

# **MANUAL DE BOAS PRÁTICAS REGULATÓRIAS**

**AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES  
(ANATEL)**

**Agosto de 2018**



**ANATEL**

*Agência Nacional de Telecomunicações*

## **Agência Nacional de Telecomunicações**

SAUS Quadra 06 Blocos C, E, F e H

CEP 70070-940 Brasília/DF

Tel:(061) 2312-2000

### **Presidente**

Juarez Quadros do Nascimento

### **Conselho Diretor**

Anibal Diniz

Emmanoel Campelo de Souza Pereira

Juarez Quadros do Nascimento

Leonardo Euler de Morais

Otavio Luiz Rodrigues Junior

### **Superintendência de Planejamento e Regulamentação (SPR)**

Nilo Pasquali (Superintendente)

### **Equipe da Gerência de Regulamentação (PRRE)**

Marcos Vinicius Ramos da Cruz

Felipe Roberto de Lima (Gerente)

Roberto Mitsuake Hirayama

Este Manual de Boas Práticas Regulatórias visa atender ao disposto no art. 31 da Portaria nº 927 do Conselho Diretor da Anatel, de 05 de novembro de 2015, que aprova o processo de regulamentação no âmbito da Agência, e tem como orientar os envolvidos no processo de regulamentação visando à melhoria da qualidade da produção normativa da Agência, além de fortalecer a disseminação de práticas voltadas à melhoria da qualidade regulatória. Esse documento é resultado do trabalho da Superintendência de Planejamento e Regulamentação junto com as demais superintendências, e conta com subsídios de consultoria contratada junto à UIT (Consórcio Advisia) e do Grupo de Boas Práticas Regulatórias da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República. As opiniões expressas neste manual são exclusivamente do(s) autor(es) e não refletem necessariamente a visão da Agência Nacional de Telecomunicações.

## ÍNDICE

<b>GLOSSÁRIO .....</b>	<b>6</b>
<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>1.1 GOVERNANÇA E BOAS PRÁTICAS REGULATÓRIAS .....</b>	<b>11</b>
1.1.1 Princípios da boa regulação .....	11
<b>1.2 O PROCESSO DE REGULAMENTAÇÃO NA ANATEL .....</b>	<b>12</b>
<b>1.3 A ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO – BREVE HISTÓRICO .....</b>	<b>16</b>
1.3.1 Panorama da AIR no Mundo .....	18
<b>1.4 ORIENTAÇÕES GERAIS .....</b>	<b>24</b>
1.4.1 Proporcionalidade e níveis da análise .....	25
1.4.2 Linguagem .....	26
1.4.3 Fontes de informação e dados .....	27
1.4.4 Participação social e transparência .....	28
<b>1.5 ESTRUTURA DO MANUAL .....</b>	<b>30</b>
<b>2 MÓDULO I – PLANEJAMENTO DAS AÇÕES NORMATIVAS DA AGÊNCIA.....</b>	<b>31</b>
<b>2.1 AGENDA REGULATÓRIA .....</b>	<b>31</b>
<b>2.2 PROJETOS DE REGULAMENTAÇÃO .....</b>	<b>33</b>
2.2.1 EQUIPES DE PROJETOS .....	33
<b>3 MÓDULO II – ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO .....</b>	<b>36</b>
<b>3.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES SOBRE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR) NA ANATEL.....</b>	<b>36</b>
3.1.1 Vantagens da AIR .....	36
3.1.2 Responsáveis pela AIR .....	36
3.1.3 Quando realizar a AIR .....	37
3.1.4 Princípio da proporcionalidade e significância .....	38
3.1.5 Necessidade de contratação de especialistas externos .....	39
<b>3.2 BOAS PRÁTICAS NA CONDUÇÃO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO.....</b>	<b>40</b>
3.2.1 IDENTIFICAÇÃO DE PROBLEMAS .....	40
3.2.2 IDENTIFICAÇÃO/ENVOLVIMENTO DOS GRUPOS AFETADOS .....	43
3.2.3 IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL QUE AMPARA A ATUAÇÃO DA AGÊNCIA	44
3.2.4 DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS QUE SE PRETENDE ALCANÇAR .....	45
3.2.5 IDENTIFICAÇÃO DE ALTERNATIVAS DE AÇÃO REGULATÓRIA .....	46
3.2.6 ANÁLISE DOS POSSÍVEIS IMPACTOS E COMPARAÇÃO DAS ALTERNATIVAS DE AÇÃO .....	52

<b>3.3 PROCEDIMENTOS PARA ELABORAÇÃO DE AIR .....</b>	<b>58</b>
3.3.1     ETAPA A – TRIAGEM PRELIMINAR – CHECKLIST INICIAL .....	61
i.     Introdução ao tema .....	64
3.3.2     ETAPA B – DETALHAMENTO DE CONTEXTO E OBJETIVOS .....	65
i.     Qual o contexto do tema? .....	66
ii.    Qual o problema a ser solucionado? .....	66
iii.   Qual(is) o(s) objetivo(s) da ação? .....	68
iv.    Como o tema é tratado no cenário nacional e internacional? .....	68
v.     Quais os grupos afetados? .....	68
vi.    Qual a abrangência do tema e os riscos de impacto do problema a ser solucionado? ..	68
3.3.3     ETAPA C – LEVANTAMENTO DE ALTERNATIVAS.....	72
i.     Quais são as opções regulatórias consideradas para o tema? .....	73
3.3.4     ETAPA D – ANÁLISE DE IMPACTOS.....	75
i.     Exploração Inicial.....	76
ii.    Comparação entre aspectos quantitativos e qualitativos.....	78
iii.   Estimativa de tempo necessário para análise .....	78
iv.    Há tempo suficiente? .....	79
v.     Deseja-se reavaliar o tempo necessário para as análises? .....	80
vi.    Os impactos mais relevantes são quantitativos?.....	80
vii.   Os benefícios gerados por cada alternativa são mensuráveis?.....	80
viii.   Análise de custo-benefício .....	80
ix.    Análise de custo-efetividade .....	81
x.     Análise multicritério .....	81
xi.    Análise específica .....	81
3.3.5     ETAPA E – CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA.....	83
i.     Qual a conclusão da análise realizada? .....	84
ii.    Como será operacionalizada a alternativa sugerida? .....	84
3.3.6     ETAPA F – MONITORAMENTO DA ALTERNATIVA SUGERIDA.....	85
i.     Como será monitorada a alternativa sugerida? .....	88
<b>4 MÓDULO III – PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....</b>	<b>89</b>
<b>4.1 MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL .....</b>	<b>89</b>
4.1.1    CONSULTAS INTERNAS E PÚBLICAS.....	89
4.1.2    AUDIÊNCIAS PÚBLICAS.....	91
4.1.3    TOMADAS DE SUBSÍDIO.....	93
<b>4.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E A ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO.....</b>	<b>94</b>

<b>5 MÓDULO V – IMPLEMENTAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E MONITORAMENTO DAS AÇÕES NORMATIVAS .....</b>	<b>96</b>
<b>5.1 ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E MONITORAMENTO .....</b>	<b>96</b>
<b>5.2 AVALIAÇÃO DA CARGA REGULATÓRIA .....</b>	<b>100</b>
<b>5.3 AVALIAÇÃO DE RESULTADO REGULATÓRIO (ARR) .....</b>	<b>100</b>
<b>5.4 PROCEDIMENTOS DE MONITORAMENTO DA AÇÃO REGULATÓRIA .....</b>	<b>102</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>103</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>110</b>
<b>ANEXO I - PORTARIA DO PROCESSO DE REGULAMENTAÇÃO E FLUXO DO PROCESSO DE REGULAMENTAÇÃO .....</b>	<b>110</b>
<b>ANEXO II- FORMULÁRIOS E MODELOS DE RELATÓRIOS .....</b>	<b>110</b>
<b>ANEXO III- ANÁLISE DE CUSTO-BENEFÍCIO .....</b>	<b>111</b>
<b>ANEXO IV- ANÁLISE DE CUSTO-EFETIVIDADE .....</b>	<b>123</b>
<b>ANEXO V- ANÁLISE MULTICRITÉRIO .....</b>	<b>128</b>
<b>ANEXO VI- AVISO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA .....</b>	<b>138</b>

## GLOSSÁRIO

**Ação Regulatória:** qualquer forma de intervenção da Anatel sobre o ambiente e os entes regulados, tais como a edição de ato normativo, a alocação de recursos escassos e a arbitragem em situações de conflito, entre outras que, ao afetar potencial ou efetivamente a conduta dos agentes ou a estrutura do mercado, visem melhorar o desempenho setorial.

**Agenda Regulatória:** instrumento de planejamento que agrupa as ações regulatórias consideradas prioritárias pelo Conselho Diretor e que serão objeto de estudo ou tratamento da Agência em determinado período de tempo.

**Alternativas normativas:** opções de intervenção do Estado que buscam resolver problemas regulatórios alterando o comportamento dos agentes privados por meio de atos de “comando e controle” (*command and control*). Tradicionalmente consistem na edição, pelo poder público, de ato normativo prescritivo que impõe um conjunto de regras de conduta ou padrões a serem observados pelos particulares, sob pena de punição.

**Alternativas não normativas:** opções de intervenção que buscam resolver problemas regulatórios utilizando mecanismos de incentivo que não envolvem a edição de ato normativo do tipo comando e controle por parte do Estado. Em geral, estão fundamentadas em incentivos econômicos, autorregulação, corregulação, campanhas de informação e educação.

**Análise de Impacto Regulatório (AIR):** aplicação de métodos e técnicas voltadas a identificar e medir os possíveis benefícios, custos e efeitos de ações regulatórias, de forma a subsidiar a tomada de decisão e monitorar os resultados dela decorrentes.

**Análise de sensibilidade:** é a análise dos efeitos observados nos resultados de uma alternativa em resposta a mudanças nas premissas ou parâmetros utilizados. Num contexto de tomada de decisão, pode ser utilizada para: (a) testar a robustez da alternativa (quão insensível ela é à alteração dos parâmetros), (b) qual será alteração dos resultados diante das alterações dos parâmetros, (c) o limite que esses parâmetros podem assumir sem afetar os resultados.

**Ato normativo de efeito concreto, voltado a disciplinar situação específica:** ato dirigido a pessoa ou empresa certa e determinada, criando situações jurídicas individuais, como autorizações, concessões, permissões. Também podem ser enquadrados nesta categoria os reajustes de taxas, tarifas ou preços com regras de reajustes já definidas em normas ou contratos.

**Ato de interesse geral:** ato normativo que tenha potencialidade de influir sobre os direitos ou obrigações dos agentes econômicos, dos consumidores ou usuários dos serviços prestados pelas empresas reguladas.

**Ato normativo de natureza administrativa:** ato normativo voltado a disciplinar assuntos relacionados à gestão, administração ou operação da própria Agência Reguladora ou voltado a disciplinar as atividades e conduta de seus agentes, sem criar obrigações ou efeitos para atores externos.

**Ato normativo voltado a disciplinar direitos ou obrigações definidos -instrumento legal superior, que não permitam a possibilidade de diferentes alternativas regulatórias:** ato normativo elaborado em virtude da publicação de lei que exija a regulamentação de seus dispositivos, mas que já traz em seu texto a própria definição da alternativa de intervenção, não permitindo a análise de alternativas de ação por parte da Agência Reguladora.

**Gestão de estoque regulatório:** prática de exame periódico dos atos normativos publicados pela Agência, visando averiguar a pertinência de sua manutenção ou a necessidade de alteração, atualização ou revogação, tendo em vista sua efetividade, atualidade, consistência com o arcabouço normativo, etc.

**Avaliação:** atividade que busca analisar se os impactos esperados e os objetivos finais originalmente pretendidos com uma ação foram observados, utilizando os indicadores elaborados para tal análise e tendo como parâmetro o cenário inicial anterior à ação implementada.

**Avaliação de Resultado Regulatório (ARR):** instrumento de avaliação do desempenho da ação implementada, considerando o atingimento dos objetivos e resultados originalmente pretendidos, bem como os impactos observados sobre o mercado e a sociedade em decorrência de sua implementação.

**Custos administrativos:** custos (financeiros, de tempo, aprendizagem, adaptação ou realização) incorridos para o cumprimento de obrigações criadas pelo Estado relacionadas à geração, guarda e envio de informações, obtenção de alvarás, licenças, preenchimento de formulários, preparação para inspeções, etc.

**Efetividade:** diz respeito ao desempenho com relação ao alcance dos objetivos ou impactos pretendidos. Uma ação efetiva é aquela capaz de alcançar os objetivos ou impactos finais desejados, independentemente dos custos envolvidos ou do atingimento das metas planejadas.

**Eficácia:** diz respeito ao desempenho com relação ao alcance dos resultados. Uma ação eficaz é aquela capaz de alcançar as metas planejadas, independentemente dos custos envolvidos ou do alcance dos objetivos ou impactos finais desejados.

**Eficiência:** diz respeito ao desempenho considerando a relação entre os resultados obtidos e os recursos empregados. Uma ação eficiente é aquela capaz de alcançar os resultados desejados com o menor custo possível, independentemente do alcance dos impactos desejados.

**Equipe de Projeto:** grupo constituído por servidores dos Órgãos da Anatel relacionados ao tema em estudo.

**Estoque regulatório:** acervo de atos normativos publicados pela Agência Reguladora.

**Fiscalização:** atividade que busca observar as práticas dos agentes em relação às obrigações de fazer ou não fazer previstas em normas visando verificar se elas estão sendo atendidas.

**Grupos Afetados:** partes que podem ser impactadas pelos efeitos de determinada Ação Regulatória.

**Notório baixo impacto:** para fins da AIR, normas de notório baixo impacto devem ser entendidas como aquelas que se enquadram nos seguintes casos:

- não provocam impactos significativos sobre a saúde, segurança, meio ambiente, economia ou sociedade; ou
- não geram aumento significativo de custos para os entes regulados e usuários, nem de despesas orçamentárias para a Agência.

**Objetivo:** declaração de algo que se deseja alcançar, definido em termos de um contexto, de um objeto e uma direção preferencial. (ex. reduzir [direção] custos [objeto] de fiscalização de operadores aéreos [contexto])

**Indicador:** é uma variável definida para descrever, classificar, ordenar, comparar, qualificar ou quantificar aspectos de um objeto (*política, programa, projeto, ação, etc.*), de maneira sistemática. A principal finalidade de um indicador é traduzir, de forma mensurável, determinado aspecto de uma realidade dada (situação) ou construída (ação), de maneira a permitir sua observação, acompanhamento e avaliação

**Meta:** é o resultado específico, tangível ou mensurável, do objetivo que se pretende alcançar. É a especificação quantitativa do objetivo e deve preferencialmente ser acompanhada de uma referência temporal que indique o prazo pretendido para seu alcance. (Ex: 5% de redução do número da emissão de monóxido de carbono veicular em 2 anos)

**Monitoramento:** atividade que busca acompanhar, quantificando ou qualificando, os impactos das ações implementadas pela Agência, visando verificar se as metas estão sendo alcançadas, por meio do acompanhamento da eficácia e da efetividade de determinada Ação Regulatória, com a finalidade de avaliar a resolução do problema identificado e retroalimentar o processo de regulamentação;

**Operacionalização da AIR e da ARR no âmbito das Agências Reguladoras:** é a definição das unidades organizacionais envolvidas na sua elaboração e suas respectivas competências.

**Participação social:** para fins deste Guia, considera-se participação social em sentido amplo, isto é, qualquer processo que permita o recebimento de informações, críticas, sugestões e contribuições de agentes diretamente interessados e do público em geral sobre questões regulatórias em análise pela Agência, utilizando os diferentes meios e canais que forem considerados adequados.

**Problema regulatório:** é aquele que resulta em distorções no funcionamento do mercado ou em limitação no alcance de objetivo público específico, demandando a tomada de decisão pelo regulador.

**Projeto de Regulamentação:** espécie de Ação Regulatória que pode propor a elaboração ou a revisão de regulamentação;

**Relatório de AIR:** Relatório que descreve, de forma sistematizada, a Análise de Impacto Regulatório realizada sobre determinada Ação Regulatória;

**Tomada de Subsídio:** instrumento utilizado no escopo da Análise de Impacto Regulatório, ou em outra etapa do processo de regulamentação, se assim se mostrar conveniente, para a construção do conhecimento sobre dada matéria, levantamento de dados e para o desenvolvimento de propostas, que pode ser aberto ao público ou restrito a convidados, e que possibilita aos interessados o encaminhamento de contribuições por escrito à Agência em momento diverso das consultas públicas.

**Urgência:** Necessidade de resposta de modo imediato ou célere, em virtude da existência de risco iminente ou de grave dano à saúde, à segurança, ao meio ambiente, à economia ou à sociedade, ou necessidade de pronta regulação em função de prazo definido em lei.

## 1 INTRODUÇÃO

Este manual deve ser aplicado aos estudos para possíveis ações regulatórias da Anatel e traz as etapas que constituem uma boa análise de impacto regulatório. O objetivo principal de uma análise de impacto regulatório é dotar a agência de ferramentas que permitam a tomada de decisão criteriosa e informada. Além disso, o manual permite a formalização do processo de identificação dos temas a serem abordados, das alternativas de atuação da agência, do recolhimento, análise e síntese de dados que permitam uma melhor compreensão do setor afetado e do impacto provável de cada alternativa.

A criação de um marco regulatório claro e bem concebido é fundamental para estimular a confiança de investidores e consumidores, bem como para o bom andamento do setor, além de permitir a criação de um ambiente que concilie a saúde econômico-financeira das empresas com as exigências e as expectativas da sociedade.

Dentro desta perspectiva, a Anatel vem, desde sua criação, trabalhando para aperfeiçoar seu processo regulatório e de tomada de decisão. Uma forma de ratificar esse posicionamento foi o estabelecimento, no seu regimento interno (Resolução nº 612, de 29/04/13), por meio do art. 62, da obrigação de os atos de caráter normativo da Agência, em regra, serem precedidos de Análise de Impacto Regulatório (AIR):

Art. 62. Os atos de caráter normativo da Agência serão expedidos por meio de Resoluções, de competência exclusiva do Conselho Diretor, observado o disposto nos arts. 59 e 60, relativos aos procedimentos de Consultas Pública e Interna, respectivamente.

Parágrafo único. Os atos de caráter normativo a que se refere o caput, salvo em situações expressamente justificadas, deverão ser precedidos de **Análise de Impacto Regulatório**.

A incorporação de AIR no processo de regulamentação ocorre concomitantemente à adoção de outras boas práticas, como o planejamento estratégico e a adoção de uma agenda regulatória. É nesse sentido de incorporação de boas práticas regulatórias que a AIR está inserida, em um processo contínuo de busca por melhoria e excelência regulatória.

De modo a resolver os problemas mais comuns da regulação no Brasil, dentre os quais podemos citar o excesso de regras, a falta de clareza, a complexidade da linguagem e a falta de atualização das normas, a busca por ferramentas mais eficazes para a melhoria da qualidade regulatória trouxe para o país a aplicação da metodologia da Análise de Impacto Regulatório (AIR).

Em relação às boas práticas da AIR, em linhas gerais, podemos citar os seguintes princípios a serem observados na implantação da ferramenta na Anatel:

- Preparar a AIR antes de tomar a decisão;

- Redigir a AIR de forma clara, didática, técnica e exaustiva;
- Utilizar a AIR como um instrumento de subsídio à decisão, não a substituindo;
- Fazer uso do maior número possível de dados;
- Integrar mecanismos de participação social; e
- Comunicar os resultados da AIR.

A AIR é, portanto, um instrumento de análise técnica, cujo teor e conclusões devem ser fundamentadas no debate com os grupos afetados e nas análises promovidas pela Equipe de Projeto responsável pela condução do tema, e não reflete necessariamente a posição final e oficial da Anatel, que somente se firma pela deliberação do seu Conselho Diretor.

É relevante apontar também que esse documento foi elaborado tendo como base as melhores práticas em implementação de AIR no Brasil e no mundo e está alinhado com as recomendações de organismos internacionais como a OCDE<sup>1</sup> e nacionais tais como as emanadas pela Subchefia Análise e Acompanhamento e Políticas Governamentais da Casa Civil (SAG/Casa Civil) no *Guia Orientativo para Elaboração de Impacto Regulatório (AIR)*<sup>2</sup>. Destacam-se também como influenciadores deste manual as recomendações de outras Agências Reguladoras em seus guias de boas práticas, a Comissão Europeia, a União Internacional de Telecomunicações (UIT), Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Austrália e Irlanda.

É recomendável, no entanto, utilizar, além do presente Manual, essas e outras fontes de informação em caso de necessidade de esclarecimento de dúvidas e aprofundamento nos procedimentos apresentados neste documento.

