

RENAN MARTINS DE SOUSA

**ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO: EVOLUÇÃO E O CENÁRIO
INTERNACIONAL NO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES – A
EXPERIÊNCIA DO REINO UNIDO**

INSTITUTO NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – INATEL

BRASÍLIA – DF

2011

RENAN MARTINS DE SOUSA

**ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO: EVOLUÇÃO E O CENÁRIO
INTERNACIONAL NO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES – A
EXPERIÊNCIA DO REINO UNIDO**

Monografia apresentada ao Instituto Nacional de Telecomunicações como parte dos requisitos para obtenção do título de Especialista em Regulação de Telecomunicações.

Orientado por: Prof. Dr. Vinícius Marques de Carvalho.

BRASÍLIA – DF

2011

RENAN MARTINS DE SOUSA

**ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO: EVOLUÇÃO E O CENÁRIO
INTERNACIONAL NO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES – A
EXPERIÊNCIA DO REINO UNIDO**

Trabalho apresentado ao Instituto Nacional de Telecomunicações como pré-requisito para obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação Lato Sensu, na área de Regulação em Telecomunicações.

Orientado por: Prof. Dr. Vinícius Marques de Carvalho.

Brasília, 01 de março de 2011.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Vinícius Marques de Carvalho

Prof. Amadeu de Paula Castro Neto

Fábio Mandarino

DEDICATÓRIA

A Deus, o autor da vida e detentor de todo o saber.

Aos meus pais Juaci e Cimar, pelos princípios e ensinamentos que formaram o meu caráter e
pelo esforço para investir na minha educação.

À minha amada esposa Roberta pelo amor, carinho, compreensão, apoio e paciência.

AGRADECIMENTOS

À Anatel, pelo investimento no planejamento e realização do Curso Avançado de Especialização em Regulação de Telecomunicações, contribuindo para a formação continuada de seus servidores. Ao Professor Dr. Vinícius Marques de Carvalho, pela orientação. Aos colegas de curso que o tornaram um ambiente de aprendizado e troca de experiências.

“We are transforming Government culture to make sure that regulation is effective, targeted, proportionate and that we only regulate when absolutely necessary, delivering a regulatory framework fit for the 21st century and the right conditions for businesses to succeed.”

Peter Mandelson

Secretary of State for Business, Innovation and Skills, UK, 2009

RESUMO

Nas últimas três décadas o número de programas de reforma regulatória tem crescido de maneira significativa, principalmente devido à pressão dos efeitos da globalização no comércio, nos investimentos e na criação de riqueza. Concomitantemente observa-se uma maior preocupação com os possíveis impactos negativos da regulação nos mercados, como a imposição de custos excessivos ou desnecessários. A Análise de Impacto Regulatório (AIR) é um dos componentes principal dos programas de reforma regulatória. Resumidamente, a AIR é uma ferramenta de apoio à decisão que consiste em quantificar os custos e benefícios das regulações propostas, levando a uma escolha mais racional do ponto de vista econômico. Embora a ANATEL ainda não detenha mandato legal para realizar análises de impacto regulatório, ela pode aproveitar a experiência internacional e institucionalizar, por meio de alterações em seu regimento interno, um programa de análise de impacto regulatório que esteja em consonância com as ações do governo federal já em andamento.

Palavras-chave: globalização, qualidade regulatória, reforma regulatória, AIR, ANATEL.

ABSTRACT

A large number of regulatory reform programmes have been emerging around the world in the last three decades under pressure of effects of globalization on trade, investment and wealth creation. At the same time there has been a growing awareness of how regulation can impose unnecessary or excessive costs on regulated markets. The Regulatory Impact Analysis (RIA) is one of the core components of any regulatory reform programme. It is a decision-based tool that consists in quantifying the costs and benefits of proposed regulations, leading to a more rational choice of the regulatory intervention. Although the Brazilian telecommunications agency - ANATEL does not have a legal mandate to undertake regulatory impact analysis as yet, it can take advantage of the international experiences and establish its own regulatory impact analysis programme, aligned with the ongoing federal government actions related to the matter.

Keywords: globalization, better regulation, regulatory reform, RIA, ANATEL.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AIR	15
2.1 Antecedentes.....	15
2.2 Programas de melhoria da qualidade regulatória	19
3 MÉTODOS ANALÍTICOS UTILIZADOS NA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO.....	26
3.1 Análise Custo-Benefício (ACB).....	28
3.2 Análise Custo-Efetividade (ACE)	33
3.3 Análise Multi-Critério (AMC).....	34
3.4 Análises Parciais (AP).....	35
4 A ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO APLICADA À REGULAÇÃO DA INDÚSTRIA DE TELECOMUNICAÇÕES NO REINO UNIDO	37
4.1 Evolução	37
4.2 O processo atual de análise de impacto no Reino Unido	43
4.3 A OFCOM e a melhoria da qualidade regulatória nas telecomunicações.....	46
4.4 Estudo de Caso: Análise de impacto da alteração do processo de portabilidade numérica na telefonia móvel do Reino Unido	52
5 A ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO E SUA APLICAÇÃO ÀS TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL: APROVEITANDO A EXPERIÊNCIA DA OFCOM.....	58
5.1 Grupo de Trabalho Interministerial e o Projeto de Lei das Agências Reguladoras	59
5.2 Revisão interpares do sistema regulatório brasileiro	60
5.3 Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação.....	60
5.4 A Anatel e a Análise de Impacto Regulatório	61
5.4.1 Introdução da Portabilidade Numérica no Brasil	62
5.4.2 Introdução da Revenda no Mercado de Telefonia Móvel no Brasil.....	63
5.4.3 Aproveitando a experiência do Reino Unido	64
6 CONCLUSÃO.....	66
REFERÊNCIAS	68

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1-Tendência de adoção da AIR nas jurisdições pertencentes à OCDE. Fonte: OCDE.	22
Figura 2 - Requisitos para aplicação da AIR. Fonte: OCDE.....	23
Figura 3 - Tipos de impactos analisados na aplicação da AIR. Fonte: OCDE.....	23
Figura 4 - Métodos analíticos utilizados em AIR. Fonte: Jacobs and Associates.....	28
Figura 5 - Níveis de profundidade na análise de custos e benefícios. Fonte: Impact Assessment Guidance, BRE/BIS	44
Figura 6 - Fases da Análise de Impacto no Reino Unido	45
Figura 7 - Opções regulatórias propostas. Fonte: OFCOM.....	53
Figura 8 - Custos das opções regulatórias propostas. Fonte: OFCOM.	54
Figura 9 - Disposição a pagar (2h). Fonte: OFCOM.....	55
Figura 10 - Disposição a pagar (1 dia útil). Fonte: OFCOM.....	55
Figura 11 - Curvas de demanda da disposição a pagar (2h). Fonte: OFCOM.	55
Figura 12 - Curvas de demanda da disposição a pagar (1 dia útil). Fonte: OFCOM.	56
Figura 13 – VPL das opções regulatórias. Fonte: OFCOM.	56

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Custos e Benefícios comumente considerados na AIR. Fonte: OCDE.....	30
Tabela 2 - Quantidade de matérias acompanhadas de análises de impacto. Fonte: OFCOM. .	51
Tabela 3 - Resultados dos primeiros 4 estágios da análise de impacto. Fonte: OFCOM.....	53
Tabela 4 - Sumário dos benefícios das opções regulatórias. Fonte: OFCOM.....	56

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AI - Análise de Impacto
AIR - Análise de Impacto Regulatório
ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações
BIS - Department of Business, Innovation and Skills
BERR - Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform
BRE - Better Regulation Executive
BRTF - Better Regulation Task Force
CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CCA - Cost Assessment Compliance
DTI - Department of Trade and Industry
DU - Deregulation Unity
EUA - Estados Unidos da América
IA - Sigla em inglês para Análise de Impacto
LGT - Lei Geral de Telecomunicações
MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
NAO - National Audit Office
OCDE - Organização para o Crescimento e Desenvolvimento Econômico
OECD - sigla em inglês para OCDE
OFCOM - Office of Communications
OMB - Office of Management and Budget
PAC - Porting Authorisation Code
PDRE - Plano Diretor da Reforma do Estado
PGR - Plano Geral de Atualização da Regulamentação das Telecomunicações no Brasil
PMS - Poder de Mercado Significativo
PRO-REG - Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação
RGP - Regulamento Geral de Portabilidade
RIU - Regulatory Impact Unity
RPC - Regulatory Police Committee
SMP - Serviço Móvel Pessoal
STFC - Serviço Telefônico Fixo Comutado
TIR - Taxa interna de retorno
UE - União Européia
VPL - Valor presente líquido

1 INTRODUÇÃO

A regulação é um instrumento utilizado pelos governos para promover o bem-estar social e econômico de seus cidadãos. Isso se verifica pelo crescimento dos sistemas regulatórios nas últimas décadas, expandindo-se para as mais diversas áreas, com o objetivo de responder às demandas sociais crescentes.

A exigência de competitividade e eficiência dos mercados tem levado a uma constante revisão da regulação, para que ela não seja excessiva, não impeça a inovação, não crie barreiras desnecessárias para o comércio de bens e serviços, para o investimento privado e se torne um obstáculo à eficiência econômica.

Diante desse contexto, têm surgido em todo o mundo, nas últimas três décadas, os programas de melhoria da qualidade regulatória. Dentre outros componentes desses programas, merece destaque a Análise de Impacto Regulatório (AIR), que consiste numa ferramenta que fornece informações sobre a necessidade e as consequências de uma regulação proposta, verifica se os benefícios potenciais da ação para a sociedade excedem os custos gerados e se, entre todas as alternativas possíveis para alcançar o objetivo da regulação, a ação proposta é a que maximiza os benefícios líquidos para a sociedade.

Mesmo reconhecendo os benefícios do uso da análise de impacto como ferramenta para a melhoria da qualidade regulatória, a experiência internacional a define como um processo complexo e de longo prazo, exigindo o suporte político de níveis hierárquicos superiores, o estabelecimento de um órgão central que promova o uso da AIR, a integração da AIR ao processo de desenvolvimento de políticas desde a sua concepção, a seleção de metodologias flexíveis e administrativamente viáveis, o desenvolvimento de estratégias de coleta de dados precisos e confiáveis, a integração de mecanismos de consulta pública eficientes e o estabelecimento de um programa intenso e continuado de capacitação dos reguladores.

Por meio de uma revisão bibliográfica, o presente trabalho tem por objetivo propor ações para o estabelecimento de um programa institucional de AIR na Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL, com base em experiências de programas internacionais de melhoria da qualidade regulatória, em particular a experiência da agência reguladora das comunicações eletrônicas do Reino Unido, a OFCOM.

O segundo capítulo apresenta o contexto no qual surgem os programas de melhoria da qualidade regulatória e a difusão da análise de impacto regulatório no cenário internacional. O terceiro capítulo descreve os métodos analíticos que suportam a análise de impacto regulatório. No quarto capítulo é feito um breve histórico do surgimento e do desenvolvimento da melhoria da qualidade regulatória no Reino Unido, seu processo atual de análise de impacto regulatório, além da experiência da OFCOM na condução de análises de impacto de suas propostas regulatórias. Por fim, o quinto capítulo apresenta como o Brasil está inserido no movimento de qualidade regulatória e como a Anatel pode se aproveitar da experiência internacional para o estabelecimento de um programa institucionalizado de AIR.

2 ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AIR

2.1 Antecedentes

A intervenção regulatória do Estado, por meio da regulamentação ou desregulamentação, guarda estreita relação com os momentos vividos pelo capitalismo e as economias de mercado ao longo do tempo. Para FIANI (1998), é possível traçar um paralelo entre o desempenho do capitalismo e os ciclos de regulação econômica impostos ao mercado. Convencionou-se dividir o desenvolvimento do capitalismo em três fases distintas: a primeira, que compreende o período entre o início do século XX até a década de 30; a Grande Depressão, que se inicia a partir de então até a II Guerra Mundial e, por fim, a chamada “Era Dourada”, dos anos 50 até o primeiro choque do petróleo em 1973. Desde então temos vivido um movimento de desregulamentação ou liberalização regulatória, apoiado na visão de muitos estudiosos de que o Estado deve reduzir o alcance e volume dos controles à sua disposição, tanto no âmbito das economias nacionais quanto no comércio internacional.

Na primeira fase, a regulação surge como uma resposta à queda dos principais indicadores econômicos, após uma relativa estabilidade no século XIX. A partir dos anos 30 a atividade regulatória apresenta um crescimento significativo, merecendo destaque algumas medidas nos EUA: os *Banking Acts* - de 1933 e 1935 -, que criaram a *Federal Deposit Insurance Company*, o *Securities Act* (1933) e o *Securities Exchange Act* (1934). No mesmo período foram criadas a *Federal Communications Commission* (1934), a *Federal Power Commission* (1935), a *Federal Maritime Commission* (1936) e a *Civil Aeronautics Board* (1938).

Na segunda fase, percebe-se um aperfeiçoamento das instituições regulatórias e a difusão de práticas intervencionistas não somente nos países capitalistas desenvolvidos, mas também nos países em desenvolvimento, que de certa forma, coincidem com os movimentos de emancipação nacionais. Os enfoques das regulações desse período, entretanto, diferem entre os países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento. CHANG (1997 apud FIANI, 1998) afirma que, enquanto nos EUA a regulação privilegiou a eficiência alocativa e a equidade distributiva, visando uma oferta de bens e serviços mais diversificada e a custos mais reduzidos, a Europa Ocidental e o Japão estabeleceram como meta fundamental garantir um grau de desenvolvimento econômico e tecnológico compatível com aquele registrado pela economia americana. Nos países desenvolvidos a ênfase foi dada em considerações de ordem

dinâmica, como aumento de produtividade e capacitação tecnológicas, dentro de um contexto mais amplo de suas políticas de incentivo à indústria nacional. Para os países em desenvolvimento, o foco da regulação foi o suporte a seus programas desenvolvimentistas, através das empresas estatais e investimentos no setor público.

A literatura sobre a história econômica destaca a década de 70 pelas altas taxas de inflação e desemprego, colocando a política de regulação nos países capitalistas sob pressão. Para FIANI (1998), a política de regulação deveria garantir uma capacidade de resposta elástica dos setores regulados a um aumento dos custos de produção, e, ao mesmo tempo, garantir níveis de receita que suportassem as necessidades de investimento para manutenção e modernização do estoque de capital, frente a um volume de receita que não crescia como antes, devidos ao menor nível de atividade econômica.

Embora a política regulatória do período anterior tenha alcançado, de modo geral, os seus objetivos, ficou patente a insatisfação com o comportamento da economia dos países capitalistas desenvolvidos, razão pela qual a década de 80 foi marcada por experiências práticas de desregulamentação. HAHN (2000) afirma que nas duas últimas décadas do século XX muitas indústrias de países desenvolvidos – como aviação, mercados financeiros, energia e telecomunicações – sofreram uma desregulamentação substancial. Ao mesmo tempo, os países em desenvolvimento caminharam na mesma direção, promovendo uma desregulamentação de alguns setores da economia e planejando a reestruturação de modelos de regulação para outros, complementando os seus programas de privatização.

Para HANH (2000) há um movimento de internacionalização de reformas regulatórias, cuja estrutura baseia-se nos fenômenos da globalização, da criação de riqueza e de uma maior consciência dos efeitos da regulação. Embora não seja trivial avaliar o provável impacto da globalização na regulação, HANH (2000) identifica que a globalização pode reduzir a extensão da regulação econômica¹ e estimular a demanda por regulação social². A globalização tem aumentado de forma considerável a mobilidade de capitais. Custos de transporte e de comunicação mais baixos têm permitido a fácil negociação de bens e serviços entre os países. Essa mobilidade alterou profundamente a estrutura dos mercados, como a sua própria extensão geográfica, na medida em que os custos de oferta de bens e serviços caíram

¹ Refere-se a restrições impostas à definição de preços, quantidades, critérios de entrada e saída do mercado para indústrias específicas.

² Refere-se a regulações que buscam ostensivamente a correção de falhas de mercado que afetam uma vasta gama de indústrias. São abrangidas nessa categoria regulações referentes a meio-ambiente, saúde e segurança públicas e das relações de trabalho.

entre as fronteiras transnacionais. A realocação da produção e a saída para outras regiões de menor custo limitaram de alguma forma a habilidade dos governos de regular os mercados.

Outro fator que embasa a reforma regulatória recente é a criação de riqueza. Em média, o mundo está se tornando mais rico, embora haja ainda grandes disparidades entre o valor do PIB *per capita* em diferentes regiões do planeta. Em virtude desse aumento, HANH (2000) afirma que haverá um conseqüente aumento da demanda por produtos “de luxo”, como qualidade do meio-ambiente e proteção do consumidor. Além disso, à medida que o país se torna mais rico, mais recursos ficam disponíveis para implantar e proteger políticas que promovam o bem-estar social.

Finalmente, um fator fundamental da recente reforma das agências regulatórias é a mudança no entendimento de como as regulações e políticas podem ter impactos negativos sobre os mercados regulados. Um exemplo disso foi a desregulamentação do mercado de aviação civil nos EUA, que se deu pela observação natural de que os preços não regulados em trechos locais eram substancialmente menores que os preços regulados para trechos interestaduais de tamanho comparável. De um modo geral, há uma grande aceitação entre estudiosos de que a regulação de preços e de entrada ou saída em indústrias potencialmente competitivas podem provocar perdas econômicas que influenciam o bem-estar do homem médio.

