partes interessadas que deveriam ser consultadas podem decidir não participar de reuniões públicas por vários motivos. Por isso, é importante considerar cuidadosamente o local e o horário em que essas reuniões serão realizadas.

1.3. Grupos de trabalho consultivos.

Os governos geralmente nomeiam painéis consultivos ou grupos de trabalho para ajudar a desenvolver e avaliar a regulamentação. Uma ampla gama de diferentes tipos de grupos de trabalho consultivos pode ser considerada. Uma distinção básica é entre órgãos permanentes, que podem prestar consultoria sobre muitas questões regulatórias em uma determinada área de política, e grupos de trabalho ad hoc ou temporários que podem ser estabelecidos para prestar consultoria apenas sobre uma determinada legislação.

Em segundo lugar, a composição destes grupos de trabalho pode variar amplamente. Em alguns casos, esses grupos são compostos inteiramente por partes interessadas, enquanto em outros, alguns membros podem ser especialistas em um campo relevante ou podem ser reguladores do governo ou outros funcionários públicos.

Em geral, os grupos de trabalho consultivos têm dois objetivos: fornecer conhecimento especializado sobre questões regulatórias específicas para o governo ou criar consenso. Ou seja, o órgão consultivo pode ajudar a entender melhor os impactos e melhorar a qualidade técnica da proposta regulatória, ou pode ajudar a desenvolver um regulamento de um tipo que seja aceito pelas partes interessadas. Os resultados desse órgão estão diretamente relacionados a quem é indicado para o respectivo grupo de trabalho.

A experiência sugere que os grupos de trabalho consultivos permanentes tendem a ser orientados para o consenso, enquanto os órgãos temporários tendem a se preocupar mais com questões de eficiência.

Quaisquer que sejam as estratégias de consulta empregadas, o órgão regulador deve garantir que tenha ouvido uma gama suficientemente ampla de grupos e indivíduos. Uma consulta ampla aumentará a probabilidade de o órgão regulador obter o máximo possível de informações relevantes para ajudá-lo a realizar a AIR. Isso também significa que ele entenderá melhor as opiniões de todas as partes interessadas e evitará o risco de que as principais partes interessadas rejeitem o regulamento.

2. SUGESTÕES PARA MELHORAR A CONSULTA DAS PARTES INTERESSADAS

Embora a consulta seja uma forma importante de obter dados para ajudar a conduzir a AIR, também é necessário fornecer às partes interessadas informações para apoiar o processo de consulta. Os participantes participarão na consulta de forma mais eficaz se tiverem uma compreensão clara da proposta regulamentar e dos problemas subjacentes que o regulador está a tentar resolver.

A OCDE sugere que o material escrito que aborda estas questões seja geralmente disponibilizado antes da realização da consulta. Muitas vezes, é aconselhável definir perguntas específicas que ajudem a identificar quais informações estão sendo procuradas como resultado da consulta.

Contudo, a consulta deve permanecer suficientemente “aberta” para permitir que os participantes levantem as suas próprias preocupações. Isso tornará o processo mais aceitável para os participantes, mas também, em muitos casos, o alertará sobre questões e problemas que você talvez não tenha considerado.

O tempo é outra questão importante na preparação para a consulta. Em primeiro lugar, é importante consultar com antecedência e, se possível, para que os resultados possam ser usados de forma eficaz na AIR, durante os diferentes estágios do processo de preparação da regulamentação e, potencialmente, se for o caso, levar a mudanças nas propostas de regulamentação. Em segundo lugar, deve ser concedido tempo suficiente ao período de consulta, para que os grupos a consultar possam participar eficazmente.

A longo prazo, as pessoas só continuarão a participar na consulta se acharem útil. Isso significa que aqueles que participaram poderão saber que suas opiniões foram seriamente consideradas antes da tomada de decisões regulatórias. Nesse contexto, pode ser útil fornecer feedback àqueles que participaram da consulta. O ideal é que o documento de consulta e as respostas do público sejam publicados na Internet, juntamente com detalhes das reações do governo às questões levantadas.

3. PRINCIPAIS FONTES DE INFORMAÇÃO

3.1. Informações Governamentais

Os reguladores costumam ter muitos dados relevantes. Por exemplo, o gabinete de estatísticas do governo é uma fonte rica de informações gerais sobre tópicos como o número de empresas em vários setores, o número de pessoas empregadas, e assim por diante.

Outro material útil também pode estar disponível no governo. Por exemplo, regulamentos com características semelhantes podem ter sido previamente adotados em áreas diferentes. Portanto, você deve consultar o governo para saber quais informações seus colegas da administração podem ter.

Por fim, há outras fontes de informações governamentais que podem ser obtidas de orçamentos ou dados do Estado, por exemplo, banco de dados de importação ou informações fiscais.