## 1.1 GOVERNANÇA E BOAS PRÁTICAS REGULATÓRIAS

### 1.1.1 PRINCÍPIOS DA BOA REGULAÇÃO

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

---

<sup>1</sup> [www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm)

<sup>2</sup> [www.regulacao.gov.br/](http://www.regulacao.gov.br/)

Reconhecendo os custos e consequências da má regulação, a maior parte dos países desenvolvidos tem dirigido esforços, desde o início da década de 90, à implementação de mecanismos e ferramentas para promover a melhoria da qualidade e do desempenho regulatório.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE tem dedicado atenção ao estudo e registro do tema. No documento Recomendação sobre Melhoria da Qualidade Regulatória (OECD Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation), a Organização propõe um roteiro segundo o qual a boa regulação deve:

- buscar resolver problemas e alcançar metas claramente definidas e ser eficaz na consecução desses objetivos;
- ser fundamentada em evidências e proporcional ao problema identificado;
- estar fundamentada em uma base legal sólida;
- produzir benefícios que justifiquem os custos;
- considerar a distribuição dos seus efeitos entre os diferentes atores e grupos;
- minimizar os custos administrativos e eventuais distorções de mercado resultantes de sua implementação;
- ser clara e compreensível aos regulados e usuários;
- ser consistente com outros regulamentos e políticas;
- ser elaborada de modo transparente, com procedimentos adequados para a manifestação efetiva e tempestiva de atores e grupos interessados; e
- considerar os incentivos e mecanismos para alcançar os efeitos desejados, incluindo estratégias de implementação que potencializem seus resultados.

Diversas ferramentas e metodologias podem ser utilizadas para auxiliar o poder público a atender os princípios elencados acima. Esse manual pretende compilar as boas práticas regulatórias já implementadas no âmbito da Agência, de forma a possibilitar a institucionalização dessas iniciativas e para sistematizar seu uso. Destaca-se a seguir um desses instrumentos, o processo de regulamentação estabelecido internamente para todos os atos normativos da Agência e atendendo aos requisitos do Regimento Interno da Anatel.

## 1.2 O PROCESSO DE REGULAMENTAÇÃO NA ANATEL

De acordo com a Lei Geral de Telecomunicações (LGT), Título II, “Das Competências”, em seu art. 19, compete à Anatel, dentre outras, adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, imparcialidade e publicidade. Para tal, o inciso IV,

combinado com o inciso X, do mesmo artigo, dispõe que cabe à Agência expedir normas quanto à outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público e privado.

No âmbito da Agência, a Superintendência responsável por propor a elaboração da regulamentação, ouvidas as Superintendências relacionadas aos respectivos temas, é a Superintendência de Planejamento e Regulamentação (SPR), como prescreve o atual Regimento Interno da Anatel (RIA) em seu art. 155, inciso IV.

Dentro de sua estrutura, a SPR possui Gerências, dentre as quais, a Gerência de Regulamentação (PRRE), que é a responsável pela elaboração de atos normativos, de instrumentos editalícios que visem à outorga de concessão, permissão e autorização para expedição de serviços de telecomunicações, de direito de uso de radiofrequências e de direito de exploração de satélite, de propostas de adequação legislativa e pela consistência do modelo regulatório do setor de telecomunicações, ressalvadas as competências dos demais órgãos previstas no Regimento Interno.

A PRRE tem, em sua área de atuação, dentre outras, a competência de propor, definir a coordenação e supervisionar os trabalhos para a expedição ou alteração de ato normativo e de proposta de adequação legislativa (RIA, art. 180, I) e também propor e coordenar estudos de impacto regulatório (RIA, art. 180, XVII). Desta forma, tem-se que a PRRE é a Gerência da Anatel responsável pelo Processo de Elaboração de Regulamentação, tema central deste Manual.

Em 5 de novembro de 2015, foi emitida a Portaria n.º 927, que aprovou o Processo de Regulamentação no âmbito da Agência, incluindo os procedimentos para elaboração, revisão, implementação e monitoramento de regulamentação. Segundo a Portaria n.º 927, o Processo de Elaboração de Regulamentação é norteado pela compatibilidade com o Plano Estratégico da Agência. De acordo com o Plano Estratégico da Agência, em seu capítulo n.º 8, sob a perspectiva de processos, o item 8.6 (pág. 43) traz como um dos objetivos da Agência aprimorar e simplificar a regulamentação setorial, e traça como estratégias:

- a) Aprimorar a qualidade regulatória;
- b) Atualizar e simplificar o arcabouço regulatório; e
- c) Atualizar o arcabouço normativo interno.

Em consonância com a Portaria n.º 927, a Agenda Regulatória é o instrumento de planejamento da Anatel que agrupa as ações regulatórias consideradas prioritárias pelo Conselho Diretor (CD) em um determinado período de tempo. É este instrumento que vincula o planejamento das ações regulatórias para o período de dois anos com o Plano Estratégico da Agência.

Em síntese, a Portaria n.º 927 estabelece que o Processo de Elaboração de Regulamentação inicia-se com a aprovação da Agenda Regulatória. A SPR deve submeter a proposta de Agenda Regulatória ao Conselho Diretor até 30 de novembro do ano anterior à

aprovação. Esta deve ser aprovada pelo Conselho Diretor até 31 de março do início do ano de sua vigência. Após aprovada, a Agenda deve ser publicada no site da Anatel.

Após a aprovação da Agenda Regulatória, são constituídas as Equipes de Projeto com participação das Superintendências responsáveis pela elaboração ou revisão da regulamentação constante da Agenda Regulatória. A SPR é a responsável, na maior parte dos casos, por coordenar tais equipes. Em outras palavras, a SPR constitui as equipes, com participação das demais Superintendências, e as coordena em grande parte dos casos, podendo, no entanto, a coordenação da equipe ser feita por outras Superintendências, em casos específicos.

A Equipe de Projeto é responsável, dentre outras responsabilidades, por elaborar a Análise de Impacto Regulatório – AIR, confeccionando um relatório ao final. De acordo com a Portaria n.<sup>º</sup> 927, a AIR deve conter, necessariamente, ao menos, os seguintes elementos:

- a) descrição do tema,
- b) problemas identificados,
- c) objetivos da ação regulatória,
- d) alternativas de ação,
- e) grupos afetados,
- f) análise do impacto das alternativas, e
- g) conclusões que justifiquem tal alternativa preferencial.

Após a AIR a equipe tem a responsabilidade de elaborar a proposta de regulamentação, caso as conclusões da AIR apontem para esse tipo de solução, sendo essa proposta submetida à consulta interna e a parecer da Procuradoria Federal Especializada da Anatel (PFE) para, então, ser enviada para apreciação do Conselho Diretor. Deve ser ressaltado, no entanto, que nem sempre há proposta de regulamentação, pois a AIR pode apontar opção de não fazer nada ou editar outro tipo de instrumento (ato do superintendente, por exemplo).

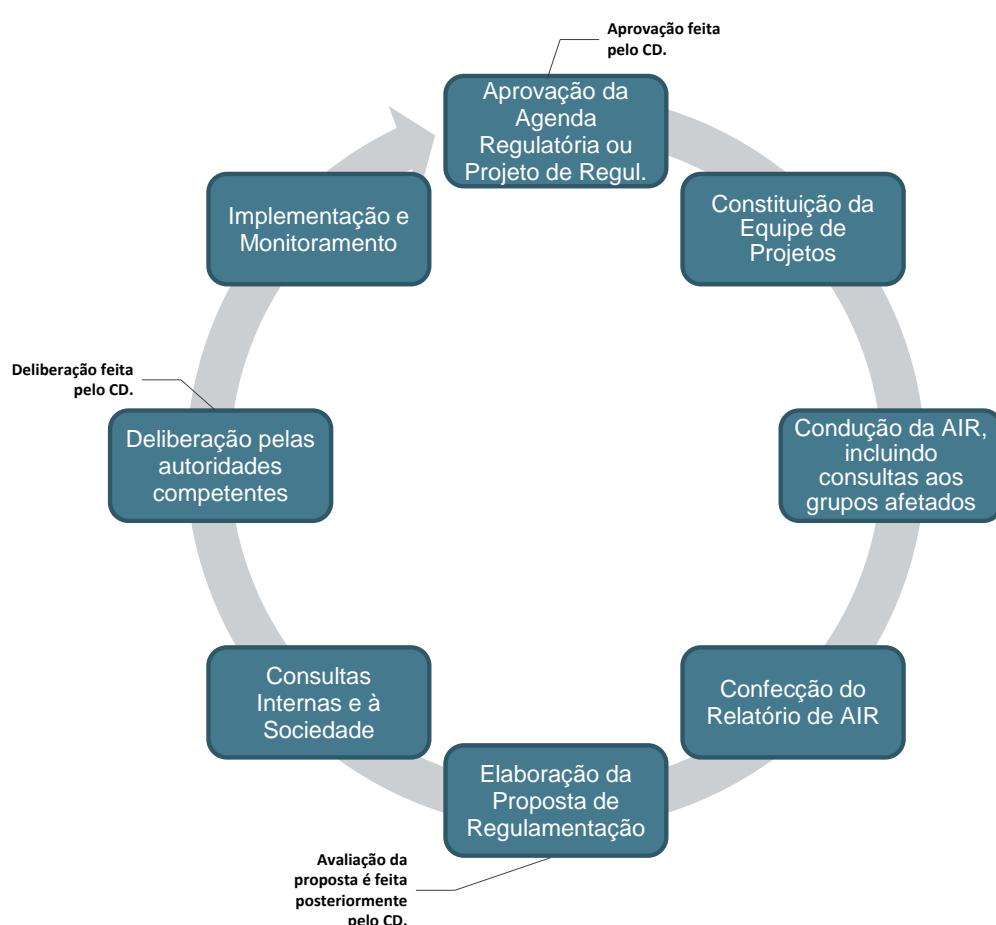
Na sequência, com o aval do CD, é feita a consulta à sociedade de acordo com o rito constante no Regimento Interno da Anatel. A consulta interna, por outro lado, não necessita de aval do CD para realização, sendo feita antes do encaminhamento da proposta ao colegiado.

Após as consultas, a PFE se manifesta novamente e, ato contínuo, o processo é submetido ao escrutínio final do CD. Uma vez aprovada por aquele Colegiado, a regulamentação é publicada.

O responsável pelo monitoramento das ações regulatórias aprovadas será indicado no Relatório de Análise de Impacto Regulatório – AIR. O monitoramento deverá ser realizado com base nas informações e nos indicadores estabelecidos na AIR, após a conclusão do processo. Segundo a Portaria n.<sup>º</sup> 927, no monitoramento serão analisadas prioritariamente a eficácia e efetividade da ação regulatória adotada.

Esse processo pode ser representado pelo diagrama à seguir, que contempla as etapas do Processo de Elaboração de Regulamentação, de acordo com a Portaria n.º 927, de 5/11/2015. Tendo como base o processo de regulamentação estabelecido pela referida portaria. Esse manual utilizou-se de diversas fontes documentais, assim como da aplicação prática da metodologia de AIR em diversos projetos regulamentares, para reunir algumas recomendações com o intuito de potencializar os aspectos positivos e mitigar os negativos. Um conjunto mais completo de fontes de informação sobre AIR é disponibilizada como bibliografia para consulta, destacando-se guias metodológicos nacionais ou propostos por organismos internacionais, artigos e teses de mestrado e doutorado.

Figura 1.1. Fluxo do processo regulatório com AIR.



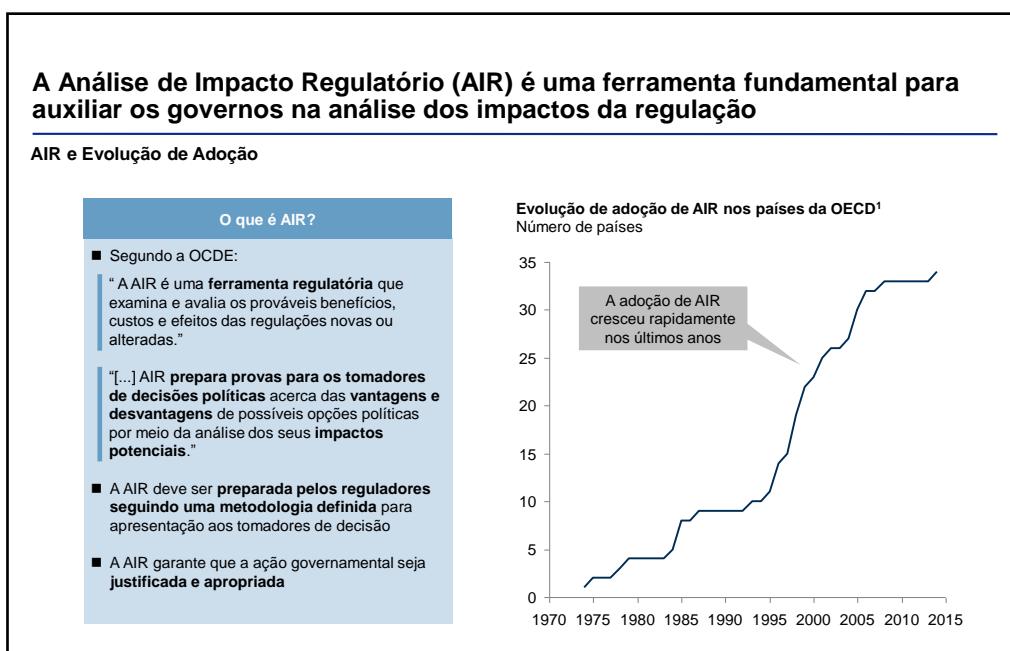
### 1.3 A ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO – BREVE HISTÓRICO

Como a Análise de Impacto Regulatório (AIR) constitui uma das principais ferramentas para melhorar a qualidade da produção regulamentar da Agência, essa seção apresenta a AIR sob a perspectiva de sua aplicação no Brasil e no Mundo, lançando as bases teóricas necessárias para compreensão do tema e seu estágio de desenvolvimento por meio de sua contextualização histórica.

A Análise de Impacto Regulatório é um tema que começou a ser formalizado por volta de 1981 nos EUA, como uma forma de justificar de forma robusta as políticas públicas a serem adotadas naquele país. Desde então, metodologias diversas foram criadas e a adoção dessa prática vem sendo proposta por diversos organismos internacionais, como a UIT, a Comissão Europeia e a OCDE, que é um dos órgãos com mais vasta atuação nesse tópico.

A figura a seguir ilustra a evolução da adoção de AIRs nos países membros da OCDE.

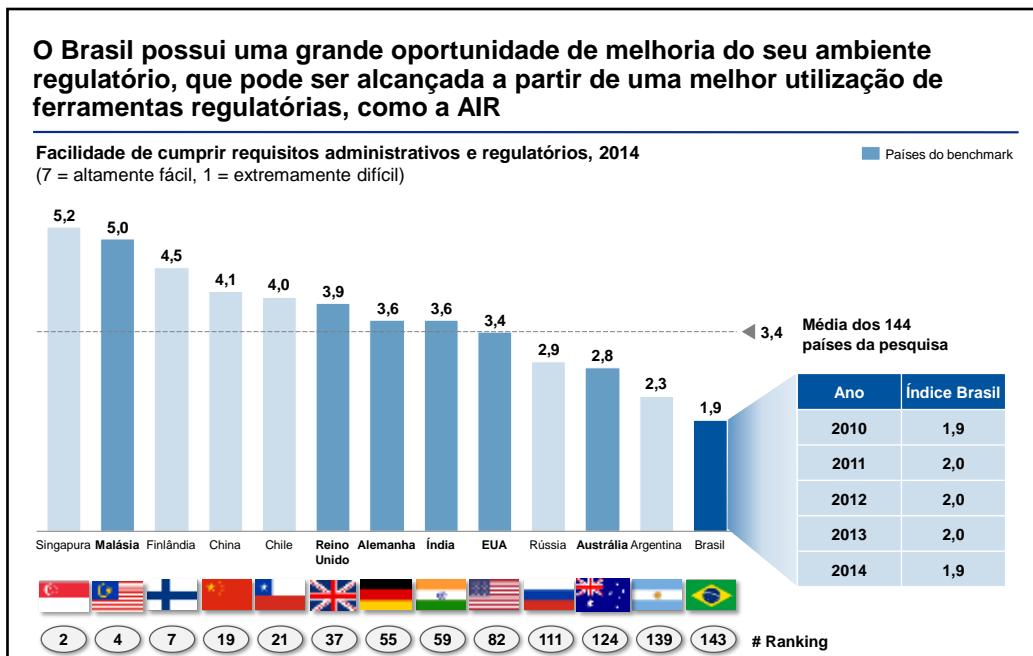
Figura 1.2. AIR como ferramenta fundamental.



Um dos principais objetivos da aplicação de uma AIR é examinar os possíveis benefícios, custos e efeitos das regulações na sociedade ou nos principais alvos de uma determinada política. Isso permite, entre outras coisas, aumentar o nível de compliance dos regulados em relação às normas reguladoras. A figura a seguir ilustra como o Brasil se compara com os demais países em termos de facilidade de cumprir com requisitos administrativos e regulatórios. A adoção cada vez

mais robusta de metodologias de AIR pode levar o país a implementar normas cujo cumprimentos seja mais factível/realista.

Figura 1.3. Oportunidades de melhoria com a AIR.



Para se desenvolver a metodologia de AIR na Anatel, baseou-se nas melhores práticas observadas nos demais países que já adotam alguma metodologia, bem como nas orientações de organismos internacionais como a UIT, OCDE e Comissão Europeia. A experiência brasileira nesse tema também foi considerada na proposição da metodologia, especialmente devido às características semelhantes que as agências reguladoras de outros setores têm com a Anatel. A figura a seguir ilustra os principais documentos utilizados como base para esse estudo.

Figura 1.4. Referências para a elaboração desse Manual.



Fonte: Anatel, Consórcio ADVISIA.

### 1.3.1 PANORAMA DA AIR NO MUNDO

#### 1.3.1.1 AIR – uma breve introdução

A AIR é definida pela OCDE como uma ferramenta regulatória que examina e avalia os prováveis benefícios, custos e efeitos das novas regulações ou sua revisão<sup>3</sup>. Essa definição é bastante genérica e permite classificar como AIR um vasto conjunto de metodologias utilizadas por diferentes países, setores e com objetivos diferentes. No entanto, é possível perceber que há uma estrutura e etapas semelhantes na maior parte das propostas de metodologia. A figura a seguir ilustra as principais etapas de uma AIR.

Recomendam-se como estrutura ideal do processo de elaboração e revisão da regulamentação pelo menos seis passos, conforme apresentado na figura abaixo. A metodologia de AIR utilizada pela Anatel e detalhada nesse manual aborda cada um desses passos.

Os três primeiros passos são intrinsecamente ligados à AIR, já o quarto passo consiste no detalhamento da ação regulatória após a escolha da alternativa, o quinto passo trata da participação social por meio de consulta pública, incluindo os estudos que levaram a agência a optar pela opção recomendada (AIR, por exemplo). Já o sexto passo consiste em monitorar os

<sup>3</sup> [www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/ria.htm](http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/ria.htm)

efeitos da ação normativa, com o acompanhamento de indicadores e a avaliação da efetividade, eficácia e eficiência da ação.

Figura 1.5. Etapas principais da AIR.

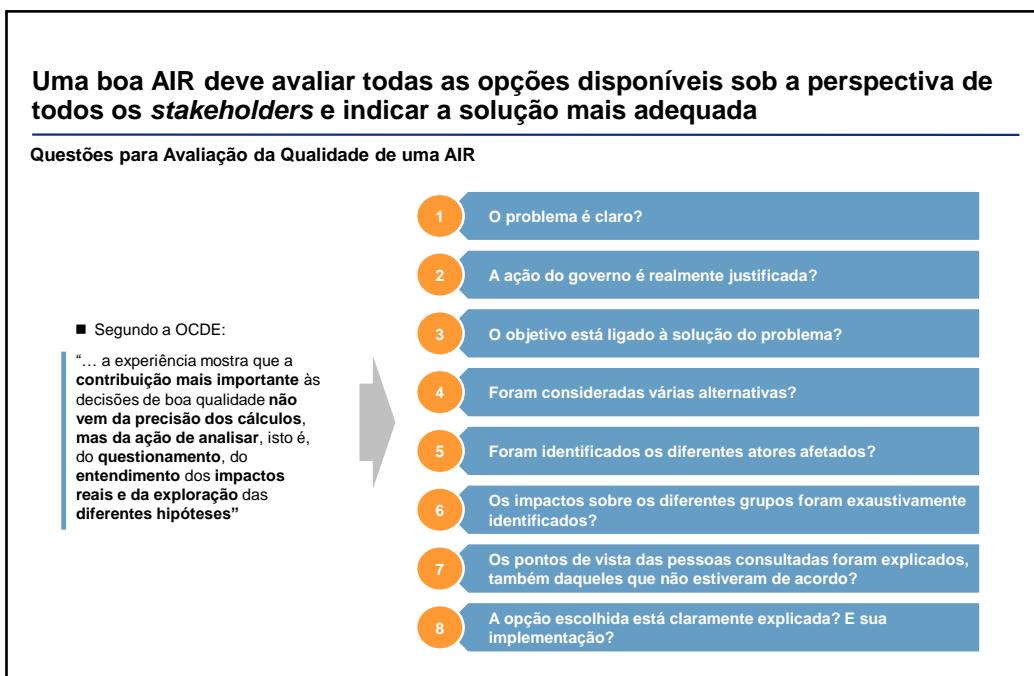


Fonte: PRO-REG Enrique Saraiva, Consórcio ADVISIA.