Com isso, um tema importante emergiu da discussão sobre a reforma regulatória: o destaque da análise econômica da regulação. Um grande número de economistas defendem o uso das análises custo-benefício e custo-efetividade no desenvolvimento de políticas e regulações nas mais diversas áreas. HANH (2000) afirma que, embora o debate sobre os limites da utilidade dessas ferramentas seja acalorado, poucos discordam que elas provocam um aumento do grau de responsabilização dos legisladores e gestores públicos por suas decisões. Ela também é uma ferramenta bastante útil para informar ao gestor público os prováveis impactos das políticas e regulações para os cidadãos.

Um objetivo importante da regulação ou política é promover o crescimento do bem-estar social dos cidadãos. Além da identificação dos custos e benefícios, é fundamental identificar efeitos indesejados em outras áreas que podem surgir em decorrência da decisão tomada. Uma regulação que vise à melhoria da prestação do serviço limitando o número de fornecedores em um dado mercado pode ter o efeito indesejado de aumentar os custos para consumidores e empresas, reduzindo a produtividade do setor, aumentando o desemprego e impedindo que a prestação do serviço seja melhorada pelo aumento da competição.

Os governos nacionais estão sob pressão para responder à crescente demanda por melhorias sociais, mas é importante frisar que toda decisão política ou regulatória envolve algum grau de perda e ganho. Há sempre grupos que ganham e outros que perdem, e por isso, há uma clara tendência de que alguns grupos demandem mais regulação, ao passo que outros querem evitá-la. Os grupos empresariais são uma excelente fonte de informação para subsidiar a mensuração de efeitos da regulação, mas eles também são naturalmente incentivados a praticarem o *rent-seeking*³ a fim de aumentarem suas margens de lucro.

Esse *trade-off*⁴ exemplifica um dos problemas clássicos da regulação: a assimetria de informação. Por outro lado, reguladores que não levam em consideração a opinião dos grupos afetados pela regulação podem facilmente falhar pela forte oposição na adesão à regulação imposta. Reguladores também podem ficar vulneráveis à captura pelo mercado regulado, respondendo apenas aos interesses de um grupo específico. Esses comportamentos aumentam o risco de insucesso da regulação e minam a coerência na formulação da regulação. Isso ilustra como um processo de regulação ou de políticas públicas sem ferramentas e métodos que garantam governança pode levar os governos à adoção de medidas que sejam excessivas, desnecessárias e tecnicamente pobres.

A reforma regulatória sob o viés de maior responsabilização dos agentes públicos é também resultado da constatação do grande crescimento da atividade regulatória em nível federal desde os anos 70 e da crescente percepção da sociedade de que o dinheiro público empregado em tal atividade possa não estar gerando o retorno esperado. Em regimes políticos democráticos, é razoável que a sociedade espere dos agentes públicos que eles levem em consideração os impactos esperados e a opinião daqueles que serão afetados, antes de legislarem.

O Banco Mundial, em um estudo⁵ recente da reforma regulatória ocorrida na Coreia, Reino Unido, Hungria, México, Austrália e Itália, concluiu que sete forças dentro de uma economia expandem as possibilidades de uma reforma regulatória, quais sejam: globalização, crise, liderança política, sinergias, tecnocracia, mudanças na sociedade civil e pressões externas.

É certo que as decisões políticas são desafiadoras por natureza, pois buscam o atendimento do interesse público, que muitas vezes não é identificado de forma trivial. O rápido avanço tecnológico, aliado à globalização e a dependência do capital privado para a

³ Comportamento de empresários com o objetivo de obter privilégios no mercado.

⁴ Relação de perda e ganho decorrente de qualquer escolha por parte do decisor.

⁵ *An analysis of six case studies in developing and high-income countries. Lessons for reformers: how to launch, implement and sustain regulatory reform. Washington: The World Bank, 2009.*

manutenção de investimentos tornam essa tarefa ainda mais complicada. Devido a essa complexidade, os agentes políticos não podem abdicar da submissão de suas políticas públicas, legislações e regulamentações a uma análise que lhes sirva como fonte de evidências empíricas. A qualidade dessa evidenciação depende da existência de processos analíticos que estejam integrados ao processo de criação das políticas.

2.2 Programas de melhoria da qualidade regulatória

Impulsionados pelos fatores descritos até então, surgem vários programas de melhoria da qualidade regulatória ao redor do mundo nos anos 80, principalmente nos países desenvolvidos, como EUA, Reino Unido, Austrália e Canadá.

Resumidamente, o objetivo das reformas regulatórias é melhorar o desempenho das economias nacionais e sua capacidade de adaptação a mudanças. Programas de melhoria regulatória são complementos das políticas macroeconômicas e fiscais adotadas em vários países. Mudanças sociais contínuas e de maior alcance, além das mudanças econômicas e tecnológicas têm pressionado os governos a avaliar os impactos cumulativos e inter-relacionados dos regimes regulatórios, a fim de garantir que suas estruturas regulatórias e processos sejam relevantes, robustos, transparentes e com visão de longo prazo. A reforma regulatória não é um esforço concentrado em um curto período de tempo e sim um processo multidisciplinar dinâmico e de longo prazo.

Em todos esses programas, a Análise de Impacto Regulatório – AIR é apresentada como uma ferramenta de fundamental importância.

Para a OCDE (2009), a AIR é uma ferramenta e também um processo para informar os agentes decisores sobre a decisão de regular e como fazer isso para atingir os objetivos das políticas públicas. Como ferramenta, ela examina de forma sistemática os potenciais impactos das ações governamentais, levantando questões sobre custos e benefícios, sobre o grau de efetividade da ação para atingir objetivos desejados e se há alternativas regulatórias viáveis para tratar o problema identificado. Como um processo decisório, a AIR está integrada a sistemas de consulta pública e de desenvolvimento de políticas públicas, a fim de comunicar aos envolvidos, logo na fase de formulação da política, informações a respeito dos impactos esperados, além de servir como uma forma de análise *ex-post* das regulações existentes.

JACOBS (1997) define AIR como uma ferramenta de decisão, um método que examina de forma consistente e sistemática os potenciais impactos decorrentes da ação governamental, além de comunicar tais informações aos tomadores de decisão. Para o autor, a

AIR é uma ferramenta flexível e seus objetivos, desenvolvimento e papel dentro dos processos administrativos, podem diferir, inclusive entre diferentes áreas submetidas à regulação.

Para PEKI (2008, apud CARVALHO, 2010) a AIR é um dos instrumentos disponíveis para melhorar a qualidade regulatória e consiste na avaliação dos possíveis custos, benefícios e impactos de regulamentações novas ou já existentes. Para a OMB⁶ (1991, apud SALGADO, 2010) a AIR é um instrumento que provê informações sobre a necessidade e as conseqüências de uma regulação proposta, que verifica se os benefícios potenciais da ação para a sociedade excedem os custos gerados e se a ação sob análise é a que maximiza os benefícios líquidos para a sociedade, dentre todas as alternativas possíveis para alcançar o objetivo da regulação.

É importante destacar que a AIR é também uma ferramenta de auxílio à tomada de decisão. JACOBS (1997) entende que a AIR deve ser encarada como mais um método de tomada de decisão a ser utilizado para escolhas regulatórias. Os métodos utilizados pelos reguladores podem ser divididos simplificarmente em cinco categorias: *expertise*, consenso, político, *benchmarking*⁷ e empírico.

No primeiro, a decisão é tomada por um especialista reconhecido, utilizando-se de sua experiência profissional para decidir o que deve ser feito. No segundo, a decisão é tomada pelos grupos mais afetados e interessados na regulação, que chegam a uma posição de consenso que equilibre seus interesses. No terceiro, a decisão é tomada por representantes políticos, com base em questões importantes para o processo político e representativo. No quarto método, a decisão é tomada depois de um cotejamento entre a decisão regulatória que se quer tomar e a experiência internacional na matéria em questão. No quinto método, a decisão é baseada em dados e fatos coletados do mercado-alvo, por meio de uma análise que define que ação será tomada, de acordo com critérios estabelecidos.

A AIR é um método empírico de tomada de decisão que contribui de forma significativa para melhorar a qualidade do debate em torno da decisão a ser tomada e deve ser utilizada em conjunto com os outros métodos, que são na verdade, complementares.

JACOBS (1997) afirma que a AIR, em essência, objetiva alargar o horizonte do regulador e tornar mais claros os fatores que influenciam a tomada de decisão. De forma implícita, a AIR dificulta a missão do regulador, na medida em que o foco é deslocado da busca desenfreada da solução de um problema específico para um modo de pensar que leva

⁶ *Office of Management and Budget* - Agência ligada ao Poder Executivo norte-americano criada em 1970 que assessora o Presidente no desenvolvimento e implantação da política regulatória, dentre outras atribuições.

⁷ Método por meio do qual se compara determinada prática ou métodos com referências geralmente externas.

em consideração o equilíbrio entre os problemas, vis-à-vis objetivos econômicos relacionados à distribuição de riqueza e bem-estar social.

A adoção da AIR, na visão de JACOBS (1997): i) fortalece a governança regulatória, na medida em que promove uma maior consideração dos impactos da ação governamental, incluindo uma análise de seus custos e benefícios; ii) melhora os mecanismos de consulta e de transparência no processo de regulação; iii) informa o decisor sobre os possíveis impactos em outras políticas ou áreas e iv) promove uma maior responsabilização do agente público.

A OCDE tem tido um papel proeminente na difusão da AIR como ferramenta de melhoria da qualidade regulatória. Já em 1995 a OCDE publicou o documento *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation*, o primeiro conjunto de princípios relacionados à qualidade regulatória reconhecido internacionalmente. A principal contribuição dessa recomendação foi um *checklist* para tomada de decisões regulatórias.

Em 1997 a OCDE produziu os documentos *OECD Report on Regulatory Reform* e *Regulatory Impact Analysis: Best Practice in OECD Countries*, que estabeleceram um plano de ação com recomendações regulatórias que incluíam sete princípios para uma boa regulação e um conjunto de dez boas práticas para o planejamento e implantação de programas de AIR. Ainda em 1997, foi lançado oficialmente o *OECD Regulatory Reform Programme*.

O relatório *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*, publicado em 2002, identificou muitos desafios enfrentados pelos governos na implantação da AIR, destacando o fato de que tal implantação deve ser considerada como um objetivo de longo prazo, devendo envolver o desenvolvimento e disseminação de conhecimentos de forma progressiva, o refinamento do processo e dos mecanismos de controle, e a busca da mudança na cultura administrativa.

Em 2005, por intermédio do documento *OECD Guiding Principles for Regulatory Reform*, a OCDE atualizou os princípios para uma boa regulação, a fim de ajudar os países no enfrentamento dos desafios do século XXI, visando a um aperfeiçoamento contínuo da qualidade regulatória de seus países membros. Os sete princípios foram mantidos, mas novas questões importantes foram abordadas, como coerência das políticas de regulação, coordenação entre os vários níveis decisórios, abertura de mercados e consciência de riscos. Como resultado dessa nova abordagem, a OECD publicou recentemente uma série de outros documentos, como: *OECD Competition Assessment Toolkit*, em 2007, *Regulatory Impact Analysis: A Tool for Political Coherence*, em 2009.

Mesmo os países não pertencentes à OCDE têm se beneficiado das iniciativas de melhoria regulatória. Um grupo de países asiáticos trabalhou em conjunto com a OCDE e publicou o documento *APEC-OCDE Checklist on Regulatory Reform* em 2004, onde foram identificadas questões relevantes que deveriam ser consideradas no momento da introdução de novas políticas regulatórias. Além disso, apontou que a diversidade e os valores econômicos, sociais e políticos da região exigiam a necessidade de tornar flexíveis as reformas regulatórias nesses países.

Há uma clara tendência de crescimento do uso da AIR pelos países da OCDE. Em 1980 apenas três países usavam a AIR. No ano de 2000, cerca de 50% dos países membros da OCDE adotavam programas institucionalizados de AIR. De acordo com pesquisa da OCDE realizada em 2005⁸ e atualizada em 2008, todos os países membros já realizam de maneira rotineira alguma forma de AIR para a introdução de novas regulações antes de publicá-las, como pode ser visto na Figura 1.

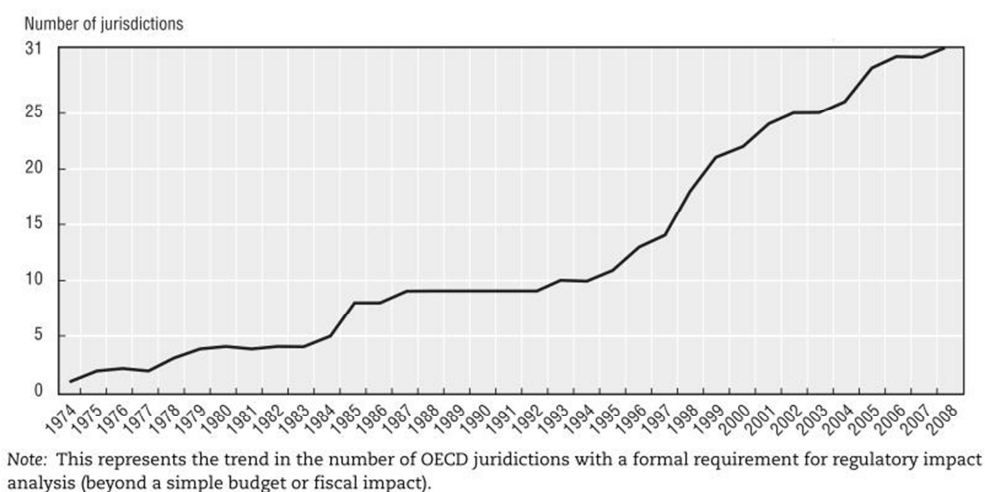


Figura 1-Tendência de adoção da AIR nas jurisdições pertencentes à OCDE. Fonte: OCDE.

Embora a AIR tenha se espalhado por todo o mundo como uma ferramenta para melhoria da qualidade regulatória, ela assume formas diferentes em cada jurisdição. Como o sucesso da implantação da AIR depende de sua incorporação ao processo de formulação da política, regulação ou legislação, a OCDE examinou, para os anos de 1998 e 2005, aspectos relacionados ao mandato legal para a realização de análises de impacto, à obrigatoriedade de análise para legislações primárias e secundárias e à necessidade de demonstrar que os benefícios da regulações justificam seus custos, cujos resultados podem ser vistos na Figura 2.

⁸ *Indicators of Regulatory Management Systems (OECD, 2007)*

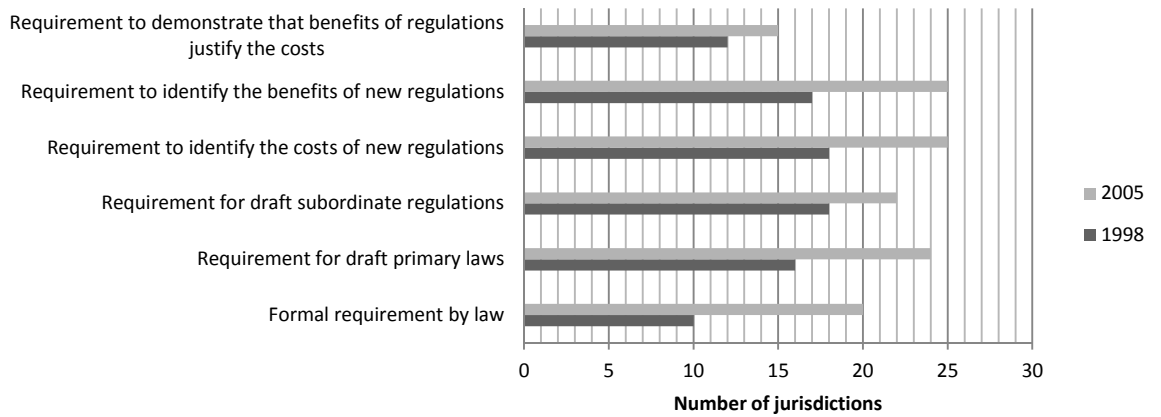


Figura 2 - Requisitos para aplicação da AIR. Fonte: OCDE.

Em 2005, mais de dois terços das jurisdições da OCDE reportaram a obrigatoriedade de identificar custos e benefícios de novas regulamentações e aproximadamente a metade informou a obrigatoriedade de demonstrar que os prováveis benefícios das medidas regulatórias justificam seus custos.

Uma prova de como a adoção da AIR diferencia-se entre os países membros da OCDE, é a relativa variação de impactos que são rotineiramente incluídos nas análises, como impactos em pequenas empresas, no orçamento, na competição, em regiões geográficas do país, em determinados grupos étnicos ou sociais e o uso de ferramentas de avaliação de risco. O resultado dessa avaliação pode ser visto na Figura 3.