3.2. Pesquisas

Ao elaborar um questionário de pesquisa, pode-se considerar a possibilidade de solicitar informações específicas sobre os principais elementos de uma proposta regulatória. Uma pesquisa bem elaborada facilita que as partes interessadas forneçam informações adequadas para coletar as informações necessárias para a metodologia AIR escolhida. As pesquisas geralmente são necessárias quando se precisa de informações primárias para o desenvolvimento da AIR. De qualquer forma, para o desenvolvimento de pesquisas sugere-se observar atentamente os seguintes aspectos:

1. A pesquisa deve procurar garantir que todos os principais grupos a serem afetados pelo regulamento sejam incluídos e deve ser enviada a um grupo representativo desses grupos.
2. O questionário deve ser realista e limitado. Isto significa que as perguntas terão de ser cuidadosamente consideradas para garantir que seja viável para os entrevistados fornecerem respostas significativas. A realização de um teste com um número muito pequeno de respondentes pode ajudar a identificar problemas com o questionário.
3. O tamanho da amostra deve ser cuidadosamente considerado. Por um lado, você precisa de feedback suficiente para ter certeza de que as respostas recebidas são significativas. Por outro lado, ela deve garantir que a escala do exercício não exija muito dos recursos escassos.
4. A pesquisa deve antecipar a possibilidade de receber respostas tendenciosas. As pessoas obrigadas a cumprir a lei podem ter interesse em exagerar os custos de conformidade. A elaboração cuidadosa das perguntas pode proteger parcialmente contra essa situação.

Em particular, quando as questões de custo de conformidade forem complexas, talvez você queira considerar entrevistas diretas como uma forma de melhorar a qualidade dos dados recebidos.

Lembre-se de que pesquisas que abrangem tópicos relevantes podem ter sido concluídas anteriormente, seja pelo governo ou por outros órgãos. Devem ser feitos esforços para identificar resultados de pesquisas relevantes que já estejam disponíveis para aprimorar o conhecimento existente e reduzir os custos de coleta de dados sobre o governo e as empresas.

3.3. Painéis de consulta com empresários

Uma inovação pioneira na Dinamarca, o “Business Test Panel”⁹⁸ é uma lista de empresas que concordaram em ajudar o governo a realizar a AIR, estando disponíveis para fornecer consultoria

98. OCDE, Criação de um Quadro Institucional para a Análise de Impacto Regulatório (AIR): Orientação para os responsáveis pela formulação de políticas. Paris, 2008, pág. 19 - Original em inglês em <http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/40984990.pdf>

sobre os custos prováveis das propostas regulatórias. Este grupo é utilizado como base para a aplicação de pesquisas.

3.4. Artigos Acadêmicos

A análise da literatura acadêmica existente pode ser uma forma inestimável de obter informações sobre o desempenho prático de determinadas abordagens regulatórias. A Internet pode ser cada vez mais utilizada para pesquisas bibliográficas.

Outras fontes relevantes incluem relatórios de mercado e outros documentos de pesquisa encomendados por associações industriais ou grupos similares. As companhias de seguros e as entidades multilaterais também podem ter muitos dados relevantes sobre o tamanho dos danos que as regulamentações estão tentando evitar. Isto pode ser usado para ajudar a estimar a dimensão dos prováveis benefícios regulamentares.

▶ ANEXO II - TIPOLOGIA DE REGULAMENTAÇÃO

		Instrumentos políticos	Situações em que os instrumentos políticos podem ser apropriados
			Mercado livre
Em ordem decrescente, as “soluções de mercado” são apresentadas em um grau cada vez maior como “soluções lideradas pelo Estado”.	Competição	Mercado livre regulado apenas por regras gerais de concorrência e políticas setoriais	A concorrência efetiva é possível, mas requer intervenção para criar estruturas adequadas, ou a atividade requer apoio.
		Obrigação de divulgar informações (ajudar o consumidor a tomar as melhores decisões)	A eficiência do mercado é prejudicada apenas pelas assimetrias de informação
		Acordo setorial voluntário entre entidades privadas (autorregulamentação)	Alto nível de boas práticas entre as partes interessadas do mercado, ou a regulamentação é difícil de ser aplicada, portanto, é necessário um consenso fundamental com os participantes do mercado
		Incentivos/desincentivos de mercado estabelecidos pelo estado (impostos, subsídios, compras governamentais)	Mercado essencialmente eficiente, de modo que a intervenção tem como objetivo corrigir externalidades.
		Regulamentação dos processos de produção (exigindo que as empresas analisem os riscos e tomem as medidas mais econômicas)	Os padrões de desempenho são difíceis de especificar - esta resposta enfatiza os benefícios do pensamento sistêmico e da divulgação
		Regulamentação de desempenho	Padrões específicos são facilmente identificáveis, mas muitas soluções técnicas são possíveis e as mudanças técnicas são rápidas
		Regulamentação de comando e controle (o Estado estabelece requisitos específicos a serem cumpridos)	Poucas opções aceitáveis, alto nível de controle estatal necessário, pois há riscos substanciais e/ou valores importantes envolvidos.
		Monopólio	Regulamentação do monopólio privado
	Contratação de monopólio privado pelo governo		Alguns aspectos do fornecimento de bens ou serviços podem ser competitivos, mas o controle geral do processo pelo Estado é desejável devido à dificuldade de regular os resultados finais.
Empresa monopolista de propriedade estatal	Forte caráter de monopólio nacional, aliado à dificuldade de regulamentar os produtos devido a vários objetivos ou preocupações. Valores fundamentais envolvidos		
Monopólio público			
	Atividade econômica não permitida	Proibição de atividade econômica pelo governo	