Esclarece-se que a etapa de consulta pública pode ser considerada como parte integrante do processo regulatório mais amplo. A AIR, no entanto, pressupõe a utilização intensa de processos de participação social, mesmo antes da elaboração do relatório de AIR e da proposta de ato normativo. Nesse sentido, as consultas públicas formais são somente uma das possibilidades de participação social, mesmo constituindo-se em etapa fundamental, pois dela podem decorrer mudanças no próprio relatório de AIR.

A OCDE elenca uma série de questionamentos fundamentais que precisam ser considerados na elaboração da AIR, como ilustrado a seguir.

Figura 1.6. Questionamentos fundamentais que a AIR precisa responder.



Fonte: PRO-REG, Consórcio ADVISIA.

A AIR pode ser tarefa desafiadora que requer dedicação considerável, além da necessária mudança de cultura institucional para sua efetiva inclusão nos procedimentos regulatórios. No entanto, há uma série de benefícios esperados<sup>4</sup>.

- **Eficiência:** Quando se utilizam os métodos como Análise de Custo-Benefício e Análise de Custo-Efetividade, seu uso poderia ajudar a administração pública a optar pela opção mais eficiente, descartando as alternativas menos eficientes. Ao longo do tempo, se essas opções forem corretamente implementadas, isso levaria a um maior bem-estar social e um aumento nos benefícios das políticas públicas;
- **Transparência:** As AIRs podem aumentar a transparência das políticas públicas, uma vez que isso força a administração pública a explicar e expor os motivos que fazem com que as ações propostas são mais desejáveis do que as alternativas disponíveis, incluindo a opção de não fazer nada;
- **Responsabilização:** Também é promovida a responsabilização das autoridades públicas ao se realizar uma AIR. Isso ocorre em particular quando as administrações que propõem novas normas realizam seus próprios AIRs e utilizam os insumos recolhidos como peça fundamental das novas regulamentações. Esse efeito é ainda mais forte quando há posterior

<sup>4</sup> ITU - Using Regulatory Impact Analysis to Improve Decision Making in the ICT – 2014.

monitoramento das ações propostas e avalia-se ao longo do tempo sua implementação.

Um dos maiores benefícios da AIR é levar o regulador a refletir sobre o assunto a ser tratado em todas as suas dimensões. Portanto, a equipe responsável pela AIR deve conduzir discussões o mais exaustivamente possível sobre as questões que circundam o tema estudado. Essa reflexão sobre os questionamentos é muitas vezes mais importante do que, por exemplo, a precisão nos cálculos associados à AIR.

### **1.3.1.2 Histórico de adoção de AIRs no mundo**

Os EUA foram um dos primeiros países a adotar metodologias de AIR para implementação de políticas públicas em 1981 e foi seguido pela Austrália, em 1985, e por uma série de países da OCDE ao longo dos anos 90. As metodologias implementadas e os objetivos das AIRs variaram bastante entre os países. Por volta do ano 2000, 20 dos 28 países da OCDE à época já haviam implementado AIR. Os requisitos de AIR também começaram a ser promovidos fortemente pelo Banco Mundial aos seus clientes, assim como tem havido iniciativas de formalização dessa prática pela Comissão Européia. Dessa forma, um número cada vez maior de países vem adotando essa prática para melhoria da qualidade regulatória de suas normas.

Nas últimas décadas, diversos países têm adotado procedimentos com o objetivo de assegurar um uso regular e estruturado de análises econômicas para dar suporte às decisões regulatórias. Como apresentado anteriormente, o número de países da OCDE que possuem uma exigência formal para uso de AIRs para suportar decisões regulatórias chegou a 34. Há experiências desse tipo também em países em desenvolvimento – frequentemente apoiados ou incentivados por fomentadores internacionais como o Banco Mundial, o Banco Asiático de Desenvolvimento e o Banco Interamericano para o Desenvolvimento – alguns com sucesso evidente. O foco de aplicação das AIRs nos países subdesenvolvidos raramente é o setor de telecomunicações, concentrando-se esses estudos em legislação regulatória geral relacionada com reformas para simplificação das relações de negócios.

Entre os países mais bem-sucedidos na aplicação de AIRs, além dos EUA, pode-se citar o Reino Unido, Canadá e Austrália. Nesses países, as AIRs são utilizadas de forma sistemática e têm sido utilizadas no ciclo de definição de políticas por seus governos.

No Canadá, a maioria dos regulamentos federais requer a confecção de AIRs, compostas dos seguintes componentes: Descrição, Alternativas, Custos e Benefícios, Consulta, Compliance e Enforcement, e Contato. Adicionalmente, há etapa preliminar no processo de AIR constituída pela triagem para determinar o nível de impacto gerado pela proposta a ser estudada, coordenada pelo Setor de Assuntos Regulatórios da Secretaria do Conselho do Tesouro Canadense (*Regulatory Affairs Sector of the Canadian Treasury Board Secretariat*).

Essa Secretaria segue uma abordagem de ciclo de vida para gerenciamento regulatório e criou o Centro de Expertise Regulatória (*Centre of Regulatory Expertise – CORE*) para auxiliar no desenvolvimento gradual de capacidades em melhores práticas regulatórias dentro da administração pública. O CORE provê consultoria e auxílio para ajudar os departamentos governamentais a construir um corpo interno capacitado a desenvolver propostas regulatórias plausíveis e baseadas em evidências. Os especialistas do CORE também oferecem orientação sobre aspectos analíticos da AIR (levantamento de riscos, análise custo-benefício, mensuração de desempenho e planos de avaliação), coaching e consultoria, apresentações e workshops e revisão de trabalhos<sup>5</sup>.

Na Austrália, as AIRs seguem sete passos: definição do problema, objetivos, alternativas, análise de impacto, consulta, conclusão e alternativa recomendada. O Governo concorda que, na ausência de circunstâncias excepcionais, uma proposta regulatória com impactos prováveis na sociedade não pode prosseguir sem aplicação de AIR<sup>6</sup>.

No México, as AIRs têm sido aplicadas há mais de uma década e, recentemente atualizadas para se alinharem às melhores práticas da OCDE. A *Comisión Federal de Mejora Regulatoria* (COFEMER) aplica controle de qualidade para regulações novas e existentes ao emitir opinião nas minutas de normas e AIRs preparadas por ministérios e órgãos reguladores<sup>7</sup>. A opinião da COFEMER não é legalmente vinculante, mas, uma vez que suas opiniões são públicas, assim como as minutas de regulamentos e AIRs, na maioria das vezes os ministros e reguladores seguem suas determinações. Além disso, a opinião final da COFEMER é um requisito para a publicação da regulação no diário oficial.

No Reino Unido, as AIRs são geralmente aplicáveis a todas as intervenções governamentais de natureza regulatória que afetem o setor privado, a sociedade civil organizada e os serviços públicos. O procedimento era inicialmente limitado à avaliação de custos de compliance no setor de negócios, mas, desde 1998, evoluiu para um sistema de análise de custo-benefício pleno. Atualmente, as AIRs são práticas comuns em muitos setores, incluindo Telecomunicações: uma peculiaridade do Reino Unido é que a OFCOM publicou, em 2005, um documento descrevendo sua própria abordagem de AIR<sup>8</sup>.

Na União Europeia, o sistema de análises de impacto foi introduzido em 2002. A peculiaridade da UE é que o sistema se aplica a todas as principais iniciativas da Comissão Europeia, desde simples documentos legais (comunicados, recomendações) até complexos regulamentos e diretrivas. Desde 2003, quase 900 AIRs foram elaboradas pela comissão e, a partir

<sup>5</sup> [www.regulation.gc.ca](http://www.regulation.gc.ca).

<sup>6</sup> Borthwick, D. and Milliner, R., Independent Review of the Australian Government's Regulatory Impact Analysis Process, Abril 2012.

<sup>7</sup> A COFEMER foi criada em 2000, por meio da reforma da Lei Federal de Procedimentos Administrativos. É uma agência autônoma do Ministério da Economia e é suportada pelo Conselho Federal de Melhoria Regulatória composta por cinco ministérios, algumas agências governamentais, representantes dos setores da iniciativa privada e movimentos sociais e acadêmicos. É composta por 60 profissionais com experiência nos campos da Economia e Direito.

<sup>8</sup> [stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/better-policymaking/Better\\_Policy\\_Making.pdf](http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/better-policymaking/Better_Policy_Making.pdf)

de 2012, o Parlamento Europeu também criou uma Diretoria para Avaliação de Impactos (*Directorate for Impact Assessment – IMPA*), que começou a exigir análises aprofundadas dos documentos de AIR da comissão e a elaborar AIRs nas principais emendas propostas pelos membros do parlamento.

Na Coréia do Sul, após a crise de 1997 foi instituído gabinete ligado à presidência do país com objetivo de reduzir pela metade dos regulamentos em vigor. A iniciativa foi desenvolvida pelo Comitê de Reforma Regulatória (*Regulatory Reform Committee – RRC*) que mesmo após apresentar resultados medianos manteve o apoio político. Essa iniciativa foi seguida de outras, por exemplo, do presidente que decidiu que as Agências e Ministérios deveriam resubmeter seus planos de guilhotina regulatória para que houvesse um corte maior do que os 50% vigentes até o fim de 1998, aumentando assim a meta de redução da carga regulatória.

Adicionalmente, de acordo com a Lei de Regulação Administrativa da Coréia do Sul (*Act on Administrative Regulation – BAAR*), todos os órgãos regulatórios são obrigados a conduzir AIRs sempre que propuserem regulações novas ou alterações nas existentes. Sendo o RRC responsável por orientar e revisar o trabalho das agências reguladoras na condução de suas AIRs, por exemplo, por meio de um guia de AIR. Para aumentar a transparência regulatória, desde julho de 2006, o governo coreano tem disponibilizado as AIRs publicamente nos sites dos ministérios durante o período de consulta, que é de 20 dias. Se os regulamentos propostos afetam questões internacionais, o período é estendido para 60 dias.

Na Nova Zelândia, o Governo explicitamente estabeleceu que seus órgãos não propusessem mudanças regulatórias sem identificar claramente o problema político ou operacional que estaria sendo resolvido e elaborar uma AIR que desse segurança de que a proposta de mudança seria robusta e de que possuía um planejamento de implementação cuidadoso. A estrutura de AIR do Governo encoraja uma abordagem baseada em evidências para desenvolvimento de suas políticas e ajuda a assegurar que todas as alternativas sejam avaliadas e os benefícios da opção preferencial não somente são maiores do que os custos envolvidos, como apresentam o maior nível de benefício líquido. As AIRs devem ser realizadas para qualquer política que envolva opções regulatórias que possam ser submetidas a um corpo decisório.

Entre as economias emergentes e países em desenvolvimento, há diversos exemplos de tentativas de implementação de AIRs como uma avaliação sistemática dos impactos de atos normativos. Em 2005, observou-se que AIRs, de uma forma ou de outra, eram elaboradas, por exemplo, na Tanzânia, Uganda, Bulgária, Croácia, Sérvia, Romênia, Estônia, Lituânia, Letônia, Polônia, México, Coréia do Sul, Filipinas, Argélia, Botswana, Jamaica, Albânia, África do Sul, Sri Lanka e Gana. Desde então, novos países foram adicionados a essa lista:

- Na América Latina, países como Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador estão implementando políticas de AIR de forma sistemática nas suas administrações<sup>9</sup>;

<sup>9</sup> COFEMER, Reforma Regulatoria na America Latina, [www.cofemer.gob.mx/images/cofemer/ReformaRegulatoria\\_AL.pdf](http://www.cofemer.gob.mx/images/cofemer/ReformaRegulatoria_AL.pdf).

- Na Ásia, Camboja, Laos, Mongólia e Vietnam estão introduzindo as AIRs para assegurar a qualidade dos seus novos regulamentos e melhorar o ambiente negócios de seus países. As Filipinas e Malásia estabeleceram órgãos no nível nacional compostos por profissionais experientes dos setores público e privado para auxiliar os demais órgãos de Estado na implementação de reformas<sup>10</sup>;
- Na África, Egito, Uganda, Nigéria e Tanzânia iniciaram a implementação de AIRs. Na África do Sul, a sistematização do uso de AIRs foi aprovado em fevereiro de 2007 seguido por um estudo detalhado da presidência e do tesouro nacional quanto ao um guia para sua implementação disponível desde 2012<sup>11</sup>.

Em muitos desses países, a utilização de AIRs ocorreu num contexto de reformas para “facilitação das condições para desenvolvimento de negócios”. O problema identificado na maioria dos casos é a falta de uma estratégia de longo prazo para utilização de AIRs na administração pública. Isso levou, inevitavelmente a uma perda do “momento” gerado pela implementação das iniciativas de AIR após os projetos piloto<sup>12</sup>.

## 1.4 ORIENTAÇÕES GERAIS

A AIR não deve ser entendida como um questionário ou uma lista de itens a ser preenchida para justificar a criação de uma regulação. Para que sirva a seu propósito, deve de fato consistir em um processo de diagnóstico do problema, reflexão sobre a necessidade da regulação e de investigação sobre a melhor forma de realizá-la.

Conforme destacado pela OCDE, a contribuição mais importante da AIR para a qualidade das decisões regulatórias não é a precisão dos cálculos, mas a própria ação de analisar, questionando e entendendo os potenciais impactos da regulação e explorando as alternativas possíveis (OCDE, 2008).

Os métodos, técnicas e metodologias a serem aplicados devem ser definidos caso a caso, entretanto, uma boa AIR deve ter início logo nos estágios iniciais do processo regulatório e deve seguir algumas etapas mínimas detalhadas na Portaria do Processo de Regulamentação da Agência.

---

<sup>10</sup> OECD, Summary of the Regulatory Reform Dialogue at the 2014 OECD Southeast Asia Regional Forum 10th meeting of the Regulatory Policy Committee, 14-15 Abril 2014, The OECD Conference Centre, Paris, France, GOV/RPC (2014)8:

[search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/RPC\(2014\)8&docLanguage=English](http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/RPC(2014)8&docLanguage=English)

<sup>11</sup> Guia para implementação de AIR na África do Sul (2012): [www.thepresidency.gov.za/MediaLib/Downloads/Home/Publications/RegulatoryImpactAssessment/Guidelines2/Regulatory%20Impact%20Assessment%20Guideline%20February%202012.pdf](http://www.thepresidency.gov.za/MediaLib/Downloads/Home/Publications/RegulatoryImpactAssessment/Guidelines2/Regulatory%20Impact%20Assessment%20Guideline%20February%202012.pdf)

<sup>12</sup> [beta.liaise-toolbox.eu/content/liaise-workshop-regulatory-impact-assessment-developing-and-emerging-countries-held-pretoria](http://beta.liaise-toolbox.eu/content/liaise-workshop-regulatory-impact-assessment-developing-and-emerging-countries-held-pretoria).

Toda análise deve ser realizada adotando-se um período de referência como delimitador (5 anos, 10 anos), que deve ser explicitado no Relatório de AIR.

Para garantir a qualidade da análise e a consideração de diferentes perspectivas, é importante que diferentes áreas da Agência sejam envolvidas na elaboração da AIR, sobretudo aquelas responsáveis pela implementação, fiscalização e monitoramento. Caso não seja possível o envolvimento direto – ao longo da elaboração da AIR, deve-se ao menos consultar aquelas áreas que possam trazer contribuições relevantes à análise.

Cabe ainda destacar que o roteiro deste manual não deve ser entendido como uma sequência lógica estanque ou exaustiva. Pelo contrário. Na prática, em muitos casos as etapas elencadas serão interativas, de modo que informações trazidas em etapas mais avançadas irão exigir a revisão ou adaptação de etapas anteriores. Em outros casos, etapas e processos pouco detalhados ou não descritos neste Manual podem ser necessários em virtude da especificidade ou complexidade do tema.

A despeito das particularidades de cada caso, uma boa AIR deve observar algumas características fundamentais, que são apresentadas a seguir.

#### **1.4.1 PROPORCIONALIDADE E NÍVEIS DA ANÁLISE**

A AIR deve sempre observar o princípio da proporcionalidade, o que significa dizer que os recursos, esforços e tempo empregados em toda a análise devem ser proporcionais à relevância do problema investigado e dos possíveis impactos da intervenção governamental.

O princípio da proporcionalidade não tem relação com a necessidade de realizar a AIR na íntegra ou não. Está relacionado ao detalhamento ou à profundidade da análise e deve ser considerado em cada uma das etapas elencadas.

A prática e a experiência irão evidenciar, ao longo da própria elaboração da AIR, os casos que exigem uma análise mais aprofundada. Nos casos mais complexos, o nível de análise mais simples não será capaz de identificar e investigar de modo satisfatório todos os fatores relevantes para a tomada de decisão.

Quando essa análise inicial se mostrar insuficiente, os impactos mais relevantes devem ser submetidos a uma análise mais detalhada, se possível, utilizando métodos quantitativos. Além do maior empenho para o emprego de técnicas quantitativas.

Alguns critérios que mais comumente influenciam a decisão a respeito da profundidade e do nível da análise são:

- o tipo, a magnitude, a duração e a distribuição dos impactos entre os atores ou grupos;
- o ineditismo ou a pouca experiência com relação ao problema identificado;

- o grau de inovação ou a irreversibilidade das alternativas de ação consideradas;
- o grau de sensibilidade do tema tratado junto a atores relevantes (setor regulado, consumidores, outros entes públicos, poder legislativo, etc);
- o tipo ou nível dos riscos envolvidos no problema ou nas alternativas de ação consideradas; e
- o grau de incerteza ou a sensibilidade dos resultados da análise com relação a elementos relevantes da análise (impactos, premissas, dados, etc);

Em alguns países, optou-se pela edição de normas que definem critérios ou parâmetros, quantitativos ou qualitativos que, uma vez observados, obrigam a realização de uma análise de nível mais avançado. Alguns exemplos de variáveis que são utilizadas como parâmetro para a definição do nível de análise nos países da OCDE são:

- Tipo dos impactos envolvidos: por exemplo, sobre a saúde, segurança, meio ambiente, concorrência, etc;
- Valor total dos custos gerados para os atores externos pelas alternativas de ação consideradas;
- Quantidade ou percentual da população impactada pelas alternativas de ação consideradas;
- Impacto orçamentário das alternativas de ação consideradas, para a própria Agência ou para o governo como um todo.

#### **1.4.2 LINGUAGEM**

A forma de apresentação e a linguagem utilizada no Relatório de AIR são elementos primordiais para a utilidade prática da AIR no processo regulatório.

O Relatório deve apresentar o raciocínio de modo lógico, permitindo o fácil encadeamento entre os fatos, argumentos e conclusões.

O Relatório deve ter foco nas questões relevantes, evitando-se a inclusão de questões secundárias, pois documentos excessivamente longos dificultam e desestimulam sua leitura. A cada etapa, as questões e argumentos mais relevantes devem ser apresentados primeiro. Análises demasiadamente técnicas, detalhamentos mais aprofundados sobre a metodologia, premissas ou cenários adotados podem ser apresentados em forma de anexo, se não prejudicarem o entendimento da análise.

Importante também lembrar que o Relatório de AIR, além de orientar a decisão do Conselho Diretor, deve fundamentar e comunicar as ações da Agência ao público externo (empresas reguladas, consumidores, associações, sindicatos, outros órgãos do governo, órgãos de imprensa, etc). Deve ainda incentivar a participação deste público no processo decisório.

Assim, a linguagem utilizada deve ser a mais simples possível, permitindo que o Relatório possa ser compreendido pelos diversos atores interessados. Deve-se evitar o uso excessivo de jargões técnicos ou expressões pouco familiares e quando necessário, deve-se apresentar as definições adotadas para evitar ambiguidades ou questionamentos.

#### **1.4.3 FONTES DE INFORMAÇÃO E DADOS**

Uma vez que a AIR consiste em um processo de análise baseado em evidências, um elemento crucial para sua elaboração é o levantamento de dados e informações que possam garantir a confiabilidade da análise e das conclusões, reduzindo o grau de subjetividade.