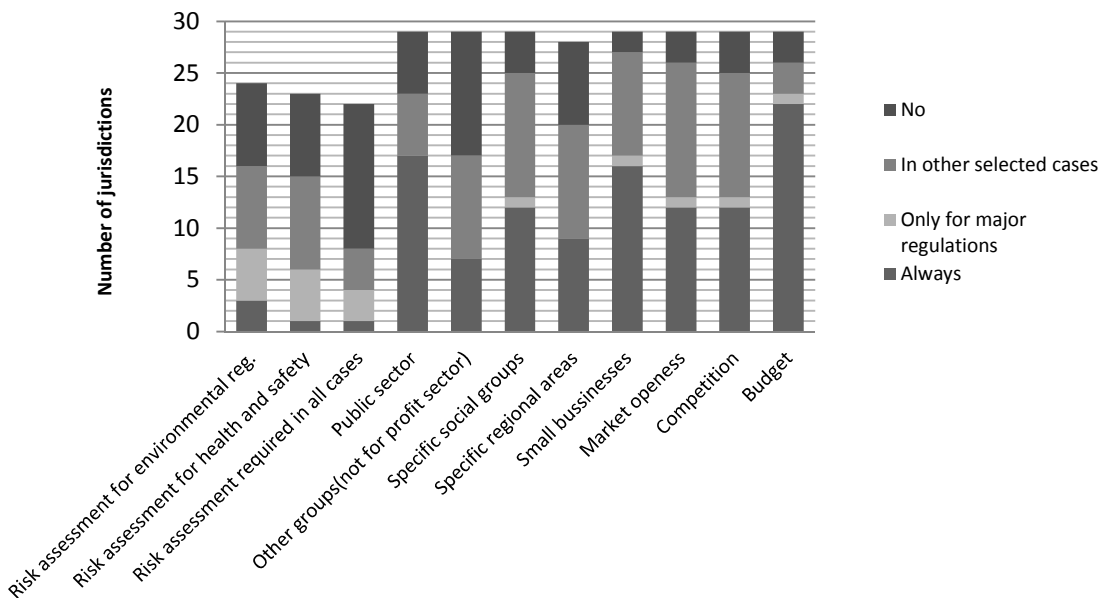


Figura 3 - Tipos de impactos analisados na aplicação da AIR. Fonte: OCDE.

Ainda em 2005, muitos países membros da OCDE continuaram a cobrir um número limitado de impactos dentro de seus sistemas formais de AIR. Como pode ser observado na Figura 3, o impacto recorrentemente considerado é o impacto orçamentário, mas a análise desse impacto é quase sempre exigida, mesmo que não haja um programa de AIR institucionalizado. Menos da metade dos países analisam o impacto na abertura do mercado e na competição para todas as suas regulações, ao passo que uma quantidade um pouco maior de países analisa o impacto nas pequenas empresas, refletindo o uso inicial da AIR como ferramenta para medição dos custos impostos pelas regulações ao comércio de bens e serviços.

JACOBS (2006) afirma que, embora a AIR seja amplamente aceita como uma ferramenta básica para a melhoria da qualidade regulatória, ela apresenta alguns problemas qualitativos nos países onde está sendo utilizada, como: investimento inadequado em recursos humanos, indefinição do escopo de utilização da AIR, indisponibilidade de dados de boa qualidade para análise e priorização ineficiente de recursos.

JACOBS (1997) discute de forma bastante interessante como a AIR deve ser entendida. Para o autor, a experiência mostra que a maior contribuição para a melhora da qualidade da regulação não está associada à precisão dos cálculos envolvidos nas análises, e sim à discussão dos questionamentos levantados, das premissas consideradas e do melhor entendimento dos impactos da regulação na realidade onde se deseja intervir⁹.

Ao se implantar um modelo de avaliação de impacto regulatório padronizado e sistemático, o processo de escolhas regulatórias adquire maior neutralidade e objetividade, contribuindo para a formação de uma cultura de permanente avaliação das alternativas regulatórias. A AIR tem um grande potencial para se tornar um importante instrumento para garantir a governança das agências reguladoras, fortalecendo os seus laços com a sociedade e principalmente, a legitimidade como entes autônomos e técnicos.

Por fim, vários autores têm chegado à conclusão de que a implantação de programas de AIR deve ser encarada como uma tarefa complexa e desafiadora, cujo resultado é de longo prazo. Em diversos estudos sobre programas de introdução da AIR em países desenvolvidos e em desenvolvimento, são identificados alguns fatores considerados fundamentais para o sucesso desses programas: i) suporte político de níveis hierárquicos superiores, dando legitimidade ao processo; ii) estabelecimento de um órgão central que promova o uso da AIR,

⁹ Com suas próprias palavras: “*Most failures of RIA stem partly from the mistaken view that impact analysis is a way of producing the right numbers, and a failure to understand the deeper institutional and cultural changes required to make analysis genuinely a part of increasingly complex decision-making environments.*”

atestando a qualidade do processo como um todo; iii) integração da AIR ao processo de desenvolvimento de políticas, desde a sua concepção; iv) seleção de metodologias flexíveis e administrativamente viáveis, como a escolha de métodos analíticos adequados; v) desenvolvimento de estratégias de coleta de dados precisos e confiáveis; vi) integração de mecanismos de consulta pública eficientes, aumentando a transparência do processo decisório; e vii) estabelecimento de um programa intenso e continuado de capacitação dos reguladores.

3 MÉTODOS ANALÍTICOS UTILIZADOS NA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

A literatura apresenta vários métodos analíticos utilizados em análises de impacto regulatório, dentre os quais se destacam: análise custo-benefício, análise custo-efetividade, análise multi-critério e análises parciais. Todos esses métodos, de alguma forma, objetivam avaliar os impactos da ação regulatória.

Embora o princípio da avaliação do custo-benefício da ação governamental remonte ao século XIX, quando o jurista inglês *Jeremy Bentham* estabeleceu as bases da ACB, o passo decisivo para a sua sistematização foi dado pelo presidente americano Reagan em 1981, por meio do Decreto Executivo n.º 12.291. As inovações mais importantes deste decreto foram: i) um conjunto de princípios a serem seguidos por todas as agências federais, incluindo o compromisso de utilizar a ACB; ii) o requisito de que todas as regulações mais significativas fossem submetidas a uma análise de impacto regulatório, incluindo uma ACB e iii) o estabelecimento de um mecanismo formal de supervisão das agências pelo *Office of Management and Budget – OMB*.

O presidente *Bush* seguiu os mesmos passos já delineados pela política anterior. Embora houvesse uma expectativa por parte da crítica de como um governo republicano iria tratar a questão regulatória, o presidente *Clinton* reafirmou as características principais dos decretos de *Reagan e Bush* por meio do Decreto Executivo n.º 12.866. Entretanto, este decreto alterou o processo anterior criando mecanismos para tratar da questão da captura regulatória pela indústria, da flexibilização da decisão regulatória por meio da introdução de aspectos qualitativos na análise e da participação das agências independentes na agenda regulatória unificada.

Segundo LITAN e HAHN (2005), as contribuições do presidente *George W. Bush* buscaram aperfeiçoar o processo de supervisão regulatória por meio de algumas medidas: i) a OMB passa a publicar em seu sítio na internet as informações relativas às suas análises e revisões, tornando o processo regulatório mais transparente; ii) introdução pela OMB das chamadas “*prompt letters*”, encorajando as agências a explorarem novas áreas para as quais a regulação poderia ter benefícios que superariam os custos e iii) tentativa de melhorar a base científica e econômica das decisões regulatórias, por meio de guias para aumentar a qualidade das informações e das análises. SALGADO (2010) afirma que a administração federal de

Barack Obama já deu sinais claros de fortalecimento da revisão regulatória em bases bastante sólidas.

Em estudo que aponta as tendências da AIR como ferramenta do processo de formulação de políticas públicas em diversos países, JACOBS (2006) defende que a ACB é o método mais inclusivo e socialmente responsável, dado o seu viés econômico e sua capacidade de considerar os mais diversos interesses. Para a OCDE, a ACB é a única metodologia que é teoricamente capaz de responder a questão fundamental da economia do bem-estar, qual seja, se uma intervenção resulta em benefícios líquidos positivos do ponto de vista da sociedade como um todo. PEKI (2008 apud CARVALHO, 2010) confirma que as boas práticas internacionais sugerem que os sistemas de AIR devem aplicar o princípio do custo-benefício para todas as decisões regulatórias.

Os resultados de diversas pesquisas da OCDE mostram que a ACB é o método analítico formal que serve de base para os programas de AIR, o que é consistente com as suas próprias recomendações, que sugerem que a ACB deve ser utilizada sempre que possível. Fazendo uma revisão de documentos oficiais dos programas de melhoria da qualidade regulatória dos EUA, Reino Unido, Nova Zelândia, Irlanda, Canadá e Austrália, a OCDE concluiu que, em todos eles, a ACB era considerada o método analítico preferido. Uma constatação importante é a de que a extensão do uso da ACB no apoio à decisão é diretamente proporcional ao investimento em capacitação técnica das agências envolvidas e à assistência dos órgãos supervisores da reforma regulatória.

Como descrito no primeiro capítulo, um dos fatores fundamentais para o sucesso de um programa de implantação de AIR é a definição de uma metodologia de avaliação flexível. Razão pela qual a maioria dos países, mesmo aqueles mais rigorosos, utiliza formas de ACB mais flexíveis, levando em consideração métricas não somente quantitativas, mas também qualitativas. Nenhum país insiste numa estratégia de monetização de todos os custos e benefícios de suas regulações, pois isso muitas vezes não é possível. Embora o uso da ACB seja fortemente recomendado, o método de análise a ser utilizado deve se basear, segundo PEKI (2008 apud CARVALHO, 2010), em julgamentos práticos acerca da viabilidade e dos custos de adoção.

JACOBS (2006) aponta para o crescimento das chamadas análises parciais, que objetivam a mensuração de impactos em determinados grupos afetados pela regulação. Esse crescimento não se justifica pela insatisfação com a ACB, mas sim pela democratização da participação de diversos atores no processo de formulação das políticas, levando-os a exigir, muitas vezes, que os impactos sobre eles sejam avaliados.

Os mais variados tipos de pressão têm levado à adoção de diferentes métodos analíticos, que inclusive podem ser utilizados conjuntamente. A Figura 4 ilustra esses métodos e que tipo de pressão tem provocado a sua adoção.

Pressures on RIA	=	Goals	=	Analytical Method
Neoclassical economics	=	Maximization of social welfare among multiple goods and bads (Pareto optimum)	=	Benefit-cost analysis using a common, monetary metric
Better public policy, integrating multiple objectives and interests	=	Weighing and balancing many positive and negative impacts	=	Soft benefit-cost analysis, integrated impact assessment including multiple policy objectives
New public management	=	Cost and performance disciplines	=	Cost-effectiveness analysis of various options
Competitiveness, microeconomic policies	=	Minimizing business costs	=	Business impact, SME tests, administrative burden tests,
Social consensus, interest group pressures	=	High valuation of impacts on selected groups	=	Distributional analysis, partial analyses

Figura 4 - Métodos analíticos utilizados em AIR. Fonte: Jacobs and Associates.

Tão importante quanto o método escolhido é a qualidade analítica do método, que depende dos dados disponíveis para análise. O regulador, para responder a questões regulatórias específicas sob avaliação, precisa dispor de dados que podem ser coletadas por métodos estatísticos ou por meio de consulta a atores envolvidos no processo de regulação. Os países que mais investem em AIR procuram aumentar a qualidade das análises por meio de uma quantificação mais adequada, buscando sempre utilizar dados de maior confiabilidade e precisão.

3.1 Análise Custo-Benefício (ACB)

A ACB baseia-se na quantificação dos benefícios e custos regulatórios em termos monetários, comparando-os em um determinado horizonte temporal. Os passos a serem seguidos numa ACB são: definição do problema, identificação de restrições, identificação de alternativas, identificação dos custos e benefícios, quantificação dos custos e benefícios, aplicação de método de comparação das alternativas.

Na definição do problema, deve ser definido o problema a ser resolvido e avaliado o seu contexto. Nessa etapa também devem ser definidos os objetivos da política que tratarão o problema e os seus beneficiários.

A etapa de identificação de restrições deve levantar todas as restrições a que estarão submetidas as alternativas de ação regulatória, fazendo com que sejam consideradas apenas alternativas de solução viáveis. As restrições podem ter natureza financeira, como aquelas relacionadas a orçamento e preços-limite, bem como distributivas, administrativas e ambientais.

Devem ser selecionadas, na fase de identificação de alternativas, um número mínimo de alternativas que dêem ao tomador de decisão a possibilidade de decidir. Além disso, as alternativas devem ser claramente distintas umas das outras e mais importante, a alternativa de não regular deve ser sempre levada em consideração na ACB.

A fase de identificação dos custos e benefícios é fundamental e requer um conhecimento especializado sobre os efeitos da alternativa regulatória no mercado em questão. Para a OCDE (2008), uma lista de custos e benefícios mais comuns deve servir como guia para garantir que todos os custos relevantes sejam considerados. O conceito de relevância é chave, já que à ACB se aplica o princípio da proporcionalidade, ou seja, os esforços devem ser concentrados na consideração dos custos e benefícios mais significativos.

Os custos e benefícios podem ser agrupados de acordo com o público atingido ou beneficiado, como empresas, consumidores, governo e outros. De acordo com a *Circular n.º A-94* americana, que estabelece diretrizes sobre a ACB nos EUA, tanto os custos tangíveis como os custos intangíveis devem ser reconhecidos. Os custos devem refletir o custo de oportunidade de todos os recursos utilizados, medido pelo retorno desses recursos quando utilizados na aplicação mais rentável ou produtiva. A Tabela 1 lista alguns custos e benefícios comumente considerados na análise de políticas regulatórias:

Custos		Benefícios	
Grupo Afetado	Exemplos	Grupo Afetado	Exemplos
Empresas	Custo de familiarização com a regulação e planejamento para atendimento.	Empresas	Redução de acidentes de trabalho e ganhos de produtividade
	Aumento de custos de insumos devido aos impactos da regulação no custo de materiais		Melhoria da disponibilidade de informações de mercados, levando a ganhos de eficiência na produção/distribuição.
	Aumento no custo de produção devido a mudanças nos processos de produção, transporte e <i>marketing</i> .		Melhoria da eficiência/productividade devido a sanções por práticas anti-competitivas.
	Custos associados a redução das vendas por barreiras impostas pela regulação.	Consumidores	Redução de preços de produtos e serviços.
	Taxas associadas a licenças.		Melhoria da segurança e qualidade dos produtos e serviços ofertados.
	Custo para atendimento de requisitos de disponibilização ou armazenamento de dados.		Consumidores mais bem informados sobre os produtos e serviços, levando a escolhas mais adequadas.
	Custo de inspeções e auditorias para atendimento de requisitos regulatórios.		Melhoria da saúde pública, levando à redução de gastos com saúde.
Consumidores	Aumento de preços de produtos e serviços	Governo	Melhoria da disponibilidade de informações, levando a decisões mais eficientes.
	Redução da disponibilidade de produtos e serviços		
	Demora na disponibilização de novos produtos		
Governo	Custos de administração da regulação, de fiscalização e de “enforcement” ¹⁰		

Tabela 1 - Custos e Benefícios comumente considerados na AIR. Fonte: OCDE.

A quantificação dos custos e benefícios é o cerne da ACB, envolvendo o uso de conceitos econômicos como: custo de oportunidade, disposição a pagar, eficiência alocativa, avaliação de poder de mercado, externalidades, taxas e subsídios, tratamento dos efeitos inflacionários, efeitos de custos em benefícios e vice-versa. Todos esses fatores, de alguma forma, distorcem a relação entre custo marginal e preços praticados e a disposição a pagar da sociedade, que é uma métrica importante na mensuração dos benefícios avaliados.

¹⁰ Poder do regulador de forçar o cumprimento de suas determinações pelos regulados.

O método de comparação das alternativas, de posse dos custos e benefícios, avalia qual a melhor alternativa regulatória. É importante destacar que os custos e benefícios de uma política regulatória têm efeitos imediatos, mas também efeitos que se estendem ao longo do tempo. Para que esses custos e benefícios sejam comparados de forma adequada, utilizando a mesma base temporal e monetária, utiliza-se a técnica de desconto por meio de uma taxa, chamada taxa de desconto. O desconto de benefícios e custos futuros é importante na ACB para: i) considerar a preferência das pessoas de usufruir de benefícios hoje do que no futuro; ii) considerar a incerteza, já que há um certo risco de que um benefício não se concretize no futuro; e iii) considerar os efeitos inflacionários, já que uma unidade monetária pode valer menos do que vale na época da avaliação, gerando valores futuros menores do que os atuais.

Embora haja outros métodos de avaliação como taxa interna de retorno (TIR), *payback* e razão custo-benefício, o método mais eficiente para essa comparação de alternativas é o valor presente líquido, calculado da seguinte forma:

$$VPL = \sum_{t=0}^T \frac{(B_t - C_t)}{(1+r)^t} \quad [1]$$

Onde:

B_t = soma de todos os benefícios expressos em unidades monetárias no ano t

C_t = soma de todos os custos expressos em unidades monetárias no ano t

r = taxa de desconto

t = ano

Na ACB, a regra básica de decisão é adotar a política regulatória se, e somente se, $VPL > 0$, representando benefícios líquidos positivos para a sociedade.

Uma questão fundamental e controversa na ACB é a escolha da taxa de desconto utilizada na avaliação. A OCDE (2009) mostrou que há uma divergência evidente entre os países-membros na definição da taxa de desconto, variando entre 3,5% e 10%. Enquanto alguns países recomendam fortemente a adoção de uma taxa de desconto específica, outros aceitam o uso de um valor dentro de uma faixa e somente poucos deles orientam conceitualmente a escolha, sem definir uma faixa ou valor específico. A definição dessa taxa de desconto é fundamental porque altas reduzem o número de proposições regulatórias que resultem em VPL positivo, dado que a regulação se caracteriza comumente por uma

quantidade preponderante de custos nos anos iniciais, enquanto os principais benefícios são mais significativos no longo prazo.

Embora seja o método analítico preferido sob o ponto de vista da mensuração dos efeitos globais sobre a economia, a ACB apresenta algumas limitações, como a sua complexidade inerente, requerendo uma capacitação técnica considerável dos analistas. Segundo SALGADO (2010), a ACB está sujeita à escamoteação de resultados, em que, diante de efeitos não quantificáveis, pode se supervalorizar benefícios intangíveis ou deixar de incluir questões desta natureza na análise. A ACB pode se utilizar da utilização de pressupostos viesados, de previsões não realistas, da dupla contagem de benefícios e exclusão de custos, podendo levar a resultados tendenciosos. Portanto, a melhor salvaguarda consiste em explicitar os pressupostos em termos quantitativos e qualitativos, permitindo críticas consistentes, estando claro de onde se partiu.