Além dos dados que a Agência dispõe internamente, podem ser utilizadas outras fontes de informação como, por exemplo, outras instituições públicas, bases de dados públicas ou privadas, estudos acadêmicos, publicações especializadas, pesquisas dirigidas, processos de consulta e participação social e informações obtidas no âmbito de processo de intercâmbio de dados ou acordo de cooperação técnica com governos estrangeiros.

O Relatório de AIR deve ser transparente a respeito dos métodos, dos dados e das fontes de informação utilizados, com exceção daqueles de natureza sigilosa. É desejável que as análises possam ser reproduzidas por terceiros qualificados, dando maior legitimidade externa à AIR.

É desejável que o conjunto dos dados e informações utilizadas ao longo da AIR possuam as seguintes características:

- Acessibilidade ao público;
- Acurácia e imparcialidade, isto é, que permitem sua confirmação por meio de outras fontes ou pela evidência empírica e não refletem somente valores e interesses particulares;
- Reputação da fonte, isto é, de confiabilidade ou credibilidade já reconhecida ou que não apresente razões para antecipar a exigência de questionamentos ou revisão dos dados ou informações utilizados; e
- Atualidade e relevância.

A AIR também deve considerar os dados e informações que serão necessários para o monitoramento e avaliação dos resultados das ações implementadas.

A Agência Reguladora deve implementar estratégias específicas de coleta, organização e de tratamento de dados, de forma a possibilitar a realização de análises quantitativas e, posteriormente, permitir o adequado monitoramento e Avaliação de Resultado Regulatório – ARR.

#### **1.4.4 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E TRANSPARÊNCIA**

A experiência internacional demonstra que o diálogo e a consulta a atores externos são fundamentais para uma AIR de qualidade. Quando conduzidos de modo adequado, os processos de participação social não só reduzem a assimetria de informação, como embasam e legitimam a tomada de decisão.

A realização de Consultas e Audiências Públicas já é prática comum entre as Agências Reguladoras nacionais, que seguem os ritos e procedimentos definidos em lei ou outros normativos próprios sobre o tema. Entretanto, geralmente esses processos são realizados após já tomada a decisão sobre o tipo de ação a ser implementada, buscando colher contribuições e manifestações sobre a minuta do instrumento de intervenção já elaborado.

A boa prática regulatória recomenda que a consulta e o diálogo com os atores interessados no problema regulatório devem começar tão logo quanto possível, ainda nos estágios iniciais da AIR. O objetivo é convidar os atores relevantes a contribuir para melhorar a qualidade da análise que orientará a decisão. Quando envolvidos após já tomada a decisão, a tendência é que estes atores só se debrucem sobre a minuta apresentada, questionando seus dispositivos sem considerar o processo de análise que culminou em sua proposição, mesmo que a AIR seja disponibilizada para consulta junto com o instrumento.

Os processos de participação social para o levantamento de informações e para o recebimento de contribuições podem ocorrer:

- (a) ao longo de toda a realização da AIR;
- (b) em marcos predefinidos da análise;
- (c) quando identificada a necessidade de obtenção de informações adicionais específicas;  
ou
- (d) ao final da elaboração do Relatório de AIR, como forma de validar as evidências, os diagnósticos, as premissas e os pressupostos que fundamentaram a análise.

Respeitando eventuais normativos que tratem do tema, os processos de participação social para a elaboração da AIR podem tomar diferentes formas e ter diferentes abrangências, a depender da natureza das informações que se pretende obter.

Alguns cuidados a serem observados para a realização dos processos de participação social são:

- (a) definir claramente o objetivo da consulta: se para identificação do problema, mapeamento de alternativas, identificação de impactos, coleta de dados, validação de premissas e hipóteses, etc;
- (b) definir o grupo alvo da consulta: empresas reguladas, consumidores, trabalhadores, outros órgãos de governo, especialistas, etc;

- (c) organizar a demanda de informações, evitando solicitar dados ou fazer perguntas desnecessárias, o que pode reduzir o incentivo à participação ou tirar o foco das informações relevantes;
- (d) definir a melhor forma de consulta para alcançar o público, utilizando canais que facilitem a participação: reuniões; debates, consultas, pesquisas de opinião ou questionários, ofícios, encontros presenciais, plataformas eletrônicas ou outros meios de comunicação, etc;
- (e) utilizar linguagem adequada ao público alvo da consulta;
- (f) utilizar meios de comunicação ou publicidade adequados para garantir que o público alvo tenha conhecimento sobre o processo de participação com antecedência adequada;
- (g) garantir prazo adequado ao processo de consulta, de acordo com a complexidade do tema em análise e das informações desejadas, de modo a permitir e incentivar que os atores possam preparar contribuições efetivas;
- (h) realizar a consulta em um período favorável, evitando, sempre que possível, período de férias, festas, feriados, etc; e
- (i) garantir o sigilo de informações sensíveis.

Durante a preparação do processo de participação e na análise das contribuições recebidas, é preciso ter cuidado para garantir a representatividade dos atores. É comum que nem todos os grupos impactados pelo problema ou pelas alternativas de solução sejam organizados o suficiente ou tenham condições de manifestar suas opiniões. A Agência deve realizar esforços direcionados a estes grupos, para garantir que seus direitos e interesses também sejam considerados.

No processo de análise das manifestações recebidas, também é preciso observar se elas refletem uma ampla gama de interesses, evitando que a análise seja indevidamente influenciada pelas opiniões de um grupo particular.

Outro ponto importante no processo de participação social consiste em diferenciar opiniões de fatos e evidências. A Agência também deve buscar verificar a qualidade e a confiabilidade dos dados recebidos nestes processos e deixar claro, no Relatório de AIR, quem os forneceu e como eles foram utilizados na análise.

Por fim, o Relatório de AIR deve trazer uma seção específica para informar os processos de participação social realizados, apresentando as considerações gerais da Agência sobre as informações, manifestações, contribuições e críticas recebidas nestes processos.

Deve-se esclarecer que o diálogo com o público externo não significa um processo de negociação com estes atores, tampouco implica perda da autoridade e da autonomia da Agência no processo de decisão.

## **1.5 ESTRUTURA DO MANUAL**

Tendo sido contextualizado o tema da Qualidade Regulatória e da Análise de Impacto Regulatório como uma das ferramentas para melhorar a produção normativa da Agência, passa-se a esclarecer acerca da estrutura desse manual e seu conteúdo. O documento se divide em módulos temáticos que seguem o fluxo normal do processo de regulamentação. São eles:

- MÓDULO I – PLANEJAMENTO DAS AÇÕES NORMATIVAS DA AGÊNCIA
- MÓDULO II – ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO
- MÓDULO III – PARTICIPAÇÃO SOCIAL
- MÓDULO IV - MONITORAMENTO DAS AÇÕES NORMATIVAS

Além disso, o manual também fornece material suplementar em seus anexos, contendo a integra da Portaria do Processo de Regulamentação, os Fluxos do Processo de Regulamentação, e um breve resumo de algumas metodologias de Análise de Impacto.

## **2 MÓDULO I – PLANEJAMENTO DAS AÇÕES NORMATIVAS DA AGÊNCIA**

### **2.1 AGENDA REGULATÓRIA**

A Agenda Regulatória é um instrumento de gestão que confere maior publicidade, previsibilidade, transparência e eficiência para o processo regulatório de uma Agência, possibilitando o acompanhamento pela sociedade e entes regulados dos compromissos pré-estabelecidos pelo órgão regulador.

Nesse sentido, a Agenda Regulatória contém todos os projetos de regulamentação a serem conduzidos pela Agência no período de referência. Sua elaboração permite um melhor direcionamento dos trabalhos internos com vistas a resultados externos, facilitando o planejamento, a coordenação e o controle das diversas ações necessárias à efetivação de cada um de seus itens e à obtenção dos resultados, além de prover maior transparência às atividades regulatórias. Além disso, a definição das ações dispostas na Agenda Regulatória devem observar os fluxos do Macroprocesso de Planejamento Institucional para garantir um alinhamento com o Plano Estratégico da Anatel<sup>13</sup>, em especial aos objetivos estratégicos de resultado ali previstos, e seguir orientações exaradas em cada ciclo de planejamento tático.

A Portaria nº 927/2015 estabelece os marcos temporais para a elaboração e aprovação da Agenda Regulatória da Anatel. O Quadro à seguir apresenta esses marcos.

Quando da revisão anual da Agenda Regulatória para o biênio 2015-2016, o Conselho Diretor estabeleceu como diretriz<sup>14</sup> que nenhum outro processo normativo poderia ser conduzido a

---

<sup>13</sup> O Planejamento Estratégico atualmente em vigor foi aprovado pela Portaria n.º 174, de 11 de fevereiro de 2015.

<sup>14</sup> Tais premissas já foram definidas pelo Conselho Diretor nos termos do Acórdão nº 241, de 29 de junho de 2016, que acompanhou a Análise nº 54/2016/SEI/IF, abaixo parcialmente transcrita: 4.12. Da análise dos dispositivos acima transcritos, fica evidente que a Agenda Regulatória deve reunir todas as ações regulatórias prioritárias da Agência para o biênio em questão, devendo ser submetida à aprovação do Conselho Diretor, na forma e nos prazos acima mencionados. No momento da sua elaboração, deve ser realizada análise criteriosa tanto pelas áreas proponentes quanto por este Colegiado, com o objetivo de incluir exaustivamente toda ação regulatória ou projeto de regulamentação relevante e importante para o setor nos dois anos seguintes. Deve-se conferir um caráter de estabilidade à Agenda Regulatória, de modo a se garantir publicidade e previsibilidade à sociedade e aos regulados do direcionamento da Agência no período. 4.13. Todavia, projetos de regulamentação relevantes surgidos após a aprovação da Agenda Regulatória e que, obviamente, não foram nela incluídos no momento de sua elaboração e aprovação, poderão ser submetidos à aprovação do Conselho Diretor, nos termos do art. 8º da Portaria. Nestes casos, conforme estabelecido no §5º do mesmo artigo, uma vez aprovado o projeto o Conselho Diretor deverá indicar "a prioridade de seu tratamento, diretrizes e eventual impacto sobre o cronograma da Agenda". O procedimento previsto no art. 8º indica o caráter excepcional de sua incidência, tendo em vista que uma vez aprovado o projeto, a Agenda Regulatória deverá ser revista com a redefinição de priorização e cronograma de execução, devendo, ainda ser atualizada na forma do art. 10. 4.14. Portanto, o procedimento ordinário indica que todas as ações regulatórias e projetos de regulamentação devem, necessariamente, constar da Agenda Regulatória. Excepcionalmente, de forma extraordinária, a Agenda Regulatória poderá ser atualizada para inclusão de projetos

não ser que fosse incluído na Agenda Regulatória. Tal diretriz visa exatamente conferir o necessário caráter de estabilidade à Agenda Regulatória e à produção normativa da Agência. Pelo mesmo motivo decidiu-se por uma vigência bienal para cada Agenda Regulatória.

Dessa forma, projetos de regulamentação relevantes surgidos após a aprovação da Agenda Regulatória e que, obviamente, não foram nela incluídos no momento de sua elaboração e aprovação, poderão ser submetidos à aprovação do Conselho Diretor que, caso os julgue relevantes e urgentes, poderá inserir na Agenda Regulatória vigente. Caso contrário, sendo relevante, mas com menor urgência, poderão ser sobrestados até a confecção de Agenda Regulatória futura. Tais ajustes, entretanto, devem ter caráter excepcional, justamente visando à estabilidade do planejamento na área de regulamentação.

Sendo assim, a Superintendência de Planejamento e Regulamentação tem optado por submeter tais ajustes pontuais uma única vez no biênio ao Conselho Diretor, preferencialmente no meio do período de vigência da Agenda Regulatória.

Tabela 2.1. Marcos temporais para a elaboração da Agenda Regulatória da Anatel.

Atividades	Elaboração da Proposta de Agenda Regulatória para o próximo biênio	Submissão da proposta de Agenda ao Conselho Diretor	Aprovação da Agenda Regulatória	Período de acompanhamento	Período de Revisão da Agenda Regulatória
Marcos Temporais	No período de vigência da Agenda Regulatória.	Até 30 de novembro do ano anterior ao de início de sua vigência	Até 31 de março do primeiro ano de vigência da Agenda.	Trimestral	Preferencialmente anual no meio do período de vigência

No processo de elaboração e aprovação da Agenda Regulatória, conforme estabelece a Portaria nº 927/2015, a proposta de nova Agenda deve ser submetida à Consulta Pública. No entanto, a referida proposta não passa pela avaliação jurídica da Procuradoria Federal Especializada da Anatel<sup>15</sup>, por se tratar da gestão estratégica da Agência.

---

eventualmente aprovados pelo Conselho Diretor com as adequações decorrentes em termos de prioridade e cronograma. Essa atualização excepcional não necessitará cumprir todo o procedimento para aprovação inicial da Agenda Regulatória, bastando a sua atualização e disponibilização no sítio da Agência. 4.15. A meu ver, tal procedimento confere o necessário caráter de estabilidade à Agenda Regulatória, diante da necessidade de aprovação pelo Conselho Diretor, conforme rito estabelecido normativamente. Por outro lado, ao possibilitar a inclusão de projetos ad hoc, garante-se a uniformidade, a previsibilidade e a identificação exaustiva de todos os projetos de regulamentação em desenvolvimento na Agência.

<sup>15</sup> Quando da aprovação da Agenda Regulatória 2015-2016, a primeira alinhada ao planejamento estratégico aprovado em 2015, a PFE, por meio do Parecer nº 00637/2015/PFE-ANATEL/PGF/AGU, concluiu que a

## **2.2 PROJETOS DE REGULAMENTAÇÃO**

A Ação Regulatória, conforme definida pela Portaria nº 927/2015, é qualquer forma de intervenção da Anatel sobre o ambiente e os entes regulados, tais como a edição de ato normativo, a alocação de recursos escassos e a arbitragem em situações de conflito, entre outras que, ao afetar potencial ou efetivamente a conduta dos agentes ou a estrutura do mercado, visem melhorar o desempenho setorial. Os Projetos de Regulamentação, por sua vez, são a espécie de Ação Regulatória que pode propor a elaboração ou a revisão de regulamentação.

Nesse sentido, toda e qualquer iniciativa regulamentar na Agência, a qual deve estar contida na Agenda Regulatória, deve ter um projeto de regulamentação associado e consequentemente uma Equipe de Projeto designada, a qual reúne os servidores dos Órgãos da Anatel relacionados ao tema em estudo.

A Portaria do processo de regulamentação, dessa forma, estabelece uma lógica projetizada e segue os paradigmas da gestão de projetos tradicional, passando pelas formalidades de abertura formal do projeto, convocação da equipe e estabelecimento de um cronograma e um plano do projeto.

Como destacado anteriormente, todos os projetos de regulamentação para serem iniciados primeiramente devem ser formalizados e aprovados pelo Conselho Diretor e constar da Agenda Regulatória da Anatel.

### **2.2.1 EQUIPES DE PROJETOS**

Aprovado o Projeto de Regulamentação pelo Conselho Diretor, no âmbito da Agenda Regulatória, a respectiva Equipe de Projeto deverá ser constituída por servidores da superintendência responsável pelo tema, em conjunto com a Superintendência de Planejamento e Regulamentação (SPR).

Dessa forma, a Superintendência de Planejamento e Regulamentação deve instaurar o respectivo processo administrativo e formalmente convocar os membros da Equipe de Projetos em até 20 (vinte) dias da aprovação do projeto.

As superintendências envolvidas tem a responsabilidade de indicar membros para compor a Equipe de Projeto, assim como de apontar potenciais impactos em suas respectivas áreas de competência. Além disso, os Órgãos da Anatel devem subsidiar a Equipe de Projeto, nos temas de sua área de competência, fornecendo dados e outras informações, quando solicitados.

---

proposta de Agenda tem objeto relacionado à gestão estratégica da Agência, não cabendo a ela emitir juízo sobre o mérito de tal gestão.

Ressalta-se que a Superintendência de Gestão Interna (SGI) deve ser consultada e envolvida na Equipe de Projetos para opinar sobre os impactos nos processos, sistemas e demais recursos internos da Agência, assim como a Assessoria de Relações Institucionais (ARI) que deve ser consultada sobre demandas e possíveis ações inerentes ao relacionamento institucional da Agência com outras entidades.

Adicionalmente, é imprescindível que os membros indicados reportem as atividades conduzidas pela Equipe de Projeto aos superiores do Órgão da Anatel a que estão subordinados.

Feitas as considerações acima sobre a forma de composição da Equipe de Projetos, são elencadas abaixo as responsabilidades da Equipe:

- realizar consultas aos Grupos Afetados;
- elaborar proposta de Tomada de Subsídio para apreciação e aprovação pelo Superintendente de Planejamento e Regulamentação;
- definir, sob a coordenação da Gerência de Regulamentação, o método e a técnica mais adequados para a Análise de Impacto Regulatório e, se necessário, propor ao Superintendente de Planejamento e Regulamentação a contratação de consultoria especializada para os casos de maior complexidade;
- elaborar, sob a coordenação da Gerência de Regulamentação, Relatório de AIR;
- formular proposta de regulamentação, observando as conclusões do Relatório de AIR e as diretrizes emanadas do Conselho Diretor;
- submeter a Consulta Interna a proposta de regulamentação ou submeter pedido de dispensa de sua realização ao titular da Superintendência competente pelo Projeto;
- executar, sob a coordenação da Gerência de Regulamentação, os procedimentos necessários à realização de Consulta Pública da proposta de regulamentação;
- avaliar a pertinência das contribuições, sugestões e recomendações recebidas em Consulta Interna, Consulta Pública, Audiência Pública e de órgãos externos, elaborando proposta de comentários da Anatel; e,
- revisar e tornar disponíveis os comentários da Anatel às contribuições recebidas na Consulta Pública, em até 30 (trinta) dias após a publicação da Resolução no Diário Oficial da União.

Competem ao Coordenador da Equipe de Projeto as responsabilidades inerentes à condução e direção dos trabalhos da Equipe de Projeto, tomando as decisões operacionais necessárias à conclusão de todas as etapas do processo, sempre em interação com a Gerência de Regulamentação.

O Coordenador da Equipe de Projeto, portanto, deverá designar as atividades pelas quais cada membro da Equipe de Projeto será responsável e será preferencialmente servidor lotado na

Superintendência de Planejamento e Regulamentação (SPR), exceto nos casos em que o Regimento Interno atribua a outra Superintendência a condução do processo de regulamentação.

Reitera-se que a condução de cada um dos projetos de regulamentação pelo Coordenador da Equipe de Projeto deve seguir as melhores práticas de gerenciamento de projetos, assim como atender às diretrizes do Escritório de Projetos da Anatel.

## **3 MÓDULO II – ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO**

### **3.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES SOBRE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR) NA ANATEL**

#### **3.1.1 VANTAGENS DA AIR**

As boas práticas regulatórias indicam que todas as decisões regulatórias devem ser baseadas em análises prévias apoiadas pelo melhor conjunto de informações possível. Nesse sentido, a adoção de AIRs permite, entre outros:

- Desenvolver melhores políticas e normativos;
- Facilitar a tomada de decisão bem informada, baseada em evidências;
- Assegurar uma coordenação prévia com demais instituições envolvidas;
- Utilizar dados de um variado conjunto de *stakeholders*, promovendo a transparência regulatória;
- Aumentar a qualidade de propostas regulatórias promovendo a transparência quanto aos custos e benefícios de diferentes alternativas mantendo sua intervenção tão simples e efetiva quanto possível;
- Assegurar que os princípios de proporcionalidade e razoabilidade sejam respeitados e justificar a necessidade e pertinência da ação proposta.

Dessa forma, um dos objetivos desse manual é estabelecer a metodologia a ser utilizada na condução da AIR na Anatel para incentivar a tomada de decisão baseada em evidências e um método de análise robusto e participativo, sendo o presente módulo responsável por detalhar os procedimentos a serem utilizados para conduzir o processo de AIR e elaborar o Relatório de AIR.

#### **3.1.2 RESPONSÁVEIS PELA AIR**

Antes de elencar os procedimentos a serem seguidos na condução da AIR, no entanto, devem-se reiterar os termos da Portaria nº 927/2015, sobre os responsáveis pela coordenação e condução da AIR. O art. 14 da referida portaria indica que as superintendências e a Assessoria Técnica, em suas áreas de competência, participam da AIR, ficando a coordenação dos estudos no âmbito da AIR a cargo da Superintendência de Planejamento e Regulamentação (SPR).

Destaca-se, entretanto, o papel central das Equipes de Projeto no contexto da condução da AIR. De acordo com o disposto no Módulo I desse Manual, compete às Equipes de Projeto (i) a consulta aos grupos afetados, seja ela informal ou formal, por meio de Sessões participativas ou Tomadas de Subsídios aprovadas pelo Superintendente de Planejamento e Regulamentação; (ii) a definição do método e da técnica mais adequada para a AIR e (iii) a elaboração do Relatório de AIR, sendo os itens (i) e (ii) sob a coordenação da Gerência de Regulamentação (PRRE).

Nesse sentido, a Equipe de Projetos participa ativamente na condução de atividades centrais da AIR. Essas atividades exigem interação e participação ativa dos grupos afetados, ou seja, envolve a participação de outras áreas internas da Anatel e/ou outras instituições/órgãos externos.

A participação ampla das diversas áreas internas da Anatel é recomendada, pois contribui de forma positiva no processo de institucionalização da AIR, visto que a participação ativa na condução da AIR pode impulsionar a aprendizagem, construir a cultura de avaliação e potencializar a capacitação do corpo técnico. Assim, as áreas envolvidas nas Equipes de Projeto podem sistematizar as práticas de AIR já existentes no âmbito da agência e facilitar o processo de implantação. Paralelamente, esta abordagem pode ajudar a enfrentar melhor as disparidades organizacionais que dificultariam uma adoção homogênea do instrumento.

### **3.1.3 QUANDO REALIZAR A AIR**

A AIR deve ser realizada sempre que a Agência Reguladora identificar um problema regulatório que possa demandar a adoção ou alteração de atos normativos ou algum outro tipo de ação com potencial de influir sobre os direitos ou obrigações dos agentes econômicos, de consumidores ou dos usuários dos serviços prestados pelas empresas do setor regulado.

Considerando os princípios da racionalidade e proporcionalidade, a realização da AIR não seria recomendada nos seguintes casos:

- atos normativos de natureza administrativa, cujos efeitos sejam restritos à própria Agência Reguladora;
- atos normativos de efeitos concretos, voltados a disciplinar situação específica e que tenham destinatários individualizados;
- atos normativos que visam correção de erros de sintaxe, ortografia, pontuação, tipográficos, e de numeração de normas previamente publicadas;
- atos normativos que visam consolidar outras normas sobre determinada matéria, sem alteração de mérito;
- atos normativos que visam revogação ou atualização de normas obsoletas, sem alteração de mérito.

A realização da AIR obrigatória poderá ser dispensada, mediante decisão justificada do Conselho Diretor, recomendando-se a dispensa nos seguintes casos:

- urgência;
- atos normativos voltados a disciplinar direitos ou obrigações definidos em instrumento legal superior, que não permitam a possibilidade de diferentes alternativas regulatórias; ou
- atos normativos de notório baixo impacto.

Os atos normativos ou a alteração de atos normativos dispensados de AIR prévia em virtude de urgência deliberada pelo Conselho Diretor ou que forem submetidos à um processo mais complexo de AIR, onde forem utilizados métodos quantitativos, devem ser objeto de Avaliação de Resultado Regulatório – ARR, com base nos efeitos observados:

- no prazo de até 2 anos, a contar da sua entrada em vigor, para os casos de urgência;
- no prazo definido na própria norma, para os casos dos processos mais complexos de AIR.

Importante lembrar que só é possível avaliar o resultado de uma ação mediante a comparação dos efeitos previstos e aqueles efetivamente observados após sua implementação. Deste modo, nos casos de urgência em que AIR for dispensada, deve-se identificar no momento da elaboração do ato normativo, em nota técnica ou documento equivalente, o problema regulatório que se pretende solucionar e os objetivos que se pretende alcançar, de modo a subsidiar a elaboração futura da ARR.

Para aumentar a transparência e o controle social, a Agência deve manter seu estoque de Relatórios de AIR, bem como listagem dos casos em que houver dispensa de AIR, disponível para consulta em seus respectivos sítios eletrônicos, garantindo fácil localização e identificação do conteúdo ao público em geral, ressalvados aqueles de caráter sigiloso.

### **3.1.4 PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE E SIGNIFICÂNCIA**

A AIR deve ser aplicada para todas as propostas de alteração normativa significativas que envolvem uma mudança no ambiente regulatório do setor. A metodologia apresentada nesse documento deve ser adaptada para cada caso estudado e, assim, utilizar as abordagens analíticas e níveis de detalhamentos adequados para a significância de cada proposta. Quanto maior a importância ou significância da proposta, mais a análise será requerida.

A proporcionalidade se aplica não somente para a análise de custos, benefícios e impactos, mas também para todo o processo de AIR, incluindo o número de opções a serem consideradas, a abertura para discussões internas na agência e a escolha das ferramentas de incentivo/influência/coação dos grupos afetados pelas ações, seu monitoramento e revisão futura das ações a serem propostas.

Há uma preocupação em não tornar o procedimento de AIR excessivamente complexo, de modo a não engessar a máquina administrativa. De acordo com a Comissão Europeia, a autoridade condutora da AIR deve se preocupar em que suas ações regulatórias sejam específicas, mensuráveis, atingíveis, realistas e dependentes do tempo (*SMART – Specific, Measurable, Achievable, Realistic, Time-dependent*). No âmbito da AIR isso significa que a ação regulatória deve ser específica no sentido de solucionar os problemas identificados e atingir os

objetivos definidos. Deve ser mensurável para que possibilite o monitoramento de sua efetividade e possível avaliação ex-post. Deve ser realista para que seja possível de ser implementada. E finalmente, dependente do tempo, no sentido de atuar na solução do problema de forma tempestiva.

Quanto maior a probabilidade de os impactos da ação serem significativos, maiores os esforços a serem alocados na AIR. A significância da proposta depende da sua importância econômica e social no setor de telecomunicações, mas também pode estar relacionada ao impacto em um agente particular do setor. A AIR deve prover, portanto, as evidências para responder às preocupações e objeções que podem ser antecipadas no contexto do processo decisório dos *stakeholders*. Em termos de política pública, não há uma divisão absoluta entre o que é significante ou insignificante, no entanto, é necessário que os especialistas que estiverem preparando a AIR façam um julgamento baseado, entre outras coisas, na importância social e econômica das propostas e na possibilidade de as mesmas serem muito controversas.

Na prática, não haverá duas propostas de ação regulatória idênticas e, assim, o tamanho e complexidade de suas AIRs tendem a variar para cada caso. Uma boa AIR deve conter um detalhamento suficiente para a proposta que está sendo feita, dando suporte ao debate que deve ser realizado dentro da agência. Ao mesmo tempo, a análise deve ser tão clara e concisa quanto possível. A AIR não deve entrar em detalhes ou áreas cujas análises não alterem as conclusões do estudo ou sua precisão.

A decisão sobre o nível adequado de AIR que deve ser conduzida é uma tarefa dos responsáveis pela análise, como será apresentado nas seções seguintes. Porém, é importante ressaltar que o nível adequado da análise será avaliado necessariamente no início do processo, mas frequentemente deverá ser reavaliado considerando-se o posicionamento dos *stakeholders* da proposta.

É importante salientar que o documento descrevendo a AIR não é estático e está sujeito a mudanças contínuas que podem resultar em numerosos rascunhos antes da versão final da análise estar completa. Isso é particularmente verdadeiro para os casos em que o estudo revela impactos significativos não identificados previamente. Assim, as primeiras versões da análise podem sofrer com a presença de lacunas de tópicos importantes ou dados ausentes, mas que, uma vez identificados, serão incluídos em versões posteriores.

### **3.1.5 NECESSIDADE DE CONTRATAÇÃO DE ESPECIALISTAS EXTERNOS**

Para realizar alguns dos procedimentos previstos na AIR, pode ser necessária a utilização de apoio de empresas especializadas, a fim de suprir alguma dificuldade imposta pela complexidade da análise a ser elaborada. Portanto, uma vez definida a necessidade de realização da AIR, é preciso analisar as tarefas que podem ser feitas pela agência e as tarefas que necessitam de apoio de especialistas externos. Abaixo seguem alguns exemplos de situações em que o apoio externo pode ser necessário:

- A agência não tem capacidade no seu sistema de informação de processar os dados necessários para realização da AIR;
- A agência não tem disponível os dados necessários e não tem a expertise para o recolhimento dos mesmos;
- A equipe da agência não tem a capacitação necessária para realização da análise (tema não comumente tratado na agência ou os especialistas da agência que são capacitados no assunto não estão disponíveis para apoio à realização da AIR).

É importante ter em mente que a confecção de AIRs é uma parte fundamental do processo regulatório e da construção do conhecimento interno e utilizar auxílio externo em excesso pode ser inapropriado para a capacitação da agência no longo prazo.

Deve-se procurar limitar a atuação de consultores externos para atividades mais técnicas, como o levantamento de custos e processamento de dados, evitando a confecção de toda a AIR por esses profissionais<sup>16</sup>.

## 3.2 BOAS PRÁTICAS NA CONDUÇÃO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Antes de se detalhar os procedimentos recomendados na condução da Análise de Impacto Regulatório (AIR) entende-se relevante apresentar boas práticas que devem ser consideradas nas diversas etapas da análise. Nesse sentido, não poderíamos deixar de referenciar o trabalho coordenado pela Subchefia Análise e Acompanhamento e Políticas Governamentais da Casa Civil (SAG/Casa Civil) à qual conduziu diversas discussões para reunir boas práticas para a melhoria da qualidade regulatória, resultando no *Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR)*. O referido Guia serviu de base para a presente seção deste Manual.

### 3.2.1 IDENTIFICAÇÃO DE PROBLEMAS

Um componente-chave em qualquer AIR é o correto entendimento e delineamento do problema que inicialmente chamou a atenção da Agência. Trata-se do ponto de partida para todo o trabalho analítico que será desenvolvido ao longo da AIR. Somente a partir de uma definição clara do problema, de suas causas e consequências será possível identificar as possíveis soluções e escolher a melhor alternativa de ação para atingir os objetivos desejados.

Um problema regulatório pode envolver diferentes fatores como preço, entrada de mercado, informação, qualidade, quantidade, etc. e pode ter diversas naturezas como, por exemplo, falhas de mercado, falhas regulatórias, falhas institucionais, necessidade de garantir condições ou direitos fundamentais a cidadãos ou promover objetivos de políticas públicas.

---

<sup>16</sup> Australia - Government\_Guide\_to\_Regulation - 2014

**Tabela 3.1. Natureza dos Problemas Regulatórios.**

Natureza do Problema Regulatório	Descrição
Falha de mercado	<p>Ocorre quando o mercado por si só não é capaz de atingir resultados econômicos eficientes, provocando alocações sub-ótimas de recursos e impedindo o alcance de bem-estar máximo do ponto de vista social. As falhas de mercado mais comuns são poder de mercado (monopólio, monopólio natural, concorrência imperfeita), externalidades positivas ou negativas, assimetria de informações e existência de bens públicos ou meritários.</p> <p>Exemplos: Assimetria de informações entre agentes no mercado de saúde; e Barreiras à entrada no mercado de exploração de petróleo, devido aos altos investimentos iniciais necessários.</p>
Falha regulatória	<p>Ocorre quando uma ação - adotada para solucionar um problema regulatório não é efetiva ou é inconsistente, criando novos problemas ou agravando problema já existente. Isso pode ocorrer por diversos motivos, como problema ou objetivos mal definidos, falha na implementação ou fiscalização da regulação, consequências imprevistas, inconsistência entre regulações concorrentes ou complementares, inovações disruptivas, etc.</p> <p>Exemplos: Regulação editada para incentivar a conexão de novas centrais elétricas geradoras próximas aos centros de consumo, visando a diminuição das perdas associadas ao transporte ao longo da rede. Entretanto, após a implementação da norma, verificou-se o incentivo também às centrais elétricas distantes destes centros, o que era um efeito indesejado.</p>
Falha institucional	<p>Ocorre quando as instituições atuam de forma disfuncional ou têm uma performance não satisfatória, prejudicando a eficiência e eficácia dos processos ou impedindo o alcance dos objetivos almejados. Falta de clareza, duplicação ou sobreposição de competências entre instituições, rigidez para alteração de normas ou estruturas para se adaptar a novas realidades, captura das instituições, são exemplos de fatores que podem causar falhas institucionais.</p> <p>Exemplos: Complexidade no texto da norma gera interpretações divergentes sobre as obrigações a serem obedecidas por terceiros; e Sobreposição ou falta de clareza sobre as competências de dois ou mais órgãos ou falta de coordenação sobre estas competências pode gerar normas conflituosas, dificultando ou mesmo impossibilitando que os regulados consigam conformidade com relação a estas regras.</p>
Riscos inaceitáveis	<p>Ocorre quando há riscos que são considerados intoleráveis ou que só podem ser justificados em circunstâncias excepcionais. Este tipo de risco pode variar em função da cultura local, do nível de renda do país, etc.</p> <p>Exemplo: Risco de falência do sistema financeiro: pode levar à adoção de regras regulatórias prudenciais.</p>
Contribuir para a garantia de direitos fundamentais	<p>Ocorre diante da necessidade de atuação para garantir ou preservar direitos fundamentais dos cidadãos como vida, liberdade, integridade, segurança, privacidade, etc.</p> <p>Exemplo: Garantir a privacidade das pessoas: pode levar à criação de regras para acesso, uso ou comercialização de dados pessoais, etc.</p>

Contribuir para objetivos de políticas públicas	Ocorre quando há a necessidade de intervenção para garantir objetivos de políticas públicas como equidade, moradia, saúde, proteção da indústria nacional.  Exemplos: Regulação que busca a massificação da banda larga, visando contribuir para o atingimento de objetivos de política pública tais como inclusão digital, melhoria da produtividade com consequências no desenvolvimento econômico, além das políticas educacionais e de saúde.
---	---

Uma boa definição de problema deve responder, de forma clara e objetiva, às seguintes questões:

- Qual o contexto no qual o problema se insere? Isto é, quais as circunstâncias a partir das quais se considera o problema? Qual o ambiente no qual ele está inserido?
- Qual a natureza do problema (conforme exemplificado na Tabela 3.1), e suas consequências?
- Quais são as causas ou indutores do problema?
- Qual a extensão ou magnitude do problema, isto é, onde ele ocorre (localmente, regionalmente, nacionalmente), com que frequência, qual a extensão dos grupos afetados?
- Qual a evolução esperada do problema no futuro caso nada seja feito?

Em muitos casos, os problemas são multifacetados, possuindo muitas causas ou origens e afetando vários grupos ou atores de modos diferentes, com intensidades distintas. Nestes casos, é importante considerar e investigar o máximo de aspectos possíveis. Eventualmente alguma ponderação precisará ser realizada entre essas diferentes causas e os diferentes grupos impactados, seja para a definição dos objetivos, seja para a análise das alternativas de ação.

Atenção especial nesta etapa deve ser dispensada à identificação da(s) causa(s) raiz(es) do problema, que são suas causas primárias e fundamentais. São as condições, situações, comportamentos que necessitam ser alterados para evitar que o problema volte a ocorrer. A investigação da causa raiz é importante para que sejam tratadas as reais causas do problema e não seus sintomas. Muito frequentemente, a causa inicialmente identificada para um problema é gerada por outro fator. Uma maneira lógica de rastrear as causas raízes é tentar construir uma sequência retroativa de eventos, tentando entender as relações entre os fatores contributivos e os fatores primários. Somente por meio do tratamento das causas raízes, pode-se evitar a recorrência do problema. A literatura apresenta diversas técnicas para o processo de análise da causa raiz, sendo as mais conhecidas o método dos 5 Por quês; a Árvore de Problemas; o Diagrama de Ishikawa (também conhecido como Espinha de Peixe); Método de Análise e Solução de Problemas – MASP; Método de Kepner e Tregoe; e a Teoria das Restrições.

O problema não deve ser definido como "falta de algo" ou como "necessidade de algo", pois isso pode direcionar a definição de objetivos e, consequentemente, a escolha da melhor

alternativa para o enfrentamento do problema. É essencial que os responsáveis pela definição do problema evitem descrevê-lo como a “falta de uma intervenção pública”, pois tal intervenção pode, de fato, ser uma das possíveis soluções para o problema, mas não é “o problema propriamente dito”.

A definição do problema deve incluir uma avaliação de sua extensão e de suas consequências. Deve-se investigar e demonstrar que o problema é relevante e tem repercussões suficientes para justificar a atuação da Agência Reguladora e que não se trata de um fato isolado ou circunstancial.

Esta etapa também deve incluir uma breve descrição sobre a evolução esperada do problema caso não haja qualquer ação por parte da Agência. Deve-se investigar se o problema continuará existindo ou se agravará, tendo como referência o período de tempo definido para a análise, e se suas consequências serão irreversíveis. O cenário de não ação (ou de manutenção de alguma ação que já esteja em andamento) é conhecido como cenário base (*baseline scenario*).

### **3.2.2 IDENTIFICAÇÃO/ENVOLVIMENTO DOS GRUPOS AFETADOS**

Parte fundamental para o entendimento e tratamento do problema é a identificação dos atores afetados por ele. A análise deve trazer de modo claro quais são os indivíduos, empresas, grupos ou setores impactados pelo problema, descrevendo de que modo eles são afetados.

Esta etapa deve buscar responder as seguintes questões:

- Quais atores estão sendo afetados pelo problema regulatório?
- Como o problema afeta direta ou indiretamente cada um dos atores?
- Qual a relevância dos efeitos observados para cada ator?

Os atores afetados contribuem para a permanência ou agravamento do problema? Há alguma mudança de comportamento ou medida que esses próprios atores poderiam tomar para evitar ou minimizar seus efeitos?

Como os efeitos do problema vêm evoluindo para cada ator? Quais as perspectivas para esses efeitos caso nada seja feito?

Para auxiliar o delineamento dos atores afetados, com a distinção entre suas diferentes visões e interesses, pode-se diferenciá-los, por exemplo, da seguinte forma:

- atores afetados direta ou indireta pelo problema;
- atores beneficiados e prejudicados;
- segundo seu porte;

- segundo sua localização;
- atores públicos ou privados; e
- empresas já atuantes no mercado ou novos entrantes.

A identificação dos atores afetados deve ser suportada por base factual. Nesta etapa devem ser apresentados dados, informações, documentos, referências disponíveis que possam demonstrar os efeitos e a relevância do problema sobre os atores apontados.

Para a obtenção destas informações, é importante conhecer a opinião dos próprios atores afetados sobre a questão. Com frequência, detêm o conhecimento necessário para identificar equívocos, falsas suposições, informações incorretas e apontar elementos ainda não identificados. Uma alternativa interessante é a consulta a especialistas no tema em análise. Assim, deve-se definir uma estratégia de consulta e diálogo com esses atores, seja por meio de reuniões, memorandos, ofícios, mensagens eletrônicas, pesquisas disponibilizadas por meio do sítio eletrônico da Agência na Internet. Essa interação deve ser realizada quantas vezes forem necessárias.

### **3.2.3 IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL QUE AMPARA A ATUAÇÃO DA AGÊNCIA**

Uma vez definido o problema regulatório e os atores e grupos por ele afetados, deve-se verificar se a Agência Reguladora possui competência legal para atuar sobre o problema em questão. O amparo para a atuação da Agência deve ser demonstrado por meio da identificação dos dispositivos de leis, decretos ou outros normativos que lhe atribuem competência sobre o tema e jurisdição sobre todos os atores e grupos afetados.

Neste momento, deve-se verificar também a existência de competências complementares ou concorrentes de outros órgãos, entes ou esferas de Governo sobre o problema em questão. Caso existam, as competências de cada um deles devem ser brevemente descritas.

No cenário de competência não exclusiva, é preciso analisar se a Agência Reguladora é o ator mais adequado para atuar sobre o problema identificado e se sua competência é suficiente para lidar com a questão ou se a articulação com os demais atores competentes se faz necessária.

Também é aconselhável pesquisar se há recomendações ou determinações relevantes de outros órgãos relacionados ao problema identificado como ministérios setoriais, Tribunal de Contas da União, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Caso existam, citar os pareceres, acórdãos, recomendações, decisões que formalizam o posicionamento dessas instituições.

Em alguns casos, em um estágio mais avançado da análise, a complexidade das alternativas de ação ou a intensidade dos impactos esperados, por exemplo, pode demonstrar que

a análise inicial acerca da competência da Agência deve ser reavaliada. Alternativamente, pode-se concluir que a Agência não é o melhor ator para atuar sobre o problema ou que sua ação individual não será suficiente para tratá-lo de forma satisfatória.

Tabela 3.2. Fontes de consulta de base legal.