RAGAZZO (2008 apud CARVALHO 2010) aponta alguns problemas estruturais da ACB: i) de ordem cultural; ii) de capacitação técnica para análises empíricas e iii) relacionados ao tempo de análise das regulações. Com suas próprias palavras:

[...] há uma forte resistência por parte das agências quanto à obrigação de elaborar relatórios de impacto regulatório. Fundamentar as escolhas regulatórias é sempre uma tarefa complexa e que expõe os quadros burocráticos de um órgão regulador, sobretudo se esse órgão tem consciência de uma possível revisão por parte de um órgão central coordenador. A exemplo de qualquer mudança administrativa, há uma natural oposição do quadro burocrático, para o que se demanda uma agenda política forte apoiando os programas de melhoria regulatória, impondo-se uma mudança cultural. [...] a própria dificuldade de elaboração de uma análise empírica desse gênero também é frequentemente aventada por críticos aos programas de melhora regulatória, problema agravado em função da ausência de capacitação dos servidores públicos encarregados de elaborá-la e daqueles que são encarregados de revisá-la nos órgãos centrais de coordenação. [...] Qualquer análise tem o seu tempo, o que se agrava na medida em que a complexidade do assunto aumenta. (RAGAZZO, 2008, apud CARVALHO, 2010)

3.2 Análise Custo-Efetividade (ACE)

A análise custo-efetividade consiste na comparação dos custos entre regulações que geram benefícios iguais ou semelhantes. Nesse tipo de análise considera-se que a intervenção regulatória já foi definida e as alternativas regulatórias são ranqueadas em ordem crescente de custo, considerando a suposição de que elas são igualmente efetivas. Diferente da ACB, não se aplica para determinar quais metas devem ser atingidas, mas, uma vez determinadas, a ACE se presta a comparar os meios menos custosos para atingí-las.

Na visão de JACOBS (2006), ao passo que a ACB ajuda os governos a decidir o que fazer, a ACE ajuda na decisão de como fazer. Para ilustrar esse tipo de análise, imagine a comparação entre alternativas para prevenção de ataques cardíacos, avaliadas em termos de custo por prevenção. Pode-se chegar à conclusão que uma campanha que atinja toda a população seja mais adequada em termos de custo-efetividade do que uma investigação para identificar indivíduos de alto-risco.

A ACE é muito útil e mais adequada em casos onde é fácil identificar os benefícios e difícil a sua valoração, sobretudo quando se rejeita o uso de métodos estatísticos para a valoração de vidas humanas ou redução de acidentes. Os benefícios são expressos em medidas físicas, como vidas salvas, por exemplo. Isso explica o fato de que a ACE é bastante utilizada nas áreas da saúde, segurança e educação, onde a valoração de benefícios como redução de mortalidade, sedentarismo e qualidade da educação é uma tarefa complexa.

Na ACE o analista decide o parâmetro de comparação entre as alternativas. Ao escolher apenas um parâmetro, ele automaticamente exclui os demais. O analista deve escolher um parâmetro de efetividade que seja capaz de capturar o impacto ou benefício predominante das alternativas sob análise, sob pena de gerar uma lista de alternativas com pouca ou nenhuma validade. Mesmo quando o parâmetro de comparação é bem escolhido, é importante destacar que a ACE envolve uma simplificação e perda de informação quando comparada à ACB. Para o OMB, a ACB - com valoração baseada na disposição a pagar dos consumidores - é superior a ACE¹¹.

Dado que um critério de efetividade foi bem escolhido para a comparação de alternativas, a ACE é um método adequado quando o objetivo é o uso ótimo de uma quantidade fixa de recursos. Pode também ser bastante útil quando há um número grande de alternativas, já que seria bastante custoso o uso da ACB nesse caso. Diferente da ACB, que

¹¹ *Communication with Mr. Dominic Mancini, OMB, 1 November 2007.*

define um critério objetivo para a aceitação de uma regulação ($VPL < 0$), isso não acontece na ACE. Por conta disso, deve-se evitar o uso da ACE quando o objetivo do decisor é saber se vale a pena adotar uma alternativa. De fato, é preciso atentar para o fato de que a alternativa com menor custo nem sempre é a alternativa que maximiza os benefícios líquidos para a sociedade.

3.3 Análise Multi-Critério (AMC)

A análise multi-critério pode ser considerada um complemento ou alternativa à ACB, para aplicação em casos onde os custos e benefícios não podem ser monetizados e onde o tratamento de fatores distributivos é mais importante do que os benefícios líquidos da regulação em si.

Embora seja complexa a monetização de custos e benefícios, a literatura destaca que custos e benefícios significativos não devem ser deixados de lado na avaliação das alternativas regulatórias, mesmo não sendo monetizáveis. Surge então a AMC como uma forma de integrar a consideração desses impactos no processo de AIR.

De acordo com a OCDE (2009), há pelo menos uma referência à AMC nos guias australianos sobre AIR, recomendando seu uso em todos os casos onde os impactos não possam ser expressos em unidades monetárias. Há menção à AMC também em documentos da Irlanda, Comunidade Européia e Nova Zelândia, não tratem de forma comum o uso da AMC.

A AMC consiste basicamente na definição dos objetivos da política regulatória e dos critérios que são capazes de mensurar o grau de sucesso para atingir tais objetivos. São atribuídos pesos a cada um dos critérios e, em seguida, as alternativas regulatórias são comparadas com base nos critérios definidos e classificadas em ordem decrescente de probabilidade de sucesso no alcance dos objetivos traçados.

Recomendações da Comunidade Européia sobre AIR indicam o uso da AMC em conjunto com a ACE ou ACB como uma forma apropriada de combinar a análise quantitativa e qualitativa. Tais recomendações alertam para o fato de que o uso da AMC insere um grau de subjetividade à análise, sobretudo quando se estabelecem pesos para os critérios de comparação escolhidos. O risco de que os pesos atribuídos a cada critério de comparação criem um viés na análise, favorecendo uma determinada alternativa regulatória, é um risco importante e que sempre deve ser levado em consideração pelos analistas.

Uma virtude da AMC é o seu grau de transparência quando comparada a métodos puramente quantitativos. A AMC torna claros aos envolvidos os critérios de comparação de alternativas utilizados, os pesos atribuídos a eles e os méritos de cada opção para cada critério. Isso resulta em um processo de consulta bastante robusto, na medida em que os envolvidos podem contestar cada um dos julgamentos feitos pelo regulador.

Para a OCDE (2009), a AMC não se encontra tão disseminada como um método analítico nos programas de AIR institucionalizados, quando comparada à ACB. Há inclusive o temor de que a adoção da AMC sem um debate sobre o seu grau de efetividade, tecnicismo e sofisticação, acabe por minar os esforços para melhorar o rigor da ACB, pelo simples fato de que a AMC é uma metodologia muito mais fácil de ser adotada.

3.4 Análises Parciais (AP)

Os impactos de uma regulação não afetam igualmente toda a sociedade. Certamente os efeitos serão diversos para os diversos grupos afetados por uma medida regulatória. Portanto, é perfeitamente plausível que a AIR absorva métodos que permitam associar diferentes pesos a diferentes tipos de impactos. Não há uma técnica que oriente o analista na definição dos pesos, razão pela qual tal definição torna-se uma decisão política baseada em valores e prioridades.

É preciso ressaltar que a definição de pesos associados a diferentes tipos de impacto podem resultar no direcionamento das decisões regulatórias em favor de determinados impactos. Daí a importância de que os analistas avaliem se esse viés produz os resultados desejados da política. É fundamental que a análise não se torne uma análise limitada a determinados impactos, pois nesse caso, há um risco significativo de decisões regulatórias equivocadas, pelo fato de não considerarem efeitos globais de impactos importantes.

Dois erros comuns dos governos na condução da AIR são apontados por JACOBS (2006): i) obrigação de que os reguladores dêem atenção especial a impactos distributivos sobre determinados grupos, sem especificar como avaliar esses impactos e sem promover a integração dessa avaliação no processo mais amplo de AIR e ii) obrigação de que os reguladores avaliem os efeitos macroeconômicos (como efeitos para o comércio e redução da pobreza) de regulações específicas que são consideradas intervenções microeconômicas.

Para JACOBS (2006) esses erros podem levar à redução da consistência e transparência da AIR, a uma indefinição sobre o escopo e o propósito da AIR e ao aumento do risco de regulações que não atendam aos seus objetivos.

A avaliação de efeitos distributivos tem sido objeto de grande discussão pelos especialistas em AIR porque é difícil identificar efeitos específicos de uma regulação para determinados grupos, dada a complexidade das interações da sociedade, meio ambiente e mercado. Países com maior tradição no uso da AIR como Austrália, EUA, Canadá, além da Comunidade Européia, utilizam a análise parcial de forma integrada a seus processos de AIR, realizando uma avaliação global dos custos e benefícios ao invés de associar pesos a determinados impactos.

JACOBS (2006) ainda aponta que a identificação de grupos afetados pode levar a análises tecnicamente pobres e até irrelevantes. Toda regulação tem vencedores e perdedores – grupos que arcam com uma porção desproporcional dos custos e benefícios. É impossível tentar evitar esse tipo de distribuição e o governo deve avaliar se o efeito do sistema regulatório como um todo é positivo ou negativo para a sociedade. Os efeitos de uma determinada regulação são difíceis ou mesmo impossíveis de se mensurar, sendo muitas vezes irrelevantes. Além disso, a identificação de que grupos são ou não economicamente (ou socialmente) vulneráveis envolve uma avaliação muito subjetiva, que dá margem a várias interpretações. Essas limitações acabam por reduzir a transparência do processo de avaliação regulatória.

É preciso, portanto, ponderar o uso das análises parciais. Caso elas não sejam integradas ao sistema institucionalizado de AIR, podem gerar a fragmentação do modelo integrado de análise, gerando análises que competem entre si. Isso acaba por enfraquecer a análise, gerando riscos de erros sistemáticos na definição das políticas, que por sua vez, aumentam a probabilidade de insucesso da regulação. A Comissão Européia, em um de seus documentos¹², já endereçou essa questão, no sentido de evitar essa fragmentação¹³.

¹² *Commission of The European Communities (2004) COMMISSION STAFF WORKING PAPER: Impact Assessment: Next Steps, Brussels, 21.10.2004, SEC(2004)1377*

¹³ *The Commission's new Impact Assessment procedure cuts across all sectors and has integrated and replaced all previous single-sector type Impact Assessments (business, gender, environmental, health, etc.). It provides policy-makers with a better and more coherent analysis of all relevant impacts across the various policy dimensions.*

4 A ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO APLICADA À REGULÇÃO DA INDÚSTRIA DE TELECOMUNICAÇÕES NO REINO UNIDO

4.1 Evolução

O movimento de melhoria da qualidade regulatória no Reino Unido remonta ao ano de 1985 e às iniciativas de desregulamentação do governo, descritas no documento *Lifting the Burden*. Esse documento ressaltou os efeitos negativos dos custos de conformidade para as empresas e a necessidade de desregulamentação por meio da liberalização dos mercados e da redução dos encargos administrativos e legislativos. Tal política foi pormenorizada com a publicação de outros dois¹⁴ documentos em 1986 e 1988. Nesse momento foi desenvolvida a análise parcial chamada de *Cost Assessment Compliance (CCA)*, a fim de mensurar os custos impostos às empresas pelas iniciativas regulatórias e, além disso, uma série de grupos de trabalho foram criados para rever mais de 35.000 medidas regulatórias e sugerir áreas nas quais poderia haver uma desregulamentação da atividade produtiva e comercial.

Em 1986 foi criado um grupo de trabalho centralizado, chamado de *Enterprise and Deregulation Unity*. Ele estava ligado ao Departamento do Emprego e buscava garantir que o esforço da política anti-burocrática estava sendo conduzida corretamente nos departamentos governamentais. Um ano depois essa unidade passou a ser chamada de *Deregulation Unit (DU)*, ficando subordinada ao Departamento de Indústria e Comércio do Reino Unido. Em 1989 foi criado um comitê sobre regulação, ligado ao Gabinete do Primeiro Ministro.

Para guiar os departamentos sobre como melhorar a qualidade regulatória, foram publicados em 1994 uma série de outros documentos. À época, tendo sempre como princípio norteador o interesse das pequenas empresas, os Ministros britânicos comprometeram-se a minimizar os efeitos burocráticos das medidas regulatórias sobre elas. Com a aprovação do *Deregulation and Contracting Out Act* de 1994, o tema foi definitivamente colocado na agenda governamental, sobretudo após a transferência da *Deregulation Unity* para o gabinete do primeiro-ministro.

Entretanto, foi em 1997 que o primeiro-ministro *Tony Blair*, com a ascensão do partido trabalhista, reformulou a terminologia e a filosofia do movimento de desregulamentação para melhoria da qualidade regulatória (*better regulation*). Esse novo movimento enfatizou que algumas medidas regulatórias eram fundamentais para a melhoria

¹⁴ *Building Business Not Barriers (DTI, 1985) e Releasing Enterprise (1988)*.

dos serviços públicos e para a proteção do consumidor. A percepção era de que a desregulamentação associava a regulação como uma ferramenta desnecessária, quando na verdade, uma “boa” regulação teria o potencial de beneficiar a todos. Exatamente nesse ano foi criada a *Regulatory Impact Unity (RIU)*, primeira unidade organizacional relacionada à AIR, ligada à estrutura do gabinete do primeiro-ministro.

Ainda em 1997 o governo criou a força-tarefa chamada *Better Regulation Task Force (BRTF)*, subordinada ao gabinete do primeiro-ministro. Trata-se de um grupo de assessoramento cujos membros, em sua maioria, pertencem ao mercado empresarial. Naquele momento, a BRTF ficou encarregada de conduzir a iniciativa de melhoria da qualidade regulatória e após um ano, publicou um conjunto de princípios para a qualidade regulatória, que foram posteriormente incorporados pelo governo, quais sejam: transparência, prestação de contas, proporcionalidade, consistência e focalização. Além disso, a BRTF contribuiu para a transformação da análise parcial sobre os impactos impostos às empresas¹⁵ em um processo de AIR mais amplo e robusto.

O suporte legal para a melhoria da qualidade regulatória no Reino Unido foi dado com a aprovação de uma lei¹⁶ em 2001 e com o compromisso do partido trabalhista em seu manifesto no mesmo ano. Outros estímulos foram dados na última década para a consolidação do movimento da qualidade regulatória: ações que vão desde anúncios do governo sobre a necessidade de reduzir a burocracia e aumentar a racionalidade das intervenções regulatórias até reestruturações dos departamentos e órgãos governamentais para tratamento desse tema. Recentemente o *RIU* foi substituído pelo *Better Regulation Executive (BRE)* e em 2009 houve um rearranjo governamental que resultou na criação do *Department of Business, Innovation and Skills (BIS)*. Esse departamento passou a abranger as atividades do extinto *Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform (BERR)*, absorvendo em sua estrutura o *Better Regulation Executive (BRE)*, anteriormente ligado ao gabinete do primeiro-ministro.

O governo britânico publica anualmente um relatório sobre o progresso da agenda da qualidade regulatória no Reino Unido. O relatório de 2009¹⁷ destacou o papel do BRE, ressaltou os benefícios da regulação, a importância de que ela promova a atividade econômica ao invés de inibi-la, o que tem sido feito no âmbito do Reino Unido para a melhoria da qualidade regulatória e o planejamento para a agenda regulatória num horizonte de curto e médio prazo.

¹⁵ *Cost Assessment Compliance - CCA*

¹⁶ *Regulatory Reform Act, 2001*

¹⁷ *HM Government – Striking the right balance, BRE Annual Review, 2009*

De acordo com o mesmo relatório, é papel da BRE a condução da agenda governamental da qualidade regulatória no Reino Unido, tornando a regulação mais simples para as empresas, para o terceiro setor e para o setor público. A BRE interage com todos os departamentos governamentais para: i) melhorar a construção de novas medidas regulatórias e como elas são comunicadas ao público; ii) simplificar e tornar mais modernas as regulamentações em vigor e iii) mudar atitudes e métodos para tornar a atividade regulatória mais consciente dos riscos potenciais.

Para o governo britânico, criar as condições para tornar a atividade econômica bem sucedida significa equilibrar a regulação de forma adequada, minimizando custos e maximizando benefícios. No relatório anual de 2008, o governo estabeleceu metas ambiciosas de redução dos custos de adequação às regulações em 25% até maio de 2010, bem como da redução dos requisitos de informação para o setor público de 30%. Espera-se com isso uma economia global anual de £3,3 bilhões, já tendo sido atingida a cifra de £2,9 bilhões em dezembro de 2009. Outra meta importante é a de redução dos custos regulatórios atuais até 2014 em £6,5 bilhões.

Consciente da influência dos custos regulatórios para a saúde da economia, o governo decidiu alterar o cronograma de introdução de 26 propostas regulatórias planejadas para os próximos 18 meses. Isto vai significar um adiamento da imposição de custos da ordem de £3,5 bilhões aos entes regulados, medida que atesta o compromisso governamental de considerar o melhor momento para regular, garantir benefícios para todos os envolvidos e proteger a economia nacional.