Fontes de Consulta de Bases Legais
<a href="http://www4.planalto.gov.br/legislacao">http://www4.planalto.gov.br/legislacao</a>
<a href="http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaSimplificada">http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaSimplificada</a>
<a href="http://www12.senado.leg.br/hpsenado">http://www12.senado.leg.br/hpsenado</a>
<a href="https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/jurisprudencia">https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/jurisprudencia</a>
<a href="http://www.cqu.gov.br/">http://www.cqu.gov.br/</a>
<a href="http://www.cade.gov.br/">http://www.cade.gov.br/</a>

### 3.2.4 DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS QUE SE PRETENDE ALCANÇAR

Antes de propor soluções para o problema regulatório identificado, é preciso delinear claramente quais objetivos a Agência pretende alcançar. Sem essa definição, não é possível identificar as alternativas de ação, compará-las de forma objetiva e avaliar qual é a alternativa mais efetiva. Ademais, o sucesso de eventuais ações implementadas só poderá ser avaliado frente os objetivos previamente definidos.

Os objetivos a serem definidos nessa etapa devem estar alinhados às políticas públicas definidas para o setor e devem estar relacionados à missão e aos objetivos estratégicos da Agência. Um equívoco comum nesta etapa é a confusão entre os fins que se pretende alcançar (objetivos fundamentais) e os meios de alcançá-los (objetivos meios). Por exemplo: “reduzir o índice de poluição do ar” é um objetivo fundamental, que pode ser alcançado por diferentes meios, como redução das emissões de monóxido de carbono por veículos automotores, redução da poluição proveniente de processos industriais, etc. Uma maneira de descobrir se um objetivo proposto é um objetivo fundamental é fazer a pergunta “Por que esse objetivo é importante?”. Se a resposta for “é importante para o atingimento de um outro objetivo”, significa que esse é um objetivo meio.

Embora os objetivos fundamentais devam ser estabelecidos após a definição do problema e dos atores afetados, a delimitação mais detalhada dos objetivos desejáveis pode necessitar de ajustes à medida que a AIR avança, em virtude de elementos ou fatores até então não conhecidos.

Diferentes métodos foram propostos por diversos autores para a definição de objetivos, como a “Hierarquia de Objetivos Fundamentais” e uma “Rede de Objetivos Meio-Fim” (KEENEY, 1992).

À medida que começam a ser definidos os objetivos fundamentais, é importante encontrar formas de descrevê-los (descriptor), qualitativa ou quantitativamente. Por exemplo, quando se define como objetivo “reduzir o custo”, pode-se descrever o custo como “valor em R\$”, “% do orçamento”, ou diversas outras formas. A maneira como o objetivo é descrito pode influenciar a compreensão dos atores e as análises posteriores.

Uma vez definidos os objetivos e a forma de descrevê-los, deve-se analisar se é possível fixar metas. Enquanto o “objetivo” é representado por um sentido preferencial, a “meta” é representada por um nível fixo e mensurável a ser alcançado. Por exemplo, o objetivo “reduzir o custo” pode ser traduzido numa meta “reduzir os custos em R\$10.000,00”.

Os objetivos devem estar diretamente relacionados ao problema regulatório e suas causas e devem ser proporcionais a seus impactos, devendo servir de ligação entre o problema e as alternativas de ação.

A escolha dos objetivos e a definição das metas delimita as alternativas. Objetivos e metas demasiadamente abrangentes possibilitam alternativas fora do contexto de decisão. Retomando o exemplo da poluição do ar, estabelecer um objetivo como “reduzir os índices de enfermidades respiratórias” levaria a alternativas fora do contexto, como combate a vírus e bactérias. Da mesma forma, os objetivos e metas não devem ser demasiadamente limitantes, eliminando desnecessariamente alternativas dentro do contexto. Por exemplo, definir como objetivo “reduzir emissões de poluentes por veículos” pode eliminar ações relativas a outras fontes de poluentes do ar.

Em particular, em hipótese alguma devem ser estabelecidos objetivos ou metas propositalmente restritos com o propósito de estreitar as possibilidades de ação e direcionar a análise para a escolha de uma ação preferida.

### **3.2.5 IDENTIFICAÇÃO DE ALTERNATIVAS DE AÇÃO REGULATÓRIA**

Uma vez alcançado um adequado entendimento do problema e definidos os objetivos desejados, é preciso mapear as alternativas para alcançá-los.

Segundo a Comissão Europeia (2013), esta é a etapa da AIR que costuma atrair maior atenção das partes interessadas. Bem elaborada, traz credibilidade à análise e ao processo

decisório. Por outro lado, quando mal fundamentada, tende a gerar muitas críticas e questionamentos sobre a efetividade da solução apontada.

A prospecção das alternativas deve sempre ter início de forma ampla e tentando trazer, tanto quanto possível, abordagens inovadoras (“*out of the box*”) para o enfrentamento do problema. Para aumentar a probabilidade de diversidade e de inovação no mapeamento das alternativas, é recomendável que diversas áreas da Agência, com diferentes experiências e perspectivas participem do processo. Estudar as soluções adotadas em outros países é outra maneira de auxiliar o mapeamento das alternativas.

Para evitar desvios desnecessários, a etapa de identificação das alternativas deve ser orientada para aquelas opções que:

- sejam proporcionais e razoáveis frente ao problema regulatório, isto é, que não resultem em uma intervenção que ultrapasse o necessário para atingir os objetivos desejados; e
- sejam capazes de atuar sobre as causas do problema satisfatoriamente, de modo a promover mudanças nas condições ou comportamentos dos agentes no sentido dos objetivos pretendidos.

Esta etapa da AIR deve sempre considerar a alternativa de não ação e, se possível, alternativas não normativas. A alternativa de “nada fazer” ou “manter a situação atual” também servirá como linha de base (*baseline*) para avaliar, posteriormente, se a alternativa escolhida resolveu o problema ou não.

Nos casos em que se identificar que já existe uma regulação em vigor para o problema sob análise, deve-se avaliar se há alternativas para melhorar seu desempenho, seja por meio da melhoria de seu desenho, de sua implementação, de seu monitoramento ou dos mecanismos de fiscalização. Em algumas situações, pode-se concluir que é melhor desregular, em especial quando se verifica que intervenção, além de não estar sendo efetiva, gera novos problemas.

Existe uma gama de alternativas não normativas e normativas que podem ser avaliadas neste momento, sendo algumas com mais chance de sucesso que outras, a depender dos fatores e características do problema, do cenário ou do setor em que serão aplicadas.

Embora haja uma literatura crescente sobre o tema, não existe ainda uma forma clara e uniforme de classificação das alternativas não normativas, sendo possível encontrar uma multiplicidade de formas de tratamento, a partir de diferentes enfoques (sujeito da regulação, tipo de instrumento utilizado, grau de envolvimento do governo, etc). No entanto, o mais importante

nesta parte da AIR é buscar levantar o máximo de opções de solução possíveis, utilizando a criatividade e inovação, estudando situações semelhantes e como elas foram solucionadas. A consulta aos atores afetados pelo problema é outra maneira de descobrir boas alternativas, pois eles são os maiores interessados em ter o problema solucionado.

A seguir, é apresentada a classificação utilizada pela OCDE (2013):

Tabela 3.3. Exemplos de alternativas de ação não normativas.

Alternativas de Ação Normativa	Descrição
<b>Autorregulação</b>	<p>A autorregulação ocorre quando um grupo organizado regula o comportamento de seus membros. A elaboração e monitoramento, pelo próprio setor, das normas, ações ou códigos que disciplinam suas atividades, aumentam a aceitação dessas normas e faz com que os atores se sintam mais responsáveis pelo seu cumprimento. A proximidade com o mercado e o bom conhecimento das atividades e dos seus atores confere a esse grupo sensibilidade para avaliá-los e normatizá-los.</p> <p>Essa abordagem é recomendada quando não há interesses públicos relevantes envolvidos, em especial questões não relacionadas à segurança ou saúde, ou quando os riscos e os impactos envolvidos são baixos.</p> <p>Deve-se cuidar para que a autoregulação não seja capturada pelos interesses da indústria ou setor a que se destina, às custas dos interesses dos demais agentes ou da sociedade como um todo.</p> <p>Um exemplo de autorregulação ocorre no mercado publicitário, no qual o CONAR, uma instituição não-governamental formada por publicitários e profissionais de outras áreas, elaborou o Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária e cuida do monitoramento de sua observância pelas empresas do setor.</p> <p>Sistemas de acreditação voluntária e a adoção voluntária de padrões técnicos ou códigos de conduta também são exemplos deste tipo de instrumento.</p>
<b>Corregulação</b>	<p>A corregulação, ou regulação compartilhada, ocorre quando a indústria desenvolve e administra seus próprios padrões, mas o governo fornece o apoio legal para permitir que eles sejam aplicados. Em geral, o governo determina padrões ou parâmetros de qualidade ou performance, permitindo que os atores escolham a melhor forma de adequar seus produtos, processos, serviços, tecnologia de modo a atender o desempenho esperado.</p> <p>Alguns exemplos de corregulação podem ser códigos de conduta ou boas práticas desenvolvidos com a participação do governo, guias, acordos setoriais (indústria-governo) e esquemas de acreditação.</p> <p>As normas emitidas pela ABNT são um tipo de corregulação. Trata-se de normas de padronização, certificação, rotulagem, etc. emitidas por uma instituição privada, reconhecida por diversos instrumentos legais e que respeitam as diretrizes estratégicas do Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro).</p>

<b>Incentivos Econômicos</b>	<p>São instrumentos que buscam alterar o comportamento dos agentes por meio de incentivos econômicos. Em geral, por meio da alteração de preços ou custos relativos de produtos, insumos, tecnologias, serviços.</p> <p>Essa alteração de preços relativos pode ser feita por impostos, taxas, multas, penalidades, subsídios e incentivos financeiros, dentre outras formas.</p> <p>A criação de mercados de comercialização de direitos, licenças ou permissões também é um conhecido instrumento com fundamento em incentivos econômicos. A prática tem demonstrado que a criação desses mercados pode ser um mecanismo eficiente quando é necessário limitar a produção ou o consumo de bens ou serviços em virtude de interesse público. Os benefícios advêm do fato de que o mercado precificará esse direito, fazendo com que ele seja alocado para atores que podem usá-lo de forma mais eficiente.</p> <p>O mercado de créditos de carbono é um exemplo clássico de regulação por incentivos econômicos, assim como a possibilidade de negociação de direitos de aterrissagem e de decolagem em aeroportos com grande movimentação.</p> <p>Outro exemplo são os mecanismos de <i>price cap</i> incluídos em contratos de concessão, que estimulam, por meio de mecanismos econômicos, que as empresas atuem no sentido de obter ganhos de eficiência ou atendimento a padrões desejados de desempenho de produto ou serviço.</p>
<b>Informação e educação</b>	<p>São instrumentos que se apoiam na divulgação de informações e de educação, seja para corrigir a assimetria de informação entre os agentes, seja para melhorar seu conhecimento sobre algum fator relacionado ao problema.</p> <p>Também incluem campanhas em que o governo procura alavancar valores de boa cidadania ou de comportamento responsável, por exemplo.</p> <p>A eficácia destes instrumentos depende da divulgação das informações certas e de modo adequado para alterar o comportamento dos agentes no sentido desejado.</p> <p>A divulgação de informações ou a realização de campanhas educacionais pode ser feita pelo próprio regulador, pelas empresas, de modo voluntário ou por imposição do regulador, por associações de defesa do consumidor, por ONGs, por organismos ou instituições internacionais, etc.</p> <p>Por exemplo, publicar a quantidade de gorduras ou açúcar presente em determinados alimentos, de modo que os consumidores possam tomar sua decisão de consumo individualmente, pode ser uma alternativa a regular a quantidade permitida destes componentes.</p> <p>Outros exemplos são campanhas educativas sobre os malefícios do cigarro ou a criação de selos para classificação de equipamentos de acordo com seu grau de eficiência energética.</p> <p>A criação de rankings de empresas ou produtos de acordo com seu desempenho também pode servir como um instrumento de incentivo (construção/perda de reputação).</p>

Há um crescente debate sobre qual a melhor forma de atuação do governo: por meio da dissuasão ou da persuasão (BALDWIN; CAVE; LODGE, 2010). O primeiro modelo está centrado

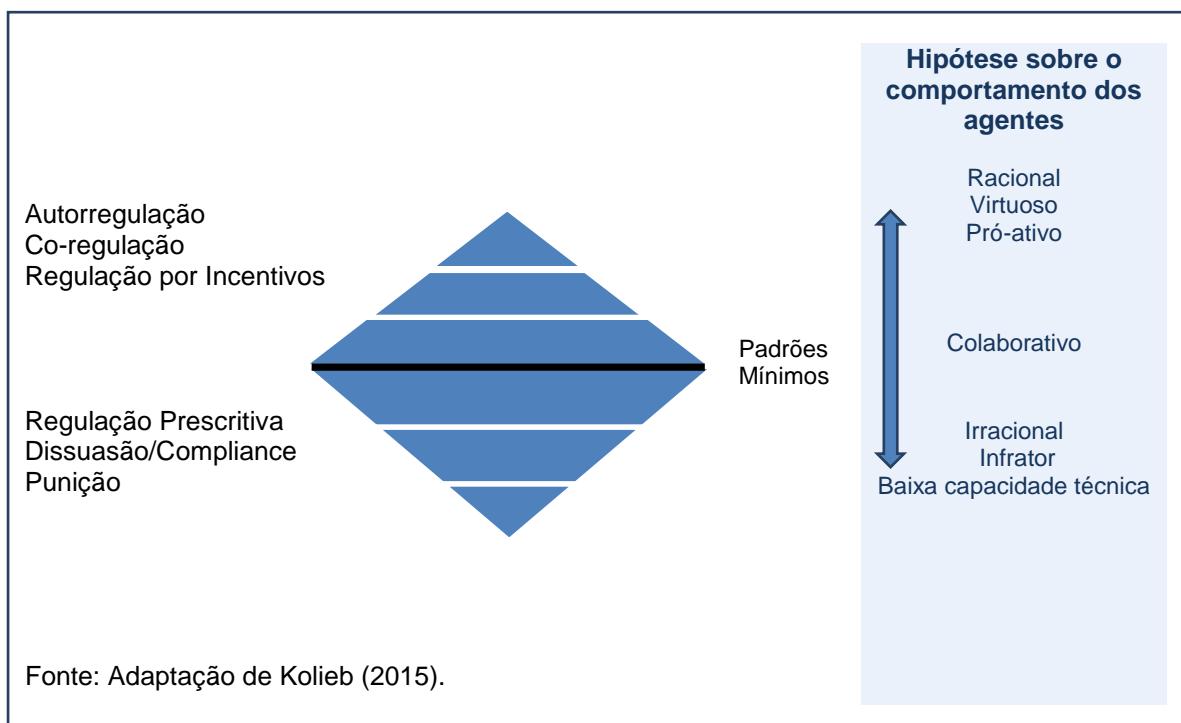
na prescrição, no monitoramento e na punição dos desvios observados, enquanto o segundo enfatiza a cooperação, a prevenção e a conciliação. A advocacia da persuasão está amparada na racionalidade e na cooperação dos atores, que podem agir de modo adequado por meio de incentivos próprios ou externos. Desse modo, as alternativas não normativas devem ser sempre consideradas.

Recomenda-se ainda o desenho de alternativas denominadas na literatura internacional como “regulação responsiva”, isto é, que sejam capazes de abarcar diferentes comportamentos de modo dinâmico, aplicando a abordagem mais restritiva e punitiva sobre aqueles atores que realmente se recusam a cooperar ou se ajustar ao comportamento desejado.

A dosimetria deve ser analisada e ponderada caso a caso, dependendo do setor, do histórico de seus atores, dos riscos envolvidos, etc. O desafio é conseguir identificar e implementar alternativas que consigam punir os atores transgressores e ao mesmo tempo estimular aqueles que desejam cooperar e até mesmo ultrapassar os padrões mínimos desejados. Ações excessivamente prescritivas que criem barreiras ou custos desnecessários aos regulados cooperativos podem gerar uma cultura de desincentivo e resistência à conformidade.

Kolieb (2015) propõe uma representação gráfica deste modelo de regulação responsiva no formato que ele chama de Diamante Regulatório (Regulatory Diamond), apresentado abaixo.

Figura 3.1 - Diamante da Regulação



Uma vez mapeado o maior número de alternativas de ação possível, é importante avaliá-las em termos de sua viabilidade. Alguns dos critérios que podem ser utilizados para excluir ou diminuir a prioridade de algumas das alternativas, racionalizando e focando a análise, são:

- baixa viabilidade técnica;
- dificuldade de implementação por parte do regulador;
- dificuldade de conformidade por parte dos regulados;
- possibilidade de insegurança jurídica;
- inadequação, atraso ou rigidez com relação aos desenvolvimentos tecnológicos, o que pode tonar a ação obsoleta rapidamente;
- conflito com direitos básicos dos cidadãos;
- conflito ou inconsistências com outras regulações da própria Agência ou de outras instituições;
- alto grau de complexidade na elaboração do normativo em função da necessidade de tratamentos diferenciados de acordo com o tamanho ou natureza dos atores, da região, etc; e
- possibilidade de oposição significativa, a ponto de comprometer os resultados esperados.

A análise aprofundada de todas as alternativas de ação inicialmente mapeadas pode ser custosa e aumentar desnecessariamente o tempo de finalização da AIR. Assim, apenas aquelas alternativas que se mostrarem realmente viáveis e com potencial de efetividade devem ser detalhadas no Relatório de AIR.

A boa prática orienta, inclusive, que se evite a inclusão de alternativas claramente não viáveis ou ineficazes apenas para justificar a alternativa de inação ou ressaltar as vantagens de uma ação já previamente preferida.

Tendo em vista que os atores externos podem ter opiniões diferentes da visão da Agência, as alternativas descartadas devem ser apresentadas nesta etapa do Relatório de AIR, juntamente com uma breve justificativa para sua exclusão. É aconselhável que atenção especial seja dada a alternativas descartadas que são sabidamente de preferência dos atores envolvidos ou impactados. Essa prática também evita possíveis futuros retrabalhos ao reconsiderar alternativas descartadas e não documentadas.

Nos casos em que só for possível identificar uma alternativa para ser comparada à situação de não ação, recomenda-se apresentar uma justificativa robusta para a ausência de outras alternativas viáveis.

### **3.2.6 ANÁLISE DOS POSSÍVEIS IMPACTOS E COMPARAÇÃO DAS ALTERNATIVAS DE AÇÃO**

Esta etapa da AIR tem dois objetivos. Primeiramente, entender os impactos positivos e negativos de cada alternativa de ação de modo a identificar se seus benefícios superam seus custos e desvantagens quando comparadas à alternativa de não ação. Em segundo lugar, essa etapa busca criar uma base de comparação entre as soluções viáveis, de modo que seja possível orientar uma escolha dentre as diferentes possibilidades de ação.

Esta etapa pode ser orientada pelos seguintes passos:

- Identificação dos possíveis impactos, positivos e negativos, de cada alternativa de ação;
- Identificação dos atores e grupos impactados pelas alternativas de ação, considerando pelo menos aqueles atores ou grupos afetados pelo problema;
- Análise qualitativa para identificação dos impactos mais relevantes, que pode considerar a natureza, a magnitude e a probabilidade de ocorrência do impacto;
- Definição da metodologia para comparação das alternativas de ação;
- Análise mais aprofundada dos impactos mais relevantes, utilizando a metodologia escolhida; e
- Comparação das alternativas de ação.

O levantamento inicial dos possíveis impactos de cada alternativa deve ser tão amplo quanto possível, incluindo os impactos desejáveis e indesejáveis, diretos e indiretos, colaterais, tangíveis e intangíveis, de curto e médio e longo prazos, possíveis diferenças regionais, etc.

A escolha e a priorização dos impactos a serem analisados mais detidamente deve ser feita caso a caso, já que podem variar de setor para setor, em função do problema ou dos objetivos perseguidos.

A partir da prática observada entre os países da OCDE, nota-se que alguns tipos de impacto são frequentemente analisados nesta etapa da AIR, de modo obrigatório ou não. São eles:

- impactos concorrentiais;

- impactos sobre as micro e pequenas empresas (no Brasil, em observância à Constituição Federal de 1988 em seu artigo 179 e à Lei 123/2006, Art. 1º § 3º e § 4º);
- impactos sobre o comércio internacional ou nível de abertura dos mercados;
- impactos sobre saúde;
- impactos sobre segurança;
- impactos ambientais;
- impactos sobre custos administrativos; e
- impactos orçamentários.

Uma relação extensa dos diferentes tipos de impacto pode ser encontrada nos Guias da Comissão Europeia (2009 e 2015).

Além dos possíveis impactos de cada uma das alternativas de ação, devem ser identificados os atores ou grupos afetados e como estes impactos se distribuirão entre eles.

Deve-se considerar pelo menos aqueles atores ou grupos apontados na etapa de identificação dos grupos afetados, isto é, deve-se demonstrar quais serão os possíveis impactos de cada uma das alternativas de ação sobre os atores ou grupos afetados pelo problema. Além disso, é preciso avaliar se grupos não afetados pelo problema podem de alguma forma ser impactados pelas alternativas de ação em análise. Também devem ser considerados os impactos de cada alternativa sobre a própria Agência ou sobre outras instituições ou entes do setor público.