Outro dado importante do programa de qualidade regulatória do Reino Unido foi a publicação do primeiro índice benefício-custo, mostrando que, para as novas regulações referentes ao biênio 2008-2009, os benefícios esperados superam os custos em aproximadamente duas vezes. Isso significa que a regulação produzida pelo governo espera gerar £1,85 de benefícios para cada £1 de custo¹⁸.

A segurança jurídica, a previsibilidade e a qualidade da regulação são fundamentais para a sustentabilidade dos investimentos e para o desenvolvimento dos mercados. Isso levou o governo do Reino Unido a orientar o trabalho dos entes reguladores, a fim de melhorar a eficiência e a efetividade da atividade regulatória. Não se discute atualmente apenas a redução de custos, mas o modo como se pensa a regulação, melhorando a transparência e a prestação de contas do processo regulatório.

¹⁸ *HM Government – Total Benefit/Cost Ratio of new regulations, 2009.*

Várias iniciativas revelam o trabalho junto aos entes reguladores. Em 2001 e 2003 a BRTF publicou dois documentos¹⁹ com várias recomendações, após analisar o quadro regulatório vigente à luz dos princípios para a melhoria da qualidade regulatória estabelecidos em 1997. Em 2007, o hoje extinto BERR publicou o *Regulators' Compliance Code*, que estabeleceu uma série de obrigações às entidades reguladoras relativas à solicitação de informações para os regulados, prestação de contas, análises de impacto regulatório e análises de risco. Por fim, em 2009 houve a fusão de 21 agências reguladoras, racionalizando o ambiente regulatório no Reino Unido, além de uma revisão do trabalho de 36 agências reguladoras, garantindo sua aderência às obrigações impostas com relação à qualidade regulatória.

Um dos componentes fundamentais das reformas introduzidas pelo governo britânico para fortalecer o gerenciamento da atividade regulatória é o *Forward Regulatory Programme*. Trata-se de um programa iniciado em 2009 e atualizado em 2010, que estabeleceu as prioridades regulatórias do governo, identificando 308 mudanças regulatórias a serem introduzidas entre abril de 2010 e abril de 2011. As 308 alterações dividem-se em 43 simplificações regulatórias e 265 novas propostas regulatórias. Essas medidas representam valores médios de custos e benefícios entre £9,3 – £10,5 bilhões e £11,4 – £11,8 bilhões, respectivamente. O programa também inclui medidas regulatórias que serão introduzidas após abril de 2011, cujos custos ou benefícios sejam maiores do que £50 milhões por ano. O programa oferece ao governo e ao setor regulado uma previsibilidade regulatória, contribuindo para um entendimento global da ação governamental e uma melhor preparação dos regulados para a introdução das medidas regulatórias.

A seriedade da agenda regulatória do Reino Unido revela-se por meio do compromisso contínuo de garantir a qualidade das intervenções regulatórias. Com o intuito de fortalecer o processo de AIR, melhorando continuamente as evidências que justifiquem a regulação, o governo decidiu criar em 2009 o *Regulatory Policy Committee (RPC)*, um organismo independente para revisar o processo de AIR em tempo real.

O primeiro relatório do RPC²⁰ avaliou, entre dezembro de 2009 e abril de 2010, 107 propostas de regulação. A ausência de análises de impacto em 19% das propostas foi a primeira descoberta interessante. A justificativa apresentada para isso foi a de que não havia ou eram desprezíveis os impactos sobre o setor privado e o terceiro setor, além de que os

¹⁹ BRTF - *Economic Regulators, 2001 / Independent Regulators, 2003*.

²⁰ *Regulatory Policy Committee, Reviewing Regulation – An independent report on the analysis supporting regulatory proposals, December 2009 – May 2010, 2010*.

custos para o setor público eram menores do que o limiar de £5 milhões. As principais fragilidades encontradas pelo RPC foram divididas em cinco categorias: i) racionalidade que justifique as intervenções regulatórias; ii) conjunto de opções regulatórias e suas escolhas; iii) base de evidências para a intervenção regulatória; iv) precisão e robustez das análises de custo-benefício e a v) explanação e comunicação dos resultados.

Outro importante ator do modelo britânico de AIR é a entidade superior de auditoria, *National Audit Office (NAO)*, que revisa anualmente, desde 2002, uma amostra das análises de impacto e oferece sugestões de melhoria, seguindo a recomendação do “*Committee of Public Accounts*”²¹. O escopo das revisões muda a cada ano e o propósito da revisão em 2010 foi avaliar a qualidade das análises de impacto, a capacidade dos departamentos de produzi-las com robustez, além de seus processos internos para garantir a qualidade. A avaliação do NAO realizada em 2010 revisou uma amostra aleatória de 50 análises - de um universo de 196 - realizadas para a introdução de novas legislações entre 2008 e 2009.

No que diz respeito à qualidade, o NAO constatou que: i) ainda há grande variabilidade quanto à profundidade, extensão e descrição das análises de impacto; ii) o desenvolvimento de opções regulatórias foi fortalecido, embora quase 50% das análises tenha considerado apenas uma alternativa regulatória ou apenas uma alternativa além da alternativa de não regular; iii) apenas 26% das análises de impacto de propostas da União Européia foram feitas com a antecedência exigida pela recomendação da BRE; iv) o uso de métodos quantitativos está crescendo, com 86% das análises quantificando custos e 60% quantificando benefícios; v) as análises apresentam deficiências técnicas na apresentação de custos e benefícios, de dados econômicos, de valores presentes líquidos, tratamento incorreto de transferências, informação incompleta, além da falta de comparação internacional e vi) 18% das análise de uma sub-amostra (9 de 15 análises) foram consideradas incapazes de convencer o leitor de que a melhor opção regulatória foi escolhida.

Quanto ao processo de realização das análises de impacto, o NAO constatou que: i) os departamentos governamentais aumentaram os recursos e o *expertise* analítico alocado para as análises de impacto; ii) a orientação para a realização das análises de impacto é, de forma geral, boa e bem difundida; iii) houve uma melhora dos processos de auditoria de qualidade das análises desde 2008; iv) as análises de impacto foram capazes de alterar, de alguma forma, o curso do desenvolvimento regulatório, embora haja espaço para melhoria; v) apenas 50% dos gestores públicos sentiram que as análises de impacto foram úteis no processo de

²¹ *HC Committee of Public Accounts, Better Regulation – Make Good Use of Regulatory Impact Assessments, Twenty-Sixth Report of Session 2001-02, HC 682, April 2002.*

desenvolvimento da regulação e vi) não há informação sobre o custo de realizar análises de impacto regulatório.

Com base nessas constatações a NAO fez algumas recomendações, para as quais ela deseja ver progressos no biênio 2010-2011. Entre elas destacam-se aquelas relativas à qualidade: i) na etapa final da análise, os departamentos devem incluir sumários das etapas anteriores da análise, para informar o leitor a razão da opção regulatória escolhida em estágios anteriores; ii) para ajudar os departamentos a identificar se as suas análises seguem o princípio da proporcionalidade, o BRE deve publicar exemplos de boas práticas; iii) as unidades de melhoria da qualidade regulatória dos departamentos devem ser auxiliados pela monitoria do BRE ou RPC; iv) as análises econômicas devem ser submetidas a um processo de revisão interpares (*peer review*) por economistas, estatísticos e corpo técnico em estágios preliminares de desenvolvimento e v) os departamentos devem submeter à revisão superior a conformidade e padronização de suas análises de impacto às orientações do BRE.

Embora apresente alguns problemas, o programa de melhoria da qualidade regulatória no Reino Unido é um dos mais respeitados do mundo. Uma pesquisa da OCDE realizada em 2004 concluiu: “*A pressão competitiva parece ser relativamente forte no Reino Unido, estando as regulações econômicas e administrativas que inibem a competição e barreiras para o comércio entre as menores dentro da OCDE.*”

Em estudo publicado pela revista *The Economist*, realizado entre 1997 e 2001, o Reino Unido foi ranqueado em primeiro no *ranking* de empreendedorismo entre 60 países. Tal índice levou em consideração aspectos relativos ao grau de imposições administrativas e burocráticas, ao equilíbrio e equidade do regime fiscal, ao grau de abertura e desenvolvimento do sistema financeiro, à flexibilidade e modernidade do mercado de trabalho e à infraestrutura de rede.

Uma pesquisa realizada pela KPMG em 2004 concluiu que o Reino Unido era o terceiro país mais barato do mundo para empreender um negócio, tendo a menor estrutura de custos entre os sete países mais desenvolvidos da Europa.

A publicação “*Doing Business in 2004*”, do Banco Mundial, relacionou o Reino Unido em 10º lugar entre 130 países com menos imposições regulatórias. Em 2001, uma pesquisa realizada pela *Growth Plus and Arthur Andersen* considerando 9 países além dos Estados Unidos da América, concluiu que o ambiente de empreendedorismo no Reino Unido era o mais aberto e amigável. Em 2009, o Banco Mundial colocou o Reino Unido em primeiro lugar na Europa e em quinto lugar entre 181 economias mundiais quanto à facilidade de fazer negócios, levando em consideração fatores que dizem respeito à regulação.

4.2 O processo atual de análise de impacto no Reino Unido

O atual processo de análise de impacto regulatório está descrito em publicação²² recente produzida pelo BRE/BIS, atualizando um documento já existente. O guia define o que são as análises de impacto, quando e como devem ser realizadas e que tipo de aprovação elas necessitam antes de serem publicadas. Orientações mais detalhadas de como realizar análises de impacto pode ser encontradas em outro documento, chamado *Impact Assessment Toolkit (IA Toolkit)*, disponível no site²³ do BIS.

O guia define a análise de impacto de forma dual, como: i) uma ferramenta utilizada pelos formuladores de política para medir e apresentar os prováveis custos e benefícios (monetizados sempre que possível) e os riscos associados à proposta que possam impactar organizações públicas, privadas ou do terceiro setor; e ii) um processo contínuo, consistente com o ciclo de avaliação de políticas, para ajudar os seus formuladores a pensar de forma ampla sobre a razão da intervenção governamental, a avaliar cuidadosamente as opções disponíveis para atingir os objetivos estabelecidos e a entender suas conseqüências.

De acordo com o guia, após a publicação de uma análise de impacto, os interessados devem ser capazes de saber: i) porque o governo está propondo a intervenção; ii) as principais opções consideradas e a opção preferida; iii) como e em que extensão eles serão afetados e iv) os custos e benefícios estimados das medidas propostas.

Para identificar quando deve ser realizada uma análise de impacto, o guia apresenta algumas perguntas. Responder positivamente a alguma dessas perguntas significa que há necessidade de realizar uma análise de impacto. A intervenção proposta:

1. Vai impor custos adicionais ou reduzir custos existentes para as empresas ou para a sociedade civil?
2. Vai impor novas obrigações de informação para o setor público ou para órgãos que prestam serviços públicos ou removê-las?
3. Mesmo não impondo obrigações de informação:
 - a. introduzirá quaisquer outros encargos administrativos ou custos sem fundos específicos maiores ou iguais a 5 milhões de libras esterlinas para o setor público ou para órgãos que prestam serviços públicos, ou
 - b. Atrairá provavelmente e de forma significativa interesse político ou da mídia?

²² *Impact Assessment Guidance, version 2.0, BRE/BIS, December 2010*

²³ <http://www.bis.gov.uk/ia-toolkit>

4. Envolverá algum tipo de efeito distributivo afetando organizações públicas, privadas ou do terceiro setor, mesmo que não haja uma mudança global nos custos e benefícios ou mudança nos custos administrativos?
5. Envolve acordos em grupo na negociação da posição do Reino Unido na União Européia ou outros acordos internacionais onde o Reino Unido é representado em nível nacional?
6. Envolve uma mudança regulatória – por meio de revogação ou reforma de uma proposta, pelo uso de meios alternativos e quando do uso da regra *One-in One-out*²⁴?

Seguindo o princípio da proporcionalidade, o guia orienta que o esforço aplicado em cada etapa da análise de impacto, em particular na quantificação de custos e benefícios, deve ser proporcional à escala desses custos e benefícios. A Figura 5 ilustra os níveis de profundidade às quais deve ser submetida uma análise de impacto:

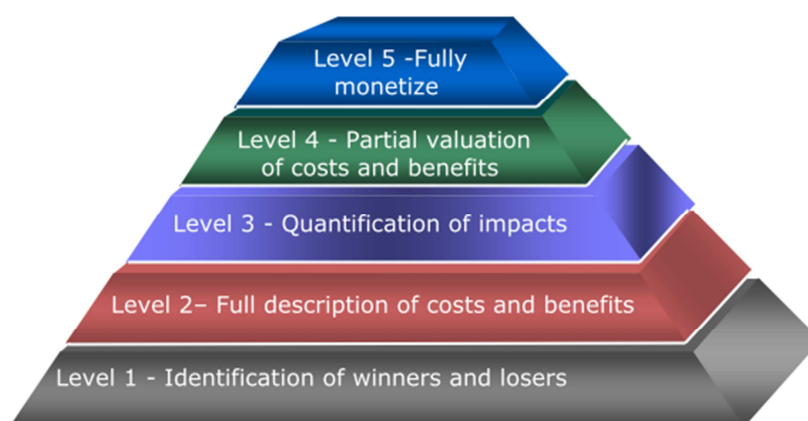


Figura 5 - Níveis de profundidade na análise de custos e benefícios. Fonte: Impact Assessment Guidance, BRE/BIS

Por definição, a análise de impacto é um processo que segue os estágios mais abrangentes do ciclo de desenvolvimento de políticas públicas do no Reino Unido chamado de ROAMEF²⁵. No nível menos abrangente, ela é composta de seis etapas, como mostra a Figura 6:

²⁴Tal regra estabelece que sempre que se propõe uma nova intervenção regulatória, deve-se buscar uma outra que possa ser retirada do marco regulatório vigente.

²⁵ *Rationale, Objectives, Appraisal, Monitoring, Evaluation and Feedback, Treasury Green Book.*



Figura 6 - Fases da Análise de Impacto no Reino Unido

Na fase chamada de desenvolvimento o foco deve ser a identificação do problema, a busca da racionalidade para a intervenção governamental, identificação dos objetivos da medida regulatória e levantamento de dados e informações.

Na etapa chamada de opções, busca-se a identificação e elaboração de alternativas regulatórias, já envolvendo a identificação das partes interessadas antes da consulta formal. Já deve haver nessa etapa uma estimativa preliminar de custos e benefícios e de suas premissas. Como a intervenção governamental direta pode não ser a melhor alternativa para solucionar o problema ou alcançar os objetivos de uma política, outras alternativas à regulação tradicional precisam ser levadas em consideração. Não há necessidade de publicação da análise nesse momento.

Embora possa haver consultas informais aos interessados, é na etapa chamada de consulta que uma consulta pública formal deve ser publicada submetendo ao público a análise de impacto para contribuições. As alternativas regulatórias nessa etapa devem ser acompanhadas de uma análise de custos e benefícios mais robusta.

Na etapa de proposta final o esforço se concentra na análise de custos e benefícios da alternativa preferida, quando as contribuições das partes interessadas podem ser utilizadas para influenciar a análise. Nessa etapa também deve ser estabelecido um plano de revisão *ex-post* da medida regulatória, identificando quando e como será tal revisão, seguindo o princípio da proporcionalidade. Também deve haver uma publicação da análise nesse momento.

Se a proposta final de medida regulatória ou ato administrativo for submetido à aprovação do Parlamento e alterado, é na etapa de formalização legal que o texto da proposta final deve ser revisado e publicado novamente, refletindo as alterações.

A etapa de revisão consiste em medir o impacto real da regulação ou política, avaliando quaisquer alterações nos objetivos inicialmente estabelecidos ou em seu modo de desenvolvimento, resultantes da revisão. A análise de revisão deve ser publicada e alterações propostas devem então ser submetidas a uma nova análise de impacto, reiniciando o processo de análise.

4.3 A OFCOM e a melhoria da qualidade regulatória nas telecomunicações

A *Office of Communications* (OFCOM) é a agência reguladora das comunicações eletrônicas no Reino Unido, sendo responsável pela regulação dos setores de rádio e TV, comunicações fixas e móveis, além da radiofrequência utilizada pelos dispositivos de comunicação sem fio. Mesmo sendo um regulador independente, a OFCOM submete-se ao regime legal estabelecido pelo *Communications Act* de 2003, que lista as competências do órgão regulador.

Dentre outras competências, o *Communications Act* de 2003 estabelece importantes princípios e responsabilidades da OFCOM relativas à simplificação regulatória (seção 6.1) e obrigação de produzir análises de impacto de suas propostas regulatórias (seção 7). Cabe ressaltar que a OFCOM utiliza o termo análise de impacto (AI) ao invés de AIR por duas razões: primeiro, porque o escopo de suas propostas não se limita apenas à emissão de regulações; além disso, esse é o termo utilizado pela seção 7 do *Communications Act 2003*.

A obrigação legal de produzir análises de impacto, entretanto, tem exceções. Tal obrigação não se aplica a casos onde a OFCOM considere que a urgência da matéria torna impraticável ou inapropriado seguir as regras estabelecidas na lei (seção 7.1). Antes de implementar uma proposta regulatória, a OFCOM deve produzir e publicar uma análise de seus possíveis impactos (seção 7.3.a) ou, caso entenda desnecessária a análise, deve publicar as razões para isso (7.3.b). A forma da AI, bem como as matérias sujeitas à análise devem ser estabelecidas pela OFCOM (seção 7.5).

Na publicação da análise de impacto de uma proposta regulatória, a OFCOM deve disponibilizar meios (seção 7.7.b) para que o público em geral e possíveis afetados pela proposta possam reclamar ou contribuir com a proposta (seção 7.7.a). Além disso, somente

pode implementar a proposta após ter expirado o prazo para reclamações e contribuições e ter respondido a todas elas (seção 7.7.c).