A análise dos impactos de cada alternativa deve ter sempre como referência a opção de não ação, ou seja, os impactos devem ser qualificados ou quantificados como um ganho ou custo líquido com relação ao cenário de inação por parte da Agência. A opção de não ação representa não somente uma fotografia atual do problema, mas deve ser entendida de forma dinâmica, levando-se em conta projeções futuras da evolução do problema e suas repercussões, inclusive a possibilidade de que ele seja resolvido ou minimizado por outros fatores não relacionados às alternativas sob análise.

Deve-se realizar ao menos uma análise qualitativa das vantagens e desvantagens, dos benefícios e custos, de cada uma das alternativas sobre cada um dos atores. Para esta análise, os benefícios ou vantagens devem ser entendidos de forma ampla, isto é, qualquer mudança que melhore significativamente a condição ou o bem-estar de um ator ou grupo frente à situação de não ação. De modo similar, custos ou desvantagens devem ser entendidos como quaisquer fatores que pioram a condição ou bem-estar atual deste ator ou grupo, também com relação ao

que ocorreria no cenário de não ação. Essa piora pode ocorrer por meio da imposição de custos financeiros, administrativos, novas obrigações, pela remoção ou redução de alguma condição favorável ou vantagem destes atores, por exemplo.

A análise e a comparação das alternativas, incluindo a alternativa de não ação, devem ser realizadas para um período de referência predefinido, que permitam considerar seus impactos de curto, médio e longo prazo. Diversos países recomendam adotar como parâmetro o período de 10 anos. Entretanto, este prazo deve ser avaliado caso a caso. Em situações em que as possíveis ações têm caráter temporário, por exemplo, a análise deve estar associada a este período. Nos casos em que forem realizadas análises quantitativas que impliquem a comparação de valores em diferentes momentos do tempo, é preciso trazê-los para uma mesma data, utilizando taxas de desconto adequadas e claramente explicitadas no Relatório de AIR.

Embora recomendada, a monetização ou mesmo a quantificação dos benefícios e custos nem sempre é possível, seja pela própria natureza desses fatores, seja pela carência de dados ou fontes de informação fidedignas. Em outros casos, ainda que possível, essa quantificação demanda custos e tempo desproporcionais. Para estes casos, pode-se optar por métodos e técnicas que permitam a comparação entre alternativas a partir de critérios qualitativos.

A metodologia mais adequada deverá ser definida caso a caso e deve ser brevemente apresentada, bem como as razões para a sua escolha.

O quadro a seguir sintetiza as metodologias mais comumente utilizadas nos países da OCDE que utilizam a AIR nos seus processos de regulação e de proposição de políticas públicas (OCDE, 1997, 2008, 2009). Além disso, nos Anexos III, IV e V são apresentadas algumas dessas metodologias em mais detalhes.

Tabela 3.4. Metodologias de análise de impacto mais comuns nos países da OCDE.

Metodologias de análise de impacto mais comuns nos países da OCDE	
ANÁLISE MULTICRITÉRIO (MULTI-CRITERIA ANALYSIS)	
Conceito	Consiste na comparação de alternativas considerando seu desempenho à luz de diversos critérios considerados relevantes. Cada critério recebe uma pontuação e uma ponderação de acordo com sua contribuição esperada para a obtenção dos objetivos definidos.
Vantagens	Permite incorporar à análise, além de aspectos técnicos e econômicos, outros aspectos sociais, políticos ou ambientais, cujos impactos podem ser de difícil mensuração, mas que têm relevância para os objetivos desejados.
	Permite definir e explicitar de forma objetiva e transparente os critérios que serão aplicados para comparar as alternativas de ação possíveis, mesmo que estes critérios sejam qualitativos.

	Permite agregar à análise questões distributivas.
Desvantagens	<p>O nível de subjetividade utilizado na pontuação e na ponderação dos critérios utilizados para a análise das alternativas pode - gerar questionamentos sobre o resultado obtido.</p> <p>Nem sempre permite incorporar a diferença de valor dos custos e benefícios no tempo.</p>
<b>ANÁLISE DE CUSTO-BENEFÍCIO (COST-BENEFIT ANALYSIS)</b>	
Conceito	Consiste na comparação dos valores monetários (em valor presente) dos custos e benefícios esperados da intervenção. A intervenção é considerada adequada sempre que o valor presente dos seus benefícios for superior ao valor presente dos custos que ela acarretará aos envolvidos. ( <b>Conforme contribuição Guia – Linha 173</b> )
Vantagens	Oferece uma forma objetiva de mensurar os impactos favoráveis e desfavoráveis da intervenção.
Desvantagens	Nem todos os custos e benefícios podem ser monetizáveis ou mesmo quantificáveis, em função de sua natureza ou devido à limitação de dados. Além disso, uma análise global de custo benefício não considera os efeitos distributivos das alternativas de ação. Por isso, uma análise complementar pode ser necessária para verificar se os custos e os benefícios são disseminados ou concentrados em determinados atores ou grupos pode ser necessária. ( <b>Conforme contribuição Guia – Linha 173</b> )
<b>ANÁLISE DE CUSTO-EFETIVIDADE (COST-EFFECTIVENESS ANALYSIS)</b>	
Conceito	<p>Consiste na comparação dos custos entre alternativas que geram benefícios de natureza semelhantes ou, alternativamente, numa comparação dos custos por unidade de benefício potencial.</p> <p>Considera tanto os custos (em termos monetários) como os resultados (em termos de benefícios) e é medido em termos de custos adicionais por êxito adicional. É usada quando os resultados das intervenções variam, mas podem ser medidos na mesma unidade (ex. curas de doenças, anos de vida ganhos, vidas salvas, casos evitados).</p>
Vantagens	<p>Permite um índice de comparação de eficiência das diferentes alternativas e a eliminação daquelas menos eficientes. Demanda uma quantidade menor de dados que a análise de custo-benefício, pois não exige a monetização dos benefícios gerados.</p> <p>Em alguns casos, esta metodologia é utilizada para evitar controvérsias na monetização de determinados benefícios como vida, saúde, segurança, etc.</p>
Desvantagens	<p>Este método assume os benefícios como um parâmetro já pré-definido, permitindo encontrar apenas a forma menos custosa de alcançá-los. Entretanto, o alcance destes benefícios pode ser objeto de questionamento, já que nem sempre podem representar o melhor para a sociedade como um todo.</p> <p>Uma limitação desta metodologia é que ela não permite quantificar se seus benefícios superam os seus custos.</p> <p>Além disso, os resultados encontrados em termos de custo por unidade de benefício podem não oferecer uma resposta definitiva sobre a melhor alternativa. Em alguns casos, pode ser</p>

	necessário, por exemplo, definir um limite máximo para os custos que se pode ou que se deseja suportar ou dos custos que serão impostos a terceiros.
<b>ANÁLISE DE CUSTO (COST ASSESSMENT)</b>	
Conceito	<p>Consiste na comparação direta dos custos impostos pelas alternativas nas empresas, consumidores, trabalhadores, governo, etc.</p> <p>É utilizada quando o foco é a identificação da opção de menor custo para obtenção de um determinado benefício.</p>
Vantagens	Permite uma forma direta de demonstrar qual o custo total gerado por cada alternativa de ação.
Desvantagens	Não considera os benefícios gerados, não permitindo diferenciar alternativas que impõem o mesmo custo total mas geram benefícios potenciais diferentes.
<b>ANÁLISE DE RISCO (RISK ANALYSIS)</b>	
Conceito	<p>Utilizada quando o problema regulatório é um tipo de risco e o objetivo desejável é minimizar este risco.</p> <p>Não se confunde com a análise de risco voltada a examinar os riscos envolvidos nas alternativas de ação consideradas.</p> <p>Consiste na análise das alternativas de ação para identificar aquela que é capaz de reduzir de forma mais eficaz e eficiente o risco identificado.</p> <p>Por exemplo: o objetivo é reduzir o índice de mortes em acidentes de automóvel ou reduzir o risco de falência do sistema financeiro.</p>
Vantagens	Permite identificar se as alternativas serão capazes de promover a redução de riscos de modo significativo.
Desvantagens	Não considera os custos para a redução dos riscos e não considera outros impactos potenciais das alternativas.
<b>ANÁLISE RISCO-RISCO (RISK-RISK ANALYSIS)</b>	
Conceito	<p>Similar à análise de risco, mas inclui não só os riscos diretamente afetados, como também os riscos indiretamente impactados por cada alternativa de ação.</p> <p>Utilizada para avaliar o impacto líquido de cada alternativa sobre o risco total em situações em que um risco pode ser substituído por outro.</p> <p>Por exemplo: uma medida adotada para reduzir o risco de acidentes na aviação civil pode ter um impacto significativo no preço das passagens, a ponto de provocar uma troca de viagens aéreas por viagens terrestres, aumentando o risco de acidentes nas rodovias. Uma análise risco-risco poderia ser aplicada para investigar se a redução do primeiro risco é anulada pelo aumento do segundo.</p>
Vantagens	Permite uma abordagem mais ampla, considerando a redução total do risco em virtude das possíveis alterações no comportamento dos agentes em resposta à ação considerada.

Desvantagens	Definir se o saldo final nos riscos é positivo ou negativo nem sempre é tarefa simples, sobretudo quando os riscos impactados são de tipos diferentes.
--------------	--

É fundamental que as premissas, os parâmetros, as hipóteses e as fontes de informação adotados nesta etapa sejam claramente apresentados no Relatório de AIR. Quando as premissas ou parâmetros utilizados apresentam alto grau de incerteza ou afetam de forma significativa os possíveis impactos, deve-se avaliar a pertinência de se realizar uma análise de sensibilidade quanto a tais parâmetros e premissas.

Em alguns casos, a comparação dos impactos positivos e negativos, dos custos e benefícios, indicará que há claramente uma alternativa de ação superior às demais para atingir os objetivos desejados. Em outros, a melhor alternativa pode não ser tão evidente. De todo modo, o Relatório de AIR não precisa necessariamente apontar uma escolha, mas deve necessariamente apresentar uma comparação das alternativas analisadas.

Ao final desta etapa, o Relatório de AIR deverá apresentar de forma resumida, objetiva e acessível, os resultados encontrados ao longo da análise. Recomenda-se que as alternativas sejam apresentadas em um quadro resumo, que traga, para cada alternativa, a seguinte síntese:

- em que medida a opção atinge os objetivos definidos (efetividade);
- a relação entre benefícios e custos (eficiência); e
- sua coerência com relação aos objetivos estratégicos da Agência.

Se possível, as alternativas devem ser apresentadas observando a ordem de preferência das alternativas, a partir dos critérios e metodologia utilizados.

Além de apresentar em que medida as alternativas alcançam os resultados pretendidos, quais seus benefícios e custos, esse resumo final deve deixar claro eventuais pontos sensíveis envolvidos em cada alternativa, por exemplo: se há questões distributivas a serem consideradas, ou seja, se há custos suportados de modo desproporcional por algum setor ou grupo (empresas, pequenas empresas, consumidores, trabalhadores, governo, região, parceiros comerciais, etc); se há questões que podem ser objeto de resistência política, da sociedade ou dos regulados; se há efeitos cumulativos com outras regulações, etc.

Os resultados finais apresentados nessa etapa servirão para demonstrar aos tomadores de decisão as vantagens e desvantagens, os impactos positivos e negativos, desejáveis e indesejáveis, das alternativas de ação e os trade-offs entre as escolhas disponíveis, permitindo uma decisão bem fundamentada.

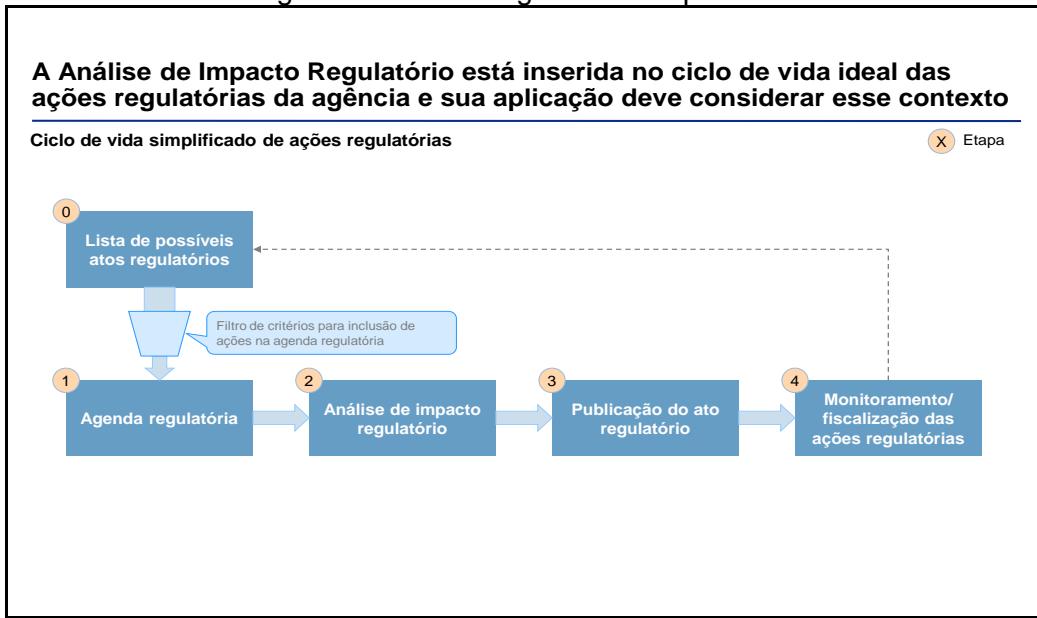
### 3.3 PROCEDIMENTOS PARA ELABORAÇÃO DE AIR

Apresentadas as boas práticas reunidas pelo Grupo de Boas Práticas Regulatórias da SAG/Casa Civil, passa-se agora a detalhar os procedimentos recomendados na condução da AIR pelas Equipes de Projeto dos projetos de regulamentação da Agenda Regulatória no âmbito Anatel.

Dessa forma, considerando os objetivos da AIR, os responsáveis por sua elaboração, a necessária adequação da complexidade do estudo às situações de contorno específicas de cada projeto, recomenda-se na condução da AIR na Agência seguir a sequência de etapas de elaboração descritas à seguir.

Reforça-se, no entanto, que a AIR insere-se no contexto de um ciclo de vida regulatório, conforme apresentado de forma simplificada na figura abaixo. O intuito da figura 3.2 é localizar a AIR no ciclo de determinada ação regulatória e ressaltar que esta etapa gera insumos importantes para as demais etapas do ciclo, ou seja, a AIR reúne dados, informações e reflexões relavantes para as demais etapas do ciclo.

Figura 3.2 – Ciclo regulatório simplificado.



Nessa seção, portanto, são contempladas as etapas necessárias para a elaboração da AIR, de forma a concluir a fase 2 do fluxo simplificado<sup>17</sup> que é, por sua vez, dividida nas etapas identificadas na figura 3.3, que ilustram os procedimentos detalhados nessa seção do manual.

Figura 3.3 – Etapas necessárias para a elaboração da AIR.



Fonte: Consórcio ADVISIA.

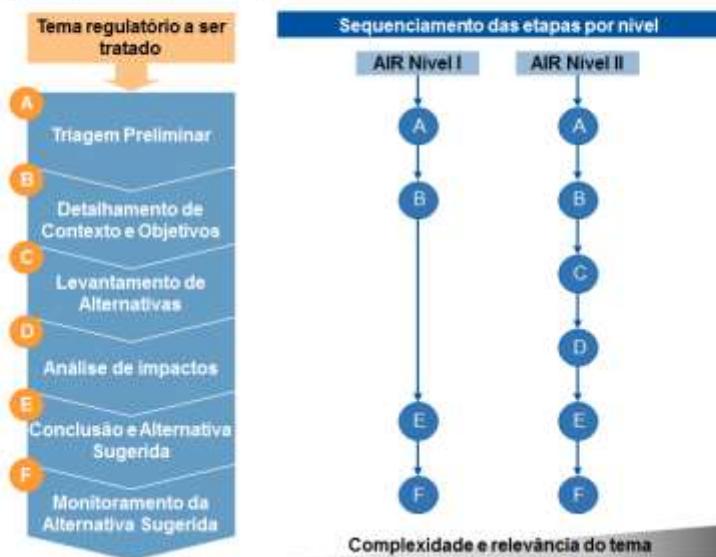
Na subseções seguintes são apresentadas cada uma das referidas etapas da fase 2 (etapas “A” à “E” acima), sendo propostos dois níveis de complexidade para aplicação do estudo de AIR, conforme ilustrado na figura 3.4. A aplicação de cada nível é orientada por meio das características do assunto tratado e orientações constantes do próprio manual para realizar a escolha por cada nível segundo critérios específicos.

<sup>17</sup> O fluxo mais detalhado do processo de regulamentação é objeto da portaria do processo de regulamentação – Portaria nº 927/2015, que consta de Anexo deste manual.

Figura 3.4 – Níveis de complexidade da AIR.

**É possível aplicar diferentes níveis de complexidade à analise, dependendo das características do tema estudado**

Fluxo normal para aplicação da Análise de Impacto Regulatório



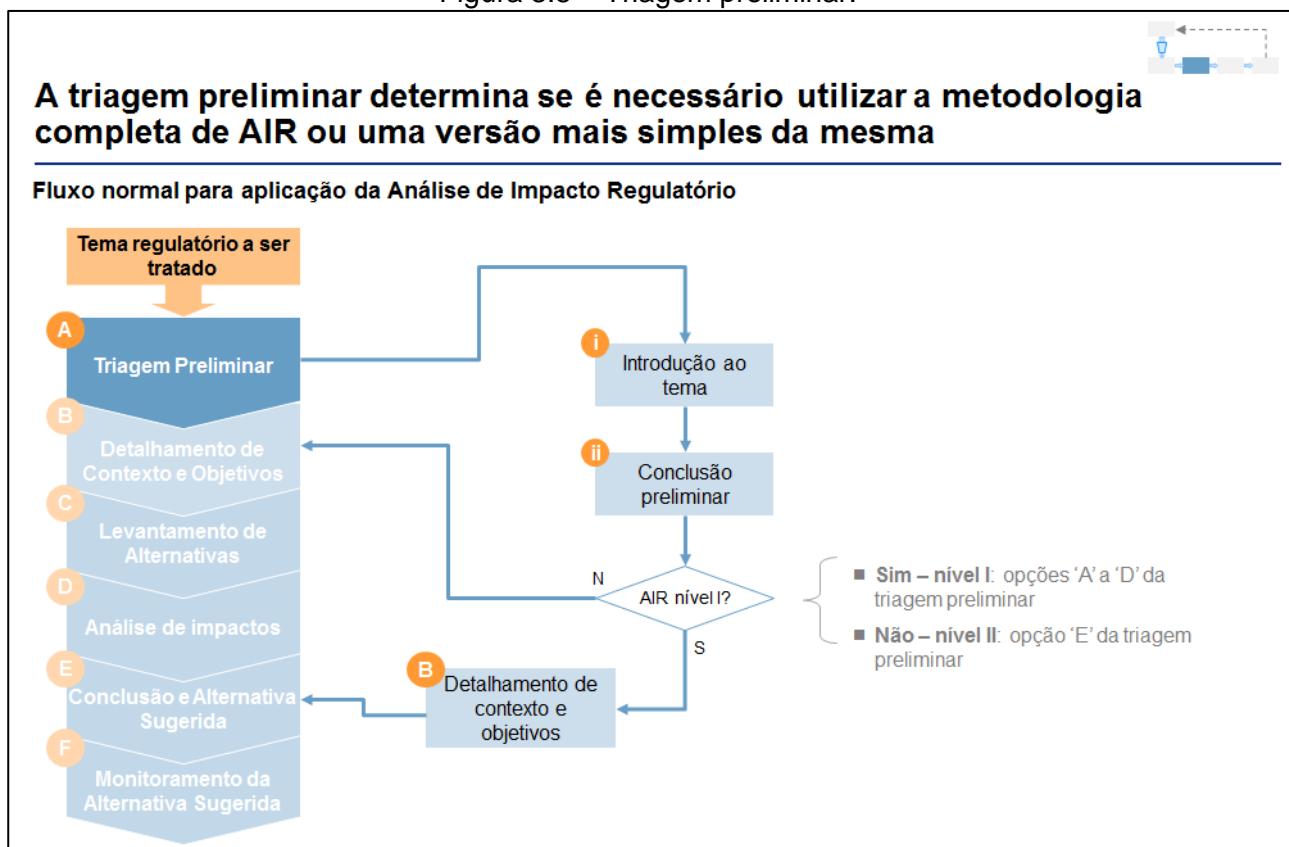
Fonte: Consórcio ADVISIA.