Aproveitando as orientações expedidas em outros documentos oficiais, a OFCOM estabeleceu o seu processo de AI por meio de um guia publicado em 2005²⁶, explicando a importância das análises de impacto, sua relação com o desenvolvimento de suas propostas regulatórias, quando as análises de impacto devem ser realizadas, seus estágios e formas.

Sobre os princípios da atividade regulatória, o guia apresenta de forma clara a posição da OFCOM, quando afirma ser um de seus princípios norteadores a não intervenção. Orienta ainda buscar a opção menos intrusiva quando se justifica a intervenção regulatória.

Na identificação de alternativas regulatórias, o guia orienta que seja considerada uma quantidade razoável de opções, incluindo a de não regular. No desenvolvimento das propostas regulatórias, deve-se pensar em todos os impactos possíveis, levando em consideração todos os elos da cadeia de valor e os efeitos indiretos no setor de comunicações. Reconhece também que o processo de AI deve se desenvolver desde os estágios iniciais da proposta regulatória, fazendo parte do núcleo do processo de construção da regulação e não deve ser tratado como uma mera ferramenta burocrática.

Outro princípio bastante claro no guia da OFCOM é o da proporcionalidade. Embora a OFCOM tenha o compromisso de realizar análises para a grande maioria de suas propostas regulatórias, as propostas cujos impactos sejam mais significativos ou que imponham maiores custos aos envolvidos, terão análises mais completas quando comparadas àquelas com impactos menos significativos. Além disso, as orientações contidas no referido documento não têm efeito vinculante, sendo possível, quando for o caso e de forma motivada, não seguir as orientações do guia. Essa constatação é muito interessante e mostra que a análise de impacto não deve ser um fim em si mesma, podendo ser adequada quando necessário.

Embora a profundidade da análise e os impactos envolvidos sejam diretamente proporcionais, é importante perceber que ela também depende das informações disponíveis. Razão pela qual a OFCOM entende ser fundamental o envolvimento dos afetados nos estágios preliminares da proposta regulatória, pois muitas vezes eles possuem todas ou parte das informações necessárias para a análise. O guia reforça a possibilidade de que não seja possível, para algumas propostas, a quantificação dos custos e benefícios em estágios preliminares, sendo necessária uma revisão em estágios mais à frente, quando já se dispõe das informações.

²⁶ *Better Policy Making – Ofcom's approach to Impact Assessment, 2005*

De acordo com o guia da OFCOM, a produção de uma AI envolve seis estágios: i) definir o problema a ser considerado e como ele afeta o interesse dos cidadãos e consumidores; ii) definir o objetivo da política regulatória; iii) identificar as alternativas regulatórias; iv) identificar os impactos nos diferentes grupos afetados; v) definir impactos na competição e vi) avaliar os impactos e escolher a melhor alternativa.

No primeiro estágio, após definido o problema a ser enfrentado, deve-se avaliar como os interesses dos cidadãos ou consumidores (ou um grupo particular de cidadãos ou consumidores) são afetados e em que extensão. Como exemplo, no trabalho da OFCOM de avaliar o impacto da propaganda da TV na saúde das crianças, o interesse dos consumidores ou cidadãos foi descrito como o interesse de que as crianças não sofressem nenhum mal resultante da exposição às propagandas da TV.

No segundo estágio, é necessário definir de forma clara os objetivos desejados da proposta regulatória. Os objetivos devem sempre estar relacionados às responsabilidades legais da OFCOM, como a responsabilidade principal de perseguir os interesses dos cidadãos e consumidores, bem como a responsabilidade acessória de manter uma pluralidade suficiente de provedores de serviços de rádio e televisão²⁷.

No terceiro estágio, o objetivo é considerar diferentes meios de se atingir os objetivos estabelecidos no estágio anterior. No momento de identificação das alternativas regulatórias, a OFCOM geralmente inicia considerando a possibilidade de não alterar o marco regulatório vigente. Essa opção de não intervenção é o *benchmark* que serve de base para o julgamento das outras alternativas, ou seja, avalia-se que custos e benefícios adicionais serão impostos, quando comparados àqueles impactos resultantes da não intervenção. Em alguns casos, como aqueles relacionados a operadores que detém Poder de Mercado Significativo (PMS), há uma obrigação de regular, seguindo diretiva da União Européia. Entretanto, atendendo ao princípio basilar da não intervenção, a OFCOM, mesmo nesses casos, deve buscar a opção menos intrusiva para atingir os objetivos definidos no estágio anterior.

Caso seja difícil a identificação de alternativas regulatórias, há uma boa chance de que tenha sido definido no segundo estágio um objetivo demasiadamente específico, sendo prudente voltar ao estágio anterior. A escolha dos objetivos pode, mesmo involuntariamente, limitar consideravelmente o número de alternativas possíveis. De acordo com a OFCOM, uma opção que pode ser bastante útil é a opção “*wait and see*”. Essa opção consiste em adiar a tomada de decisão para um momento posterior, após analisar o problema que se deseja

²⁷ Seção 3.2 do *Communications Act 2003*

resolver, por meio de uma monitoração do mercado-alvo, com base em um conjunto mais significativo de evidências. Reforçando ainda mais o seu caráter não interventivo, a OFCOM indica a importância de considerar diferentes modos de regulação quando da escolha das opções regulatórias, como auto-regulação, co-regulação, regulação baseada no risco e o fornecimento de informações dos consumidores para tornar os mercados melhores e mais voltados ao interesse público.

No quarto estágio, a OFCOM identifica que grupos são impactados pela proposta regulatória em questão. Deve-se garantir que sejam considerados os interesses de todos os afetados que têm relevância e não apenas aqueles que têm mais poder de participação no processo de regulação. Seguindo a sua principal responsabilidade legal, a OFCOM deve obrigatoriamente considerar os impactos nos cidadãos e consumidores, ficando a identificação dos outros afetados a depender de cada caso, incluindo, quando apropriado, pequenas empresas, usuários de espectro, grandes empresas, radiodifusores, operadores de telecomunicações (*incumbents* ou fornecedores de redes alternativas), provedores de serviços de telecomunicações, fabricantes de equipamentos e companhias de transmissão. Novamente nesse estágio a OFCOM revela o seu viés pragmático, afirmando que deve ser utilizado o princípio da proporcionalidade, levando à identificação de grupos (ou subgrupos) de afetados que mais sofram os efeitos dos impactos da proposta regulatória.

No quinto estágio, a OFCOM apresenta seu comprometimento em promover mercados abertos e competitivos, afirmando a necessidade de identificar de forma apropriada quaisquer impactos na competição de cada uma das alternativas regulatórias. Mesmo quando a promoção da competição não for o foco da política regulatória, ainda assim é importante avaliar os riscos das alternativas de gerar efeitos negativos na operação dos mercados, considerando isso no processo de tomada de decisão. Fazendo isso, pode ser possível diminuir ou remover efeitos adversos alterando as opções propostas ou mesmo substituindo-as. Entretanto, é importante distinguir entre os impactos na competição independentes de alteração regulatória - levados em consideração na opção de não intervenção - e os impactos na competição resultantes das outras opções. Uma diretiva da OFCOM é a de não regular, a não ser que os impactos negativos na competição sejam compensados pelos benefícios gerados.

O sexto estágio é o momento de escolher a melhor opção, que envolve a avaliação dos custos e benefícios decorrentes de todas as opções selecionadas. Nesse estágio a OFCOM faz uma consideração muito relevante sobre a avaliação custo-benefício: que ela tem caráter informativo e não decisório. Primeiro porque seguir as suas obrigações legais é uma

prioridade, que em alguns casos pode suplantar o tecnicismo da análise econômica de custos e benefícios. Segundo porque a quantificação de todos os custos e benefícios é uma tarefa complexa e portanto, escolher a melhor opção com base apenas nesse tipo de análise é muito difícil.

Na análise custo-benefício, a OFCOM deve seguir alguns princípios. Deve incluir todos os impactos significativos - mesmo não sendo quantificáveis - e os custos e benefícios devem ser categorizados. Novamente, é necessário aplicar o princípio da proporcionalidade, que significa concentrar-se na avaliação de custos e benefícios mais significativos, evitando gastar um tempo desproporcional na consideração de impactos não significativos. Deve ficar claro quem arca com os custos e quem se apropria dos benefícios. Apenas os custos e benefícios decorrentes estritamente da opção regulatória em questão devem ser contabilizados. Quando houver uma incerteza significativa sobre o impacto de uma alternativa, considera-se uma boa prática apresentar uma análise de sensibilidade dos resultados a mudanças das variáveis mais importantes. Isso torna a análise de impacto e a decisão final mais robusta. Os custos de conformidade com a nova regulação devem ser quantificados sempre que possível, assim como os possíveis impactos negativos da regulação. E por fim, os efeitos dinâmicos devem ser contabilizados.

Ainda com relação à quantificação dos custos e benefícios, a OFCOM flexibiliza a análise ao afirmar que: i) os custos e benefícios devem ser quantificados quando possível; ii) a quantificação precisa de todos os custos e benefícios não é possível; iii) quando os custos e benefícios não possam ser quantificados precisamente, é preciso estimar a ordem de grandeza e iv) os custos e benefícios devem, minimamente, ser descritos qualitativamente.

Quando a quantificação é possível, a OFCOM utiliza a taxa de desconto recomendada pelo *HM Treasury*²⁸ para o desconto de custos e benefícios futuros, a não ser que haja razões para utilização de outra taxa. Para a OFCOM, a consideração de quando e como os custos e benefícios serão percebidos é de fundamental importância, porque fornece uma ferramenta para: i) avaliar o impacto atual das intervenções e realimentar com lições aprendidas novas decisões regulatórias; ii) saber quando uma regulação deve ser revogada ou pelo menos revista; iii) auxiliar na sua obrigação legal de não manter imposições regulatórias por mais tempo do que o estritamente necessário e iv) auxiliar na consideração de novas demandas por regulação. Se uma nova intervenção é feita muito rapidamente, há um risco de eliminar os

²⁸ Ministério da Economia e Finanças do Reino Unido.

efeitos da intervenção inicial. Portanto, a OFCOM é declaradamente resistente a novas intervenções até que os efeitos da intervenção inicial sejam percebidos.

Outra questão importante nesse estágio é a consideração dos impactos de outras medidas governamentais que tratam a mesma questão. Para tornar o processo decisório mais eficiente, devem ser considerados os impactos resultantes da ação regulatória da OFCOM, bem como de outras iniciativas concorrentes.

Atendendo a uma disposição legal da seção 7 do *Communications Act 2003*, a OFCOM publica anualmente relatórios sobre as análises de impacto realizadas, bem como das decisões decorrentes delas. A Tabela 2 sumariza a quantidade de matérias submetidas à consulta pela OFCOM que foram acompanhadas de análises de impacto nos últimos três anos:

Matérias	2007/2008	2008/2009	2009/2010
Decididas	24	31	32
Ainda não Decididas	18	14	23
Total	42	45	55

Tabela 2 - Quantidade de matérias acompanhadas de análises de impacto. Fonte: OFCOM.

Além de outras informações relevantes quanto ao número de consultas realizadas, quantidade de contribuições e o tempo para decisão da OFCOM após a conclusão da consulta, os relatórios anuais da OFCOM referentes aos biênios de 2007/2008, 2008/2009 e 2009/2010 mostram que, do total de consultas publicadas, 75%, 76% e 63%, respectivamente, contém um anexo específico que trata da análise de impacto regulatório. Esses resultados mostram o grau de maturidade do processo de análise de impacto regulatório na OFCOM, ao mesmo tempo reafirmando o seu compromisso de conduzir análises de impacto de todas as matérias cujas relevâncias exijam esse tratamento, não perdendo de vista o princípio da proporcionalidade.

Após descrever as competências legais da OFCOM no que concerne à melhoria da qualidade regulatória, seu processo de análise de impacto regulatório e dados quantitativos recentes das análises de impacto sendo conduzidas, é apresentado a seguir um caso real de consulta para alteração do processo de portabilidade numérica da telefonia móvel no Reino Unido.

4.4 Estudo de Caso: Análise de impacto da alteração do processo de portabilidade numérica na telefonia móvel do Reino Unido

A portabilidade numérica é a facilidade por meio da qual um usuário pode trocar de operadora, conservando o seu número de telefone. A operadora que perde o usuário é chamada de doadora e a que o recebe de receptora. Tal facilidade já estava disponível no Reino Unido, cujo usufruto era formalizado no momento em que o usuário entregasse à operadora receptora o *Porting Authorisation Code (PAC)*, um protocolo de solicitação de portabilidade gerado pela operadora doadora.

Entretanto, pesquisas realizadas à época junto aos consumidores de telefonia móvel revelaram que 71% percebiam como importante ou muito importante a retenção do número quando da troca de operadora e que 80% dos usuários que efetuaram a portabilidade estavam satisfeitos com o processo de modo geral. Mesmo assim, as pesquisas também revelaram que alguns problemas no processo de portabilidade estavam gerando dificuldades para uma minoria significativa de consumidores. Essas dificuldades estavam relacionadas à: i) formas de retenção indesejadas ou excessivas, impostas pela operadora doadora no momento da solicitação do PAC; ii) recusa ou falha na entrega do PAC aos consumidores, mesmo diante de uma solicitação válida e iii) atrasos significativos para a conclusão do processo de portabilidade, principalmente pelo atraso na entrega do PAC.

Diante desse quadro, a OFCOM decidiu revisar o processo de portabilidade por meio de uma consulta²⁹ em 2009. A OFCOM já vislumbrava a aprovação da diretiva da UE para as comunicações eletrônicas, que estabelecia o prazo de um dia útil para a conclusão do processo de portabilidade numérica. Na seção 5 do documento de consulta, a OFCOM realizou a análise de impacto de quatro alternativas regulatórias, além da opção de não regular, seguindo os estágios já descritos anteriormente. A Tabela 3 resume os resultados dos quatro primeiros estágios da análise:

²⁹ *Mobile Number Portability – Review of the port process, 3rd of August, 2009*

Estágio		Descrição
1	Definição do problema e identificação dos interesses dos cidadãos e consumidores	Processo de portabilidade mais fácil, rápido e conveniente. As opções regulatórias devem melhorar a experiência dos consumidores, encorajando mais consumidores a beneficiarem-se dessa facilidade.
2	Definição dos objetivos da política regulatória	Minimizar o potencial de desconforto do consumidor com relação à retenção abusiva ou excessiva e melhorar a experiência com o uso da portabilidade.
3	Identificação das alternativas regulatórias	Opção A - portabilidade iniciada pela receptora e concluída em 2 horas Opção B - portabilidade iniciada pela doadora e concluída em 2 horas Opção C - portabilidade iniciada pela receptora e concluída em 1 dia útil Opção D - portabilidade iniciada pela doadora e concluída em 1 dia útil Opção E - <i>do nothing</i>
4	Identificar os impactos nos diferentes tipos de grupos afetados	Descrição não explícita, embora fique evidente a consideração dos impactos sobre as operadoras de telefonia móvel.

Tabela 3 - Resultados dos primeiros 4 estágios da análise de impacto. Fonte: OFCOM

A Figura 7 ilustra as opções regulatórias propostas e como elas se relacionam:

		MODE OF TRANSFER	
		Recipient-led	Donor-led
TIME FOR PORTING PROCESS	2 hours	Option A 2 hour porting	Option B 2 hour PAC supply + 2 hour porting
	1 day	Option C 1 working day porting	Option D 2 hour PAC supply + 1 working day porting

Figura 7 - Opções regulatórias propostas. Fonte: OFCOM.

Ainda no terceiro estágio, a análise detalhou cada alternativa regulatória, explicando suas potencialidades e desvantagens. Vencidos os primeiros estágios, a análise partiu para a quantificação dos custos associados a cada uma das opções regulatórias. Nesse momento, a análise destacou duas considerações importantes. Primeiro, que os custos foram quantificados com base nos dados disponíveis naquele momento, mas incentivou o fornecimento de outros dados por parte dos afetados, dados estes que seriam considerados para reformulação das estimativas. Segundo, que a avaliação de custos realizada levou em consideração a operação isolada das opções regulatórias. A OFCOM reconheceu que poderia haver economias de escopo entre essas opções - que tratavam o processo do ponto de vista do consumidor - e as

opções regulatórias de outra consulta³⁰ relacionada, que tratavam do encaminhamento de chamadas para números portados, gerando menores custos.

A Figura 8 apresenta os custos associados às alternativas regulatórias, em milhões de libras esterlinas (£):

Cost type	Option A: Recipient- led, near- instant	Option B: Donor- led, near- instant	Option C: Recipient- led, one day	Option D: Donor- led, one day
Total initial capital expenditure (across all MNOs) (m)	14.2	12.0	12.5	1.8
Total annual operating expenditure (across all MNOs) (m)	3.8	3.5	3.3	1.6

Figura 8 - Custos das opções regulatórias propostas. Fonte: OFCOM.

Na avaliação de benefícios, a OFCOM dividiu os prováveis benefícios decorrentes das opções regulatórias em três categorias: i) benefícios para indivíduos que já solicitaram a portabilidade; ii) benefícios para novos solicitantes que não tinham utilizando o processo até então vigente; iii) benefícios para a competição no mercado de telefonia móvel. Também foram levados em consideração os possíveis impactos distributivos de uma mudança no processo de portabilidade numérica.

Para avaliar os benefícios decorrentes de um processo mais rápido de portabilidade numérica, a OFCOM contratou uma pesquisa para avaliar a disposição do consumidor a pagar para usufruir dessa melhoria. Os consumidores foram consultados sobre a disposição a pagar os valores de 50p, £5, £10 e £20 por cada uma das possibilidades de novo prazo: 2h ou 1 dia útil. A possibilidade de resposta foi adequada a uma gradação que variava entre “absolutamente disposto a pagar” até “absolutamente indisposto a pagar”. O resultado dessa pesquisa para as gradações mais positivas do ponto de vista do usuário está ilustrado nas duas figuras a seguir (Figura 9 e Figura 10):

³⁰ *Routing calls to ported telephone numbers – Consultation on proposals, 3rd of August, 2009*

£'s	Would definitely pay	Would definitely or probably pay
0.5	32%	45%
5	10%	22%
10	5%	11%
20	3%	6%

Source: TNS Omnibus, December 2008
Base: All who own a mobile phone (1,586)

Figura 9 - Disposição a pagar (2h). Fonte: OFCOM.

£'s	Would definitely pay	Would definitely or probably pay
0.5	24%	41%
5	7%	16%
10	3%	9%
20	2%	5%

Source: TNS Omnibus, December 2008
Base: All mobile phone users (1,598)

Figura 10 - Disposição a pagar (1 dia útil). Fonte: OFCOM.

Com base nessas informações e numa estimativa de 2,6 milhões de potenciais beneficiários da melhoria do processo de portabilidade, foram elaboradas as curvas de demanda ilustradas nas próximas duas figuras (Figura 11 e Figura 12):

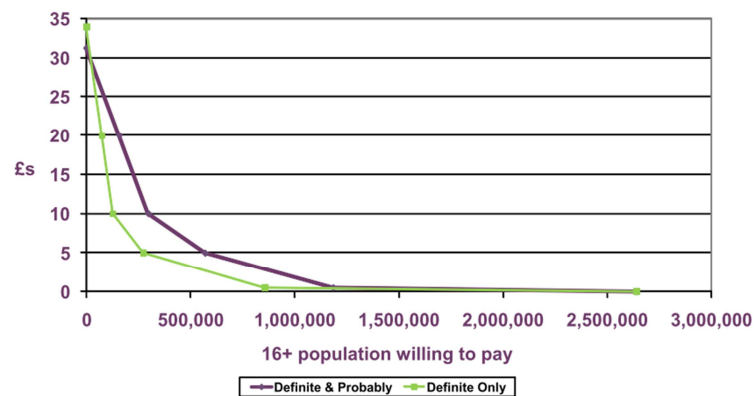


Figura 11 - Curvas de demanda da disposição a pagar (2h). Fonte: OFCOM.

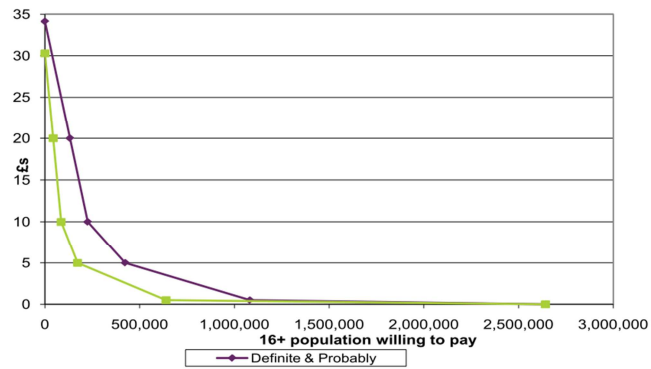


Figura 12 - Curvas de demanda da disposição a pagar (1 dia útil). Fonte: OFCOM.

Calculando as áreas sob as curvas de demanda chegou-se ao seguinte resultado para cada uma das opções:

Opção	Faixa de benefícios (milhões £)
A	5,9 - 10,2
B	5,9 - 10,2
C	4,2 - 8,7
D	4,2 - 8,7

Tabela 4 - Sumário dos benefícios das opções regulatórias. Fonte: OFCOM.

Vale a ressalva de que a OFCOM não levou em consideração na pesquisa contratada a disposição a pagar do consumidor quanto às opções de solicitação do processo iniciando pela doadora ou receptora. Isso representa a premissa de considerar benefícios iguais para as opções A e B ou C e D, como mostra a Tabela 4.

Por fim, utilizando o VPL para o conjunto de custos e benefícios de todas as opções regulatórias, foram encontrados os seguintes resultados, em milhões de libras esterlinas:

	Option A (£)		Option B (£)		Option C (£)		Option D (£)	
	Lower	Upper	Lower	Upper	Lower	Upper	Lower	Upper
Present value of benefits (Willingness to pay) (m)	46.1	79.5	46.1	79.5	32.3	67.3	32.3	67.3
Present value of costs (m)	43.5	43.5	39.2	39.2	37.7	37.7	13.8	13.8
Net present value (loss) (m)	2.5	36	6.9	40.3	(5.4)	29.7	18.4	53.5

Figura 13- VPL das opções regulatórias. Fonte: OFCOM.

Os menores valores de cada opção (*lower*) referem-se ao VPL estimado incluindo somente os usuários que responderam com total disposição a pagar. Os maiores valores (*upper*) referem-se ao VPL estimado incluindo somente os usuários que responderam com total disposição a pagar ou provável disposição a pagar. Os custos mantiveram-se constantes. Com base na Figura 13, fica clara a opção pela alternativa D, que apresenta o maior VPL.

Publicada a consulta contendo a análise de impacto descrita até então, a OFCOM recebeu diversas contribuições que foram integradas à sua análise custo-benefício. Porém, mesmo absorvendo algumas dessas contribuições e tendo a análise quantitativa resultado em valores diferentes para custos, benefícios e VPL, a opção D ainda foi a alternativa escolhida. Por fim, em 08 de julho de 2010 a OFCOM regulamentou, por meio do documento *Changes to the Mobile Number Porting Process – Final Statement*³¹, as modificações do processo até então vigente de portabilidade numérica, levando em consideração a opção escolhida.

³¹ Disponível em <http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/mnp/statement>.

5 A ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO E SUA APLICAÇÃO ÀS TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL: APROVEITANDO A EXPERIÊNCIA DA OFCOM

As iniciativas de melhoria regulatória no Brasil remontam à década de 1980, como efeito da discussão internacional sobre a crise do Estado. Naquele momento discutiu-se bastante a intervenção estatal na economia e qual deveria ser o seu papel enquanto promotor do desenvolvimento econômico e social. Essa discussão desencadeou uma série de reformas iniciadas na década de 1990, que apresentava como tema central a constituição de um novo marco regulatório.

Em 1995, por iniciativa do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), foi editado o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE) em 1995. O PDRE, dentre outras coisas, acabou por instituir no Brasil o Estado Regulador, reduzindo sobremaneira o poder de intervenção do Estado. No PDRE o aparelho do Estado foi dividido em quatro setores que se relacionavam com três formas de propriedade (estatal, pública não-estatal e privada) e a forma de gestão (burocrática ou gerencial).

De acordo com o PDRE, no setor de produção de bens e serviços para o mercado, a eficiência é o princípio administrativo básico e a administração gerencial, a mais indicada. Em termos de propriedade, dada a possibilidade de coordenação via mercado, a propriedade privada é a regra. A propriedade estatal só se justifica quando não existem capitais privados disponíveis - o que não é mais o caso no Brasil - ou então quando existe um monopólio natural. Mesmo neste caso, entretanto, a gestão privada tenderá a ser a mais adequada, desde que acompanhada por um seguro sistema de regulação.

Nesse contexto são criadas agências reguladoras no Brasil, dentre as quais a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), por meio da Lei n.º 9.742, de 16 de julho de 1997. Instituído o estado regulador no Brasil, ainda não se iniciou uma análise da qualidade de suas intervenções e seus efeitos na economia. Para SALGADO (2010), pode-se caracterizar o momento atual como o de busca por instrumentos que auxiliem no aperfeiçoamento do sistema regulatório brasileiro. Estes instrumentos devem permitir o aprimoramento das escolhas regulatórias, como o desenvolvimento de um sistema adequado para a implantação e

a aplicação da AIR e de uma metodologia de consulta pública que assegure a efetiva participação social no processo regulatório.

SALGADO (2010) ainda afirma que o Decreto n.º 4.176/2002, que estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, representa o esboço de uma primeira iniciativa em AIR no Brasil, considerando-se a presença de alguns componentes deste instrumento no Decreto.

Para ALBUQUERQUE (2008), não existe no Brasil um programa articulado de melhoria regulatória, embora o governo venha adotando, desde 2002, uma série de medidas que se situam na linha desta tendência mundial. Tais medidas se consubstanciaram, sem dúvida, em ações de melhora regulatória e cabe destacar as seguintes: i) criação em 2003, do Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de avaliar o papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro, que culminou no envio ao Congresso do PL n.º 3.337/2004, o qual dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social das agências reguladoras; ii) o estabelecimento, em 2007, do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG) e a iii) revisão do Sistema Regulatório Brasileiro conduzida pela OCDE, em 2007 – *peer review* regulatório.

5.1 Grupo de Trabalho Interministerial e o Projeto de Lei das Agências Reguladoras

Mesmo sendo inegável o papel das agências reguladoras para o bom funcionamento da economia e prestação de serviços públicos em diversos setores, SANTOS (2008) afirma que a criação e o funcionamento das agências reguladoras no Brasil, ocorridos em meio ao processo de privatização e de redefinição dos contornos da atuação do Estado brasileiro, vêm sendo objeto de intensa controvérsia desde seu nascedouro.

Em 2003 foi criado um grupo de trabalho que refletiu as preocupações com relação ao adequado controle social das agências reguladoras e ao papel dessas entidades na estrutura do Estado Brasileiro. O relatório³² desse grupo de trabalho orientou a ação do governo federal na área regulatória e as ações governamentais no sentido de aprimorar o modelo institucional para a regulação econômica no Brasil.

Como resultado desse trabalho foi elaborado o Projeto de Lei n.º 3.337/2004, que de acordo com SANTOS (2008), procurou absorver as práticas internacionais sobre o papel das agências, os instrumentos de supervisão, a responsabilização das agências perante o poder

³² Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro.

público e a sociedade e a qualidade da regulação. A exposição de motivos do projeto de lei original endossou claramente o modelo de agências, classificando-o como essencial para o bom funcionamento da maior parte dos setores encarregados da prestação de serviços públicos. Embora tenha sido incluído no Programa de Aceleração do Crescimento em 2007, o projeto ainda não foi apreciado pelo Congresso Nacional.

5.2 Revisão interpares do sistema regulatório brasileiro

A revisão interpares é um processo facultativo pelo qual as políticas, leis e instituições de um país são avaliadas por seus pares em relação a determinados padrões de boas práticas internacionais com o objetivo de auxiliar o aperfeiçoamento institucional e de melhorar a qualidade das políticas públicas dos países, utilizando um processo de aprendizado mútuo.

Essa revisão foi solicitada pelo governo brasileiro à OCDE. A Casa Civil ficou com a coordenação do processo, tendo como escopo o sistema regulatório no Brasil. O estudo foi realizado pela Divisão de Política Regulatória da Diretoria de Governança Pública e Desenvolvimento Territorial da OCDE durante o ano de 2007.

O relatório final do trabalho da OCDE (2007) trouxe seis recomendações não vinculantes para o aprimoramento do modelo brasileiro de regulação, dentre as quais se destacam: i) ampliar esforços para integrar uma aproximação do governo como um todo para o apoio de uma qualidade regulatória no mais alto nível político; ii) implantar capacidades institucionais para a qualidade regulatória; iii) melhorar os mecanismos de coordenação e esclarecer responsabilidades para a qualidade regulatória; iv) implantar a AIR como uma ferramenta eficaz da qualidade regulatória; v) melhorar a qualidade do estoque regulatório a fim de assegurar a consecução eficiente dos objetivos econômicos e sociais e vi) melhorar a transparência e ampliar a participação social nos processos regulatórios.

5.3 Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação

Merece destaque, no âmbito da melhoria da qualidade regulatória, o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG), instituído pelo Decreto n.º 6.062, de 16 de março de 2007. O programa é conduzido por um comitê gestor, composto pela Casa Civil, Ministério do Planejamento e Ministério da Fazenda e por um comitê consultivo, composto pelos ministérios de Minas e Energia, das Comunicações, dos Transportes, da Saúde, da Cultura, da Defesa e do Meio Ambiente, além do Ministério da Justiça, do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e todas

as dez agências reguladoras. Ele tem a finalidade de contribuir para o fortalecimento e melhoria do sistema regulatório, da coordenação entre as instituições que participam do processo, dos mecanismos de prestação de contas, de participação e de monitoramento por parte da sociedade civil e da qualidade da regulação de mercados.

Nos termos do decreto mencionado, o PRO-REG deverá contemplar a formulação e a implementação de medidas integradas que objetivem: i) o fortalecimento do sistema regulatório, de modo a facilitar o pleno exercício de funções por parte de todos os atores; ii) o reforço da capacidade de formulação e análise de políticas públicas em setores regulados; iii) a melhoria da coordenação e do alinhamento estratégico entre políticas setoriais e processo regulatório; iv) o fortalecimento da autonomia, transparência e desempenho das agências reguladoras; e v) o desenvolvimento e o aperfeiçoamento de mecanismos para o exercício do controle social e da transparência no processo regulatório. Como resultados de algumas dessas medidas, alguns produtos merecem destaque, como o desenho de uma estratégia de implantação e institucionalização da AIR e a implantação de um programa de capacitação em AIR.

5.4 A Anatel e a Análise de Impacto Regulatório

Diferentemente de países como Estados Unidos, Reino Unido, Canadá e Austrália, cujas experiências já estão em estágios de consolidação no que diz respeito à AIR no mercado de telecomunicações, o Brasil ainda se encontra num estágio muito incipiente de desenvolvimento, mesmo após treze anos da criação da Anatel.

O atual marco legal das telecomunicações, instituído pela Lei n.º 9.742, de 16 de julho de 1997 (LGT), confere à Anatel competências para expedir normas sobre prestação de serviços de telecomunicações no regime privado (art. 19, X) e quanto à outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público (art. 19, IV). A LGT ainda estabelece que os atos da Agência deverão ser sempre acompanhados da exposição formal dos motivos que os justifiquem (art. 40) e que as minutas de atos normativos serão submetidas à consulta pública, formalizada por publicação no Diário Oficial da União, devendo as críticas e sugestões merecer exame e permanecer à disposição do público na Biblioteca (art. 42).

A LGT não estabelece, mesmo implicitamente, um mandato legal para a condução de análises de impacto regulatório, como fez o governo britânico para a OFCOM. Seria importante a alteração legal das atribuições da Anatel para a instituição da AIR no processo de regulação das telecomunicações no Brasil, embora não seja estritamente necessário. Uma

alternativas à alteração da LGT - mais demorada - seria a alteração de seu Regimento Interno para contemplar um processo de análise de impacto regulatório.

A Anatel tem participado do movimento de melhoria da qualidade regulatória no Brasil por meio de eventos de capacitação, principalmente associadas às ações do PRO-REG. Embora o governo federal ainda não tenha definido uma orientação sistematizada sobre a competência e o modo de conduzir a análise de impacto regulatório no âmbito das agências reguladoras, percebe-se que o PRO-REG tem buscado a construção de um arcabouço conceitual que alicerce uma ação institucional mais organizada das agências reguladoras quanto à AIR. Mesmo assim, algumas delas já previram em seus planejamentos estratégicos a instituição de programas com a finalidade de incorporar ao seu trabalho a AIR.

Deve-se destacar, inclusive, que o PRO-REG já vem desenvolvendo projetos-piloto de institucionalização da AIR em algumas agências reguladoras, cujos resultados já foram publicados no portal³³ do programa na internet, em 10 de dezembro de 2010. Até o momento a Anatel não participa de nenhum desses projetos-piloto.

A instituição de um programa de AIR sequer foi incluída pela Anatel em seu Plano Geral de Atualização da Regulamentação das Telecomunicações no Brasil (PGR), que representa a agenda regulatória para as telecomunicações brasileiras no horizonte de curto, médio e longo prazo.

Embora não tenha institucionalizado um programa de AIR, a Anatel analisa suas intervenções regulatórias por meio de Informes que propõe a publicação de Consultas Públicas, a fim de receber contribuições da sociedade sobre a matéria regulada. Geralmente tais Informes já apresentam uma minuta do regulamento que regerá a matéria. A seguir são apresentados resumos de duas análises de intervenções recentes no mercado de telefonia no Brasil.

5.4.1 Introdução da Portabilidade Numérica no Brasil

A proposta do Regulamento Geral de Portabilidade (RGP), aprovada posteriormente pela Resolução n.º 460, de 19 de março de 2007, foi disponibilizada por meio da Consulta Pública n.º 374/2007. O RGP, em linhas gerais, definiu o modelo de portabilidade numérica a ser adotado no Brasil e o seu cronograma de implantação. A análise da proposta de regulamento foi apresentada pelo Informe n.º 387/PVCPR/PVCP/SPV/PBQIO/PBQI, de 03 de agosto de 2006.

³³ <http://www.regulacao.gov.br>

De forma preliminar, é de fundamental importância destacar que a análise do Informe supracitado embasou a decisão já tomada de oferecer a portabilidade numérica aos consumidores do Serviço Móvel Pessoal (SMP) e do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), facilidade já descrita como obrigatória por outros instrumentos normativos publicados anteriormente.

Descritas as premissas básicas que deveriam ser adotadas pelo modelo de portabilidade, a análise passou a abordar questões importantes para a definição do processo de portabilidade, como a administração da base de dados da portabilidade (centralizada ou descentralizada), consulta à base de dados e encaminhamento de chamadas, custo da portabilidade para o consumidor e se ele deveria dirigir-se à operadora doadora ou receptora para usufruir dessa facilidade. Para enfrentar cada uma dessas questões, foram apresentadas alternativas e a solução escolhida.

Apresentadas as questões relativas a direitos e deveres das prestadoras e consumidores, aos procedimentos técnico-operacionais do processo de portabilidade e ao cronograma de implantação, a análise sugeriu uma proposta de regulamento para tratamento da matéria.

5.4.2 Introdução da Revenda no Mercado de Telefonia Móvel no Brasil

A proposta do Regulamento sobre Exploração do Serviço Móvel Pessoal (SMP) por meio de Rede Virtual foi disponibilizada à sociedade por meio da Consulta Pública n.º 50/2010 e aprovada com algumas alterações pelo Conselho Diretor em 22 de novembro de 2010. Esse regulamento, em linhas gerais, estabelece a revenda no mercado de telefonia móvel no Brasil e as condições para a sua oferta. A análise que fundamentou a proposta de regulamento foi apresentada pelo Informe n.º 505/2009/PVCPR/PVCP/SPV, de 31 de agosto de 2009.

A análise se inicia buscando apresentar a figura dos operadores de rede virtuais como uma das “*alternativas naturais*” para a demanda crescente dos usuários por “*serviços individualizados*” e que “*sejam voltados para o seu perfil de consumo*”, uma vez que, “*para certas situações*”, “*o número limitado de prestadoras já mais atende completamente os anseios do usuário*”. A análise afirma que “*a massificação da internet, a popularização de seu modelo de negócio e a revolução da informação por que passa a sociedade atual fez com que o perfil dos Usuários de Serviços de Telecomunicações mudasse rapidamente, demandando grande agilidade e formas de atuação muito variadas por parte das*

prestadoras.”. Ainda de acordo com a análise: “[...] *as prestadoras, devido a sua envergadura, seu caráter plural e de atendimento massificado, muitas vezes não conseguem fornecer a seus Usuários as capacidades e customizações demandadas.*”

Em seguida, a análise explora os conceitos de operador de rede móvel virtual, a cadeia de valor do setor de comunicações móveis e como os operadores virtuais podem se situar nessa cadeia e seus modelos de negócio.

Logo depois, a análise apresenta uma seção chamada “Fundamentação Econômica”, onde traz considerações relativas à competição com a entrada dos operadores de rede virtuais, como a diminuição de barreiras à entrada, da integração vertical, preços e níveis de concentração de mercado, exigindo a adoção de medidas “*no sentido de expandir a utilização do serviço, seja incentivando a competição para que haja uma diminuição dos preços, seja adotando outras medidas para melhoria na qualidade do atendimento dos Usuários.*”. Nesse aspecto a análise atendeu às boas práticas internacionais, descrevendo os possíveis efeitos da medida regulatória no ambiente competitivo do mercado alvo.

Por fim, são apresentados o cenário internacional e nacional com relação à operação de rede virtual, o marco regulatório vigente a ser alterado e o marco regulatório que justificava a atuação de operadores virtuais no mercado de telefonia móvel no Brasil, culminando com a proposta de um modelo de regulamento para tratamento da matéria.

5.4.3 Aproveitando a experiência do Reino Unido

A OFCOM institucionalizou um programa de análise de impacto regulatório que segue princípios importantes de não intervenção, proporcionalidade e flexibilidade. Esse programa é resultado de uma ação governamental ampla no Reino Unido com relação à melhoria da qualidade regulatória, que guia o trabalho dos departamentos e agências reguladoras independentes.

Podem ser consideradas como vantagens do programa institucionalizado de AIR na OFCOM: i) o mandato legal da OFCOM para a realização das análises de impacto; ii) a publicação de um guia que orienta a realização das análises; iii) a necessidade de identificação de mais de uma alternativa regulatória, inclusive a de não regular; iv) o uso de métodos analíticos orientados à mensuração de custos e benefícios; v) realização de pesquisas junto ao mercado-alvo para justificativa de alternativas e premissas adotadas e vi) um processo de consulta pública que garante a transparência, a efetiva participação e a contribuição de todos os afetados.

Todas essas características, além de auditorias externas, conferem às análises da OFCOM um caráter de imparcialidade, riqueza técnica e confiabilidade que reforçam o papel do regulador como um órgão eminentemente técnico e imparcial, fugindo de métodos de decisão que levam em consideração somente a experiência de especialistas, pressões políticas, a busca do consenso ou simplesmente a utilização de *benchmarking* internacional.

Entretanto, duas características podem ser encaradas como fragilidades do modelo da OFCOM. Primeiro, o viés exageradamente não-interventivo, que, embora seja um princípio arraigado à regulação econômica do Reino Unido, pode inibir o avaliador na identificação de alternativas regulatórias, levando-o a não intervir mesmo quando necessário. Segundo, a aparente dependência dos operadores e de outros afetados pela proposta regulatória, principalmente quanto à disponibilização de dados que são utilizados nas análises de custo e benefício. Embora seja incontestável a existência do problema regulatório clássico da assimetria de informação, a robustez e qualidade da análise é diretamente proporcional à qualidade e confiabilidade dos dados obtidos.

Embora a Anatel tenha um processo institucionalizado de consulta pública, o mesmo não acontece com a AIR. A análise dos regulamentos propostos é feita por meio de um documento que embasa a medida regulatória a ser implantada. Entretanto, ao examinar os Informes que justificam as intervenções regulatórias da Anatel, como as descritas nos itens 5.4.1 e 5.4.2 supra, ficam aparentes uma série de fragilidades quando se compara o processo de análise na Anatel e uma análise formal de impacto regulatório: i) uso da análise apenas para justificar uma decisão já tomada *a priori*, transformando a análise numa ferramenta meramente burocrática; ii) definição imprecisa ou inexistente do problema que se quer resolver e dos objetivos a serem alcançados pela intervenção; iii) uso de métodos não empíricos para decisão, como *benchmarking* ou conhecimento de especialistas; iv) falta de identificação de alternativas regulatórias para atingir os objetivos pretendidos e v) falta de mensuração de custos e benefícios das opções regulatórias.

6 CONCLUSÃO

Ao longo das últimas três décadas constata-se um movimento de internacionalização das reformas regulatórias, cujas raízes principais são a globalização e uma maior consciência dos potenciais efeitos negativos da regulação econômica sobre os mercados regulados. Em particular, há uma preocupação crescente dos efeitos negativos sobre a eficiência e o bem-estar que podem emergir de iniciativas regulatórias mal elaboradas e mal aplicadas. Essa preocupação tem levando a modificações paradigmáticas na forma de pensar e fazer a regulação. Não se trata de não mais regular, mas regular de forma racional e inteligente.

Um número crescente de países vem adotando programas de melhoria da qualidade regulatória em suas jurisdições, cuja ferramenta principal é a Análise de Impacto Regulatório (AIR). Todos os países membros da OCDE já utilizam programas institucionalizados de AIR, que consiste numa ferramenta sistemática e mandatória que visa mensurar os custos e benefícios de propostas regulatórias, podendo inclusive ser utilizada para analisar os efeitos das regulações vigentes, com o intuito de simplificá-las ou mesmo eliminá-las.

Embora ainda enfrentem problemas relacionados à qualidade e uniformidade das análises de impacto regulatório, os programas de melhoria de qualidade regulatória de países desenvolvidos como os Estados Unidos, Canadá, Austrália, Nova Zelândia e Reino Unido já se encontram em estágios avançados de desenvolvimento.

Dentre os fatores considerados fundamentais para o sucesso da implantação da AIR, destacam-se a importância do suporte político de níveis hierárquicos superiores, o uso de métodos analíticos robustos, porém flexíveis e administrativamente viáveis, e a necessidade de capacitação continuada dos reguladores. Isso mostra que a implantação de programas de qualidade regulatória são projetos desafiadores e de longo prazo.

O Brasil pode tirar proveito da experiência acumulada por esses países para a definição do seu programa de qualidade regulatória. Embora existam iniciativas governamentais em andamento, dentre as quais se destaca o PRO-REG, ainda não foi concluída a formatação de um processo organizado e com a mínima padronização para a condução da AIR no âmbito dos órgãos da administração pública e em especial nas agências reguladoras. Ainda há muito a ser feito quanto ao arranjo institucional, delegação de responsabilidades e à formação de capacidades para a condução da AIR no Brasil.

A OFCOM, agência reguladora das comunicações eletrônicas do Reino Unido, já institucionalizou o seu programa de AIR, obedecendo a uma determinação legal de que suas

intervenções regulatórias sejam submetidas às análises de impacto, sempre que atendam a critérios também estabelecidos em lei.

A Anatel, entretanto, ainda não dispõe de um mandato legal que lhe obrigue a realizar análises de impacto de suas intervenções regulatórias. Mesmo assim, a Anatel possui um mecanismo de consulta pública que submete à análise da sociedade suas propostas regulatórias. Essas propostas são analisadas por meio de Informes, que embora tenham algum conteúdo de uma análise de impacto formal, geralmente justificam uma opção regulatória já tomada. As análises atuais não avaliam alternativas de intervenção nem realizam uma análise de custo-benefício, o que empobrece a análise e pode levar a impactos negativos no mercado.

Para dar um salto no que diz respeito à melhoria da qualidade da regulação, a Anatel precisa inicialmente se convencer da importância da adoção da AIR como mecanismo de fortalecimento do seu status de órgão eminentemente técnico, independente e imparcial. Embora haja desafios legais, institucionais e operacionais a serem vencidos para a incorporação da análise de impacto regulatório à regulamentação das telecomunicações no Brasil, é possível estabelecer um programa de AIR que seja flexível e administrativamente viável.

As principais ações para o estabelecimento de um programa dessa natureza seriam a alteração do marco legal vigente, incluindo a atribuição de conduzir análises de impacto no rol de competências da Anatel e no Plano Geral de Atualização da Regulamentação (PGR), além da criação de um grupo de trabalho interdisciplinar que seria responsável pelo detalhamento e desenho de um programa institucional de análise de impacto regulatório aplicado às telecomunicações. Considerando as dificuldades para a alteração da Lei Geral de Telecomunicações, a alteração do Regimento Interno da Anatel já poderia ser uma medida suficiente.

Após a elaboração e estabelecimento do programa de análise de impacto regulatório, o grupo interdisciplinar ligar-se-ia a um órgão hierarquicamente subordinado ao Conselho Diretor, como a Assessoria Técnica, ou mesmo a um novo órgão a ser criado. Qualquer que fosse o modelo institucional, o órgão, trabalhando de forma independente, teria competência e atribuição formais para promover a difusão, revisão e aprimoramento do programa na instituição ou até mesmo para realizar as análises de impacto das medidas regulatórias, garantindo a sua perenidade e atualização contínuas, requisitos fundamentais para a excelência de um programa dessa natureza.

REFERÊNCIAS

- FIANI, Ronaldo. **Teoria da Regulação Econômica: Estado Atual e Perspectivas Futuras**. Teoria Política e Instituições de Defesa da Concorrência. Rio de Janeiro, Editora da UFRJ, 1998.
- HAHN, Robert. **Reviving Regulatory Reform. A Global Perspective**. [S.I.]: AEI Press, 2001. 136 p.
- OECD. **Regulatory Impact Analysis: a tool for policy coherence**. Paris: [s.n.], 2009. Disponível em: <<http://www.oecd.org/>>. Acesso em: 5 junho 2010.
- JACOBS, Scott H. **An Overview of Regulatory Impact Analysis in OECD Countries. Regulatory Impact Analysis: best practices in OECD countries**. Paris: [s.n.], OECD, 1997.
- CARVALHO, Vinícius Marques de. **Modelos de Avaliação do Impacto Regulatório**. In: Tópicos Relevantes Para Regulação e Regulamentação do Setor de Telecomunicações. Brasília, volume 27, 2009.
- SALGADO, Lucia H. **Análise de Impacto Regulatório: ferramenta e processo de aperfeiçoamento da regulação**. In: Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior. Brasília: IPEA, n. 8, jun. 2010. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em 13 julho 2010.
- JACOBS, Scott H. **Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The challenges of mainstreaming RIA into policy making**. [SI.: s.n.]: Jacobs and Associates, 2006. Disponível em: <<http://www.regulatoryreform.com>>. Acesso em: 28 fev. 2010.
- HAHN, Robert; LITAN, Robert E. Counting Regulatory Benefits and Costs: Lessons for the USA and Europe. **Journal of International Economic Law**, [S.I.]: AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, v. 8, n. 2, p. 473-508, 2004. Disponível em: <<http://www.brookings.edu>>. Acesso em: 10 mar. 2010.
- OECD. **Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)**. [SI.: s.n.]: OECD, 2008.
- BALDWIN, Robert. Is Better Regulation smarter regulation?. **Public Law**, [SI.: s.n.]: p. 485 – 511, 2005.
- BIS. **Striking the right balance. BRE Annual Review 2009**. London: HM Government, 2009.
- BIS. **Summary of Simplification Plans 2009**. London: HM Government, 2009.
- BIS. **The total Benefit/Cost Ratio of New Regulations 2008-2009**. London: HM Government, out. 2009.

BIS. **The Government's Forward Regulatory Programme**. London: HM Government, mar. 2009.

BERR. **Regulator's Compliance Code. Statutory Code of Practice for Regulators**. London: [s.n.], dez. 2009.

BIS. **Striking the right balance. BRE Annual Review 2009**. London: HM Government, 2009.

BRTF. **Economic Regulators**. London: [s.n.], jul. 2001.

BRTF. **Independent Regulators**. London: [s.n.], out. 2003.

BRTF. **Better Regulation - From design to delivery (annual report 2005)**. London: [s.n.], BRTF, 2005. Disponível em: <<http://archive.cabinetoffice.gov.uk/brc/publications/designdelivery.html>>. Acesso em: 06 mar. 2010.

BRTF. **Regulation – Less is More. Reducing Burdens, Improving Outcomes**. London: [s.n.], mar. 2005.

NAO. **Assessing the Impact of Proposed New Policies**. London: NAO, jun. 2010.

RPC. **Reviewing Regulation. An independent report on the analysis supporting regulatory proposals, December 2009-May2010**. London: [s.n.], ago. 2010.

OFCOM. **Better Policy Making. Ofcom's approach to Impact Assessment**. London: OFCOM, jul. 2005.

UNITED KINGDOM. **Communications Act 2003**. An Act to confer functions on the Office of Communications; to make provision about the regulation of the provision of electronic communications networks and services and of the use of the electro-magnetic spectrum; to make provision about the regulation of broadcasting and of the provision of television and radio services; to make provision about mergers involving newspaper and other media enterprises and, in that connection, to amend the Enterprise Act 2002; and for connected purposes. London: National Archives, 2003. Disponível em: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/introduction>>. Acesso em: 03 out. 2010.

OFCOM. **The Office of Communications Annual Report and Accounts for the period 1 April 2009 to 31 March 2010**. London: OFCOM, 2010.

OFCOM. **Annual Report and Accounts for the period 1 April 2008 to 31 March 2009**. London: OFCOM, 2009.

OFCOM. **Annual Report and Accounts for the period 1 April 2007 to 31 March 2008**. London: OFCOM, 2008.

OFCOM. **Mobile Number Portability. Review of the porting process**. London: OFCOM, ago. 2008.

OFCOM. **Changes to the Mobile Number Porting Process. Including notification of a proposed modification to General Condition 18.** London: OFCOM, abr. 2010.

OFCOM. **Changes to the Mobile Number Porting Process. Final Statement.** London: OFCOM, jul. 2010.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: MARE, Nov. 1995.

BRASIL. **Lei n.º 9.472, de 16 de julho de 1997.** Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional n.º 8, de 1995. Diário Oficial da União. Brasília, jul. 1997.

ALBUQUERQUE, Kélvia. A visão da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. In: **Os desafios da Regulação no Brasil.** Brasília: ENAP, p. 83-104 2009.

SANTOS, Luiz Alberto dos. Desafios da Governança Regulatória no Brasil. In: **Os desafios da Regulação no Brasil.** Brasília: ENAP, p. 105-130, 2009.

OECD. **Brazil: Strengthening Governance for Growth. OECD Reviews of Regulatory Reform.** [SI.: s.n.]: OECD, 2008. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/regref/brazil>>. Acesso em: 10 julho 2010.

SALGADO, Lucia Helena. **Métodos analíticos na análise de impacto regulatório.** In: **Seminário Internacional de Análise de Impacto Regulatório – Instrumento para o fortalecimento da regulação no Brasil.** Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.regulacao.gov.br/eventos/seminarios-internacionais/seminario-2009/material-didatico/metodos-analiticos-na-analise-de-impacto-regulatorio/view>>. Acesso em: 20 fev. 2010.

OECD. **OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance.** [SI.: s.n.]: OECD, 2005. Disponível em: <<http://www.oecd.org/>>. Acesso em: 5 junho 2010.

OECD. **OECD Report in Regulatory Reform – Synthesis.** Paris: [s. n.], OECD, 1997. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/17/25/2391768.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2010.

OECD. **Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance For Policy Makers.** [SI.: s.n.]: OECD, 2008.

RADAELLI, Claudio M.; FRANCESCO, Fabrizio D. **Regulatory Impact Assessment. The Oxford Handbook of Regulation.** [s.n.]: CAVE, Martin; BALDWIN, Robert; LODGE, Martin, 2008.

WORLD BANK GROUP. **An analysis of six case studies in developing and high-income countries. Lessons for reformers: how to launch, implement and sustain regulatory reform.** Washington: The World Bank, 2009. Disponível em: <<http://www.fias.net>>. Acesso em 05 abril 2010.