Além disso, ao longo das próximas subseções e, quando aplicável, é apresentada a respectiva parte do modelo de Relatório de AIR a ser preenchida, devidamente indicada com fundo na cor cinza para fácil referência. Passa-se então a detalhar as etapas A, B, C, D e E acima.

### 3.3.1 ETAPA A – TRIAGEM PRELIMINAR – CHECKLIST INICIAL

O primeiro passo da análise de impacto regulatório consiste na triagem preliminar para selecionar os temas que precisam ser avaliados por meio de cada nível de complexidade da AIR (nível I ou nível II). Recomenda-se utilizar os passos apresentados a seguir, avaliando as questões apresentadas abaixo segundo as orientações à seguir.

Figura 3.5 – Triagem preliminar.



Fonte: Elaboração própria e Consórcio ADVISIA.

Conforme abordado anteriormente, a Análise de Impacto Regulatório corresponde essencialmente à reflexão, por parte da Agência, dos efeitos que suas ações podem gerar no setor. A triagem preliminar busca avaliar o alcance desses efeitos e a margem de manobra disponível para a Agência. Nos casos mais triviais (exemplificados à seguir), essa exploração inicial do tema já conduz a equipe a uma conclusão sobre esses impactos, não exigindo a aplicação de todas as etapas da análise, ou seja, levando a aplicação da AIR simplificada (nível I).

Nos demais casos, essa análise preliminar deve levar a equipe ao passo seguinte da metodologia (AIR nível II). Salienta-se, entretanto, que o objetivo dessa etapa é auxiliar a Equipe

de Projetos a identificar os temas que podem ser tratados por uma AIR nível I, mas a Equipe de Projetos tem liberdade para seguir o fluxo da AIR nível II caso conclua que essa opção é mais adequada para o caso concreto.

Dessa forma, a descrição introdutória e o detalhamento do contexto e objetivos, no caso de temas que passem por AIR simplificada (nível I), deve ser capaz de apontar as alternativas e os impactos esperados. No caso dos demais estudos de AIR, esses tópicos são detalhados nas seções seguintes do relatório de AIR e recomenda-se, portanto, que a introdução se limite à apresentação do tema.

Para definir o nível de complexidade da AIR recomenda-se, então, avaliar o tema delimitando sua abrangência e considerando aspectos específicos relacionados à tomada de decisão, urgência e impactos. Ou seja, a Equipe de Projetos deve analisar o tema preliminarmente.

A AIR, conforme ressaltado anteriormente, é uma ferramenta para auxílio à tomada de decisão, de forma que se a decisão já estiver tomada não caberia realizar uma análise detalhada do tema, cabendo então a AIR simplificada (nível I). Em alguns casos a AIR pode até ser dispensada justificadamente por esse critério, cabendo, no entanto, Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) em alguns casos.

Em casos de urgência, também pode-se utilizar a AIR simplificada (nível I) pelo fato de que a Agência não teria margem de manobra para realizar uma análise mais completa do tema. Recomenda-se, no entanto, que seja realizada uma Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) para avaliar ex post os impactos específicos que se apresentaram.

Finalmente, para os casos de baixo impacto a AIR simplificada (nível I), em geral, é suficiente para avaliar o tema.

Na tabela 3.5, de forma a orientar a avaliação da Equipe de Projetos, são apresentadas algumas conclusões possíveis da triagem preliminar.

Tabela 3.5. O que se pode concluir da Triagem Preliminar realizada?

Conclusão	Resultado
A. Há somente uma ação possível por parte da Agência ou a decisão regulatória já foi tomada.	<input type="checkbox"/>
B. A ação regulatória é urgente e, portanto, não há margem de manobra para uma AIR detalhada, sendo necessária a aplicação de AIR nível I e posterior Avaliação de Resultado Regulatório (ARR).	<input type="checkbox"/>
C. Impactos não podem ser identificados claramente <i>ex-ante</i> sendo necessária a aplicação de AIR nível I e posterior Avaliação de Resultado Regulatório (ARR).	<input type="checkbox"/>
D. Impactos são pequenos (temas de notório baixo impacto) e, portanto, a aplicação de AIR nível I pode ser suficiente.	<input type="checkbox"/>
E. Existe mais de uma ação possível por parte da Agência, cabendo avaliar de forma detalhada os impactos do problema, conforme a metodologia de AIR de nível II apresentada nas demais seções.	<input type="checkbox"/>

Alguns exemplos de casos que poderiam ser classificados como AIR nível I são apresentados abaixo:

- atos que geram baixo impacto (ex.: atos de teor administrativo sem impacto internos ou externos, atos de baixa complexidade, atos que representem custos internos ou externos não significativos);
- cumprimento de leis, de decretos ou de ações judiciais específicas: não geram a possibilidade de múltiplas opções de ação pela Anatel (importante notar que em alguns casos, especialmente naqueles que são notavelmente impactantes, é recomendável realizar a AIR de nível III para que a agência tenha controle e previsibilidade do efeito de suas ações regulatórias e possa contribuir também para um processo de monitoramento mais eficaz);
- atos sobre um assunto cujos dados quantitativos ou qualitativos não estão disponíveis nem dentro e nem fora da Anatel e que, portanto, torna o levantamento de possíveis impactos muito especulativo (ex. projetos piloto);
- atos com comprovada urgência e que não haja disponibilidade de tempo suficiente para a aplicação de AIR nível II;

- atos em que a decisão já tenha sido tomada nas instâncias superiores da agência (importante notar que em alguns casos, especialmente naqueles que são notavelmente impactantes, é recomendável realizar a AIR de nível III para que a agência tenha controle e previsibilidade do efeito de suas ações regulatórias e possa contribuir também para um processo de monitoramento mais eficaz).

Por outro lado, são apresentados abaixo possíveis casos que seriam classificados como AIR nível II:

- proposição de atos normativos de maior complexidade;
- revisão de atos normativos de maior complexidade;
- aplicação de recomendações internacionais não obrigatórias;
- alterações no regimento interno da Anatel.

O campo do Relatório de AIR que reflete a avaliação preliminar realizada é apresentado abaixo e deve ser preenchido conforme os procedimentos detalhados acima, refletidos no texto explicativo do item.

### **i. INTRODUÇÃO AO TEMA**

<Apresentação sobre o assunto a ser tratado.

Eventuais restrições à atuação da agência. Exemplos:

- a) Trata-se de atendimento de disposição regulamentar que restringe a atuação da Agência;
- b) A decisão sobre qual a ação a ser desenvolvida em resposta ao problema já foi tomada (administrativamente, em decorrência de disposição legal, tratado internacional ou orientação do Conselho Diretor).
- c) Trata-se de tema presente na agenda regulatória e que possui como escopo o estudo de tais elementos (listagem dos elementos a serem considerados pela equipe)>

<Formato livre>

<Tamanho desejado – alguns parágrafos>

A análise deve prosseguir para a próxima seção somente se for escolhida a opção E da tabela 3.5.

### 3.3.2 ETAPA B – DETALHAMENTO DE CONTEXTO E OBJETIVOS

Para a aplicação das metodologias de análise de impacto regulatório é necessário definir criteriosamente o problema e o objetivo que se deseja alcançar com uma possível ação regulatória. Esta etapa precisa ser acompanhada de exercício de alinhamento com os responsáveis pela inclusão do tema na agenda regulatória para que não haja tratamento inadequado do tema ou frustração de expectativas em relação aos objetivos estratégicos que guiaram a inclusão do tema na agenda.

Figura 3.6 – Detalhamento de contexto e objetivos.



Fonte: Elaboração própria e Consórcio ADVISIA.

A etapa B é uma etapa fundamental da AIR, não sendo recomendável acelerar as discussões em demasia em prejuízo de melhores reflexões e análises nessa etapa, pois o detalhamento do tema vai orientar todo o trabalho de análise posterior. Em outras palavras, deve-se utilizar o tempo necessário para realizar todos os procedimentos aqui descritos, de forma a definir de forma crível e adequada o problema e o objetivo da ação.

A subetapa mais sensível é a descrição do problema, pois toda a análise se apoia na resolução desse problema. O uso de técnicas que facilitem a discussão e análise de consistência do problema é fortemente recomendável. Nesse manual, apresentamos, por exemplo, o uso de Árvores Lógicas para facilitar essa tarefa.

As partes do Relatório de AIR referentes a descrição do problema são apresentadas abaixo. Ou seja, além da descrição do problema deve-se descrever o contexto em que ele se insere.

### **i. QUAL O CONTEXTO DO TEMA?**

<Descrição do contexto do tema, identificando os desafios políticos envolvidos e as razões para que o tratamento seja realizado num momento definido. Deve incluir um resumo das condições de contorno regulatórias (portarias, atos, resoluções, leis, etc.). Deve incluir informações de cunho qualitativo e/ou quantitativo (por ex. valores de indicadores) que levaram a agência tratar do tema em questão. No documento, esse trecho serve como uma introdução do assunto ao leitor.

Inclusão apenas de informações-chave e relevantes. Onde for necessário prover mais detalhamento, prover um apêndice à AIR para cobrir os tópicos necessários. >

<Formato livre>

<Tamanho desejado – 1-3 parágrafos>

### **ii. QUAL O PROBLEMA A SER SOLUCIONADO?**

<Com base no contexto, explicitar o problema descrevendo-o de forma clara, sucinta e citando prováveis causas. >

<Formato livre>

<Tamanho desejado – 1-2 parágrafos

+ eventualmente a árvore lógica do problema >

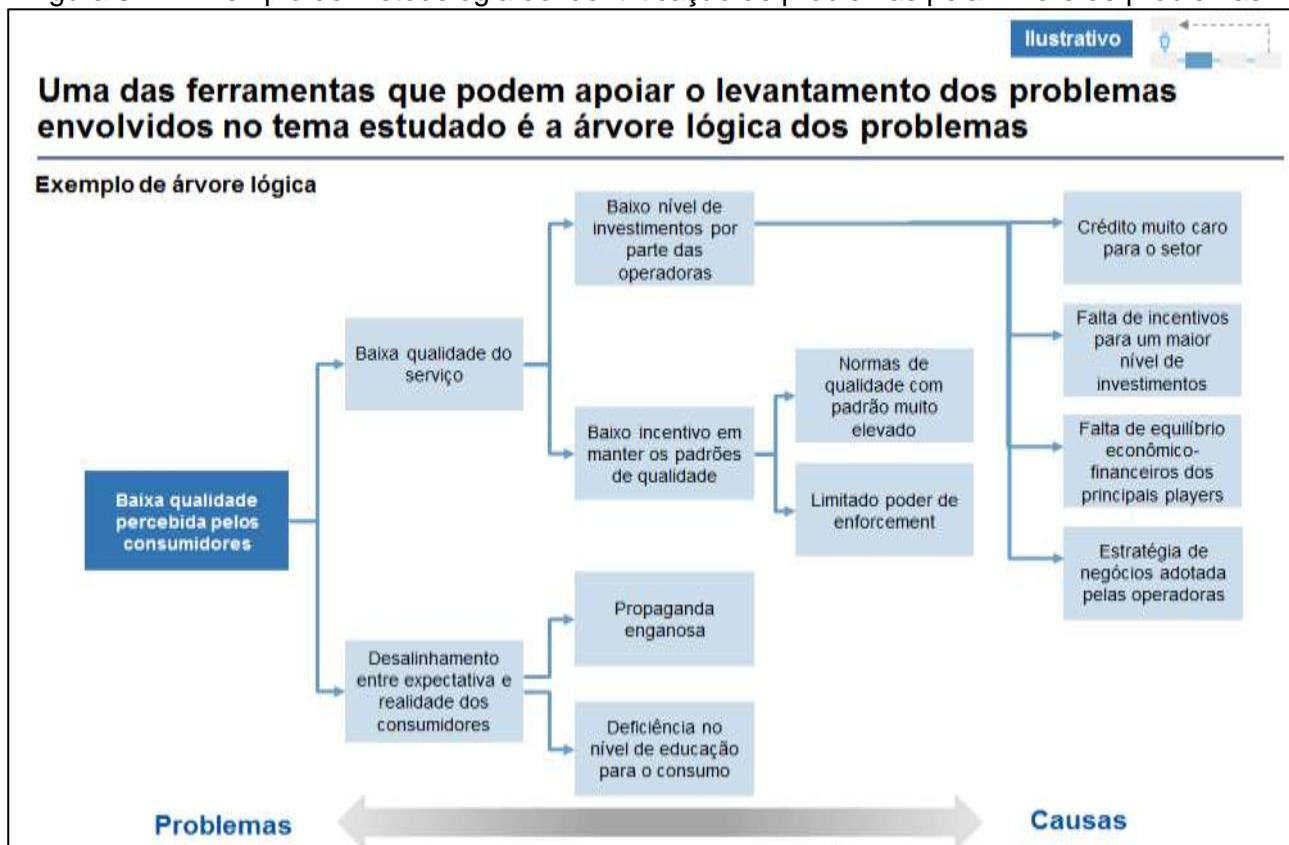
Para auxiliar a identificação do problema de forma robusta e segura, pode-se utilizar algumas técnicas como a construção de Árvore Lógicas. Essa técnica permite a exploração de questões associadas ao tema estudado buscando-se identificar suas relações de causa e efeito. Recomenda-se, portanto, que para cada problema se efetue a análise de que se ele causador de um problema maior, mais importante e que deva ser o verdadeiro alvo da equipe. Ao mesmo tempo, é fundamental discutir as causas e subcausas dos problemas identificados.

Para construção de uma árvore lógica, deve-se partir de um problema (raiz da árvore) e conectá-lo às suas principais causas. Em seguida, procura-se determinar para cada causa suas

possíveis causas até que se encontre as chamadas “causas-fundamentais” da árvore, que corresponde às folhas de cada ramo da árvore.

A figura a seguir apresenta-se um exemplo simplificado de árvore lógica partindo de um problema e chegando às suas possíveis causas. É importante lembrar que não há limite para o número de níveis da árvore ficando à critério da equipe o nível de detalhamento que se deseja atingir.

Figura 3.7 – Exemplo de metodologia de identificação de problemas pela Árvore de problemas.



Fonte: Elaboração própria e Consórcio ADVISIA.

O exemplo utilizado busca tangibilizar o conceito por trás da árvore lógica. Em cada nível adicional no sentido da esquerda para a direita, deve-se discutir as possíveis causas do problema ou subproblema apresentado. A relação de causa-efeito dos impactos auxilia a identificação dos problemas e como levantar soluções que atuem nesses mecanismos causais.

No caso dos objetivos, tratamento no cenário internacional e definição dos grupos afetados, os respectivos campos do relatório de AIR e um breve explicação de seu preenchimento são apresentados abaixo. Ressalta-se a importância da definição dos objetivos da ação regulatória que, conforme a explicitado na seção 3.2.4 desse manual, pode restringir ou ampliar o rol de

alternativas possíveis para a solução do problema. O tratamento no cenário nacional e internacional também podem orientar a Equipe de Projetos no levantamento de alternativas.

O levantamento dos grupos afetados também é de fundamental importância, pois são justamente os impactados pela ação regulatória e na análise de impactos devem ser elencados os impactos para cada um dos grupos.

### **iii. QUAL(IS) O(S) OBJETIVO(S) DA AÇÃO?**

<Descrição dos objetivos da ação. É importante reconhecer a diferença entre objetivos gerais e imediatos. Ambos devem ser incluídos na AIR, pois os objetivos gerais estão ligados aos objetivos estratégicos da agência e os objetivos imediatos geralmente estão ligados à intervenção estudada. Os objetivos devem ser específicos, mensuráveis, atingíveis, realistas e temporais. Eventuais limitações à atuação da equipe devem ser destacadas, como a possibilidade de resolução parcial do problema identificado. >

<Formato livre>

<Tamanho desejado – 2 parágrafos>

### **iv. COMO O TEMA É TRATADO NO CENÁRIO NACIONAL E INTERNACIONAL?**

<Breve relato sobre como o tema analisado é tratado em outros países. Não é uma etapa obrigatória e, dependendo do tema, pode ser ignorada. Deve-se considerar também o tratamento do tema no cenário nacional, por meio da experiência de outras agências ou se apoiar na própria jurisdição da Anatel. >

<Formato livre>

<Tamanho desejado – alguns parágrafos>

### **v. QUAIS OS GRUPOS AFETADOS?**

<Rol completo de todos os grupos potencialmente envolvidos e que devem ser afetados pela ação regulatória>

<Formato:

- Grupo Afetado 1
- Grupo Afetado 2
- Grupo Afetado 3
- ....
- Grupo Afetado n >

### **vi. QUAL A ABRANGÊNCIA DO TEMA E OS RISCOS DE IMPACTO DO PROBLEMA A SER SOLUCIONADO?**

A avaliação da abrangência do tema e dos riscos envolvidos é fundamental para posteriormente eleger a metodologia de análise de impacto mais adequada ao caso concreto e para decidir sobre a necessidade ou não de quantificação/monetização dos impactos.

Conforme abordado na seção 3.2, é uma boa prática quantificar os impactos, sempre que possível, para os casos mais complexos. A avaliação da abrangência do tema e dos riscos envolvidos faz justamente uma análise da complexidade envolvida, agora em um segundo nível, para mais bem delimitar o escopo da análise na AIR nível II.

Para avaliar a abrangência do tema, sugere-se utilizar a seguinte tabela que deve servir de referência inicial para a avaliação da complexidade do tema. O resultado da análise, no entanto, é apenas um indício inicial, pois a tabela não é exaustiva e há uma carga de subjetividade relevante nessa etapa da análise. Dessa forma, recomenda-se à Equipe de Projetos avaliar e discutir outras evidências obtidas seja por meio de consulta aos grupos afetados seja por avaliação interna da Equipe para decidir sobre a abrangência do tema e sua complexidade.

Tabela 3.6. Avaliação da abrangência e complexidade do tema.

Intensidade de impacto	Pleno	Alto	Médio	Baixo	Sem impacto
Alvo de impacto	20	10	4	2	0
Concessionárias de serviço de telecomunicações	<input type="checkbox"/>				
Grupo de mais do que 50 mil usuários de serviços de telecomunicações	<input type="checkbox"/>				
Prestadoras de serviços de telecomunicações correspondentes a mais do que 25% do mercado em estudo	<input type="checkbox"/>				
Imagen da Agência	<input type="checkbox"/>				
Órgãos de comunicação social	<input type="checkbox"/>				
Procedimentos e sistemas internos da Anatel	<input type="checkbox"/>				
Competição do setor de telecomunicações	<input type="checkbox"/>				
Imagen ou as relações do Brasil no cenário internacional	<input type="checkbox"/>				
Qualidade dos serviços de telecomunicações	<input type="checkbox"/>				
Bens e direitos da União (uso do espectro, patrimônio público, etc.)	<input type="checkbox"/>				
Itens padronizados pela agência	<input type="checkbox"/>				
Arrecadação de recursos pela União	<input type="checkbox"/>				

Efetuando-se o somatório da pontuação dos itens avaliados podemos chegar a conclusão preliminar sobre a abrangência e complexidade do tema, conforme a tabela abaixo.

Tabela 3.6. Conclusões da avaliação da abrangência e complexidade do tema.

Condição	Conclusão	Resultado
<b>A. Somatório da pontuação referente às questões apresentadas na tabela anterior menor do que 20.</b>	Embora exista mais de uma ação possível por parte da Agência, a abrangência do tema e o potencial de impacto do problema indicam preliminarmente baixa complexidade.	<input type="checkbox"/>
<b>B. Somatório da pontuação referente às questões apresentadas na tabela anterior maior ou igual a 20.</b>	Existe mais de uma ação possível por parte da Agência e a abrangência do tema e o potencial de impacto do problema indicam alta ou média complexidade e, consequentemente, a necessidade de AIR nível II.	<input type="checkbox"/>

A motivação dos aspectos contidos na tabela são de avaliar se há o envolvimento de grupos econômicos dominantes no mercado de telecomunicações, assim como de impactos relevantes em aspectos chave da atuação regulatória da Agências, tais como qualidade dos serviços de telecomunicações, competição, bens e direitos da união, etc. Caso o impacto geral avaliado pela tabela seja de 0 a 20 pontos, haveria evidência de que o tema é de baixa complexidade, salvo melhor juízo pela Equipe de Projetos, e assim poderia se justificar a utilização de uma metodologia que não necessariamente demande a quantificação dos impactos. Por outro lado, se o impacto geral for maior ou igual a 20 pontos, ou seja, há indício inicial de que haveria impacto pleno em algum dos grupos afetados ou em algum dos aspectos chave elencados, de forma que justificaria avaliar quanto a quantificação dos impactos, caso os dados estejam disponíveis.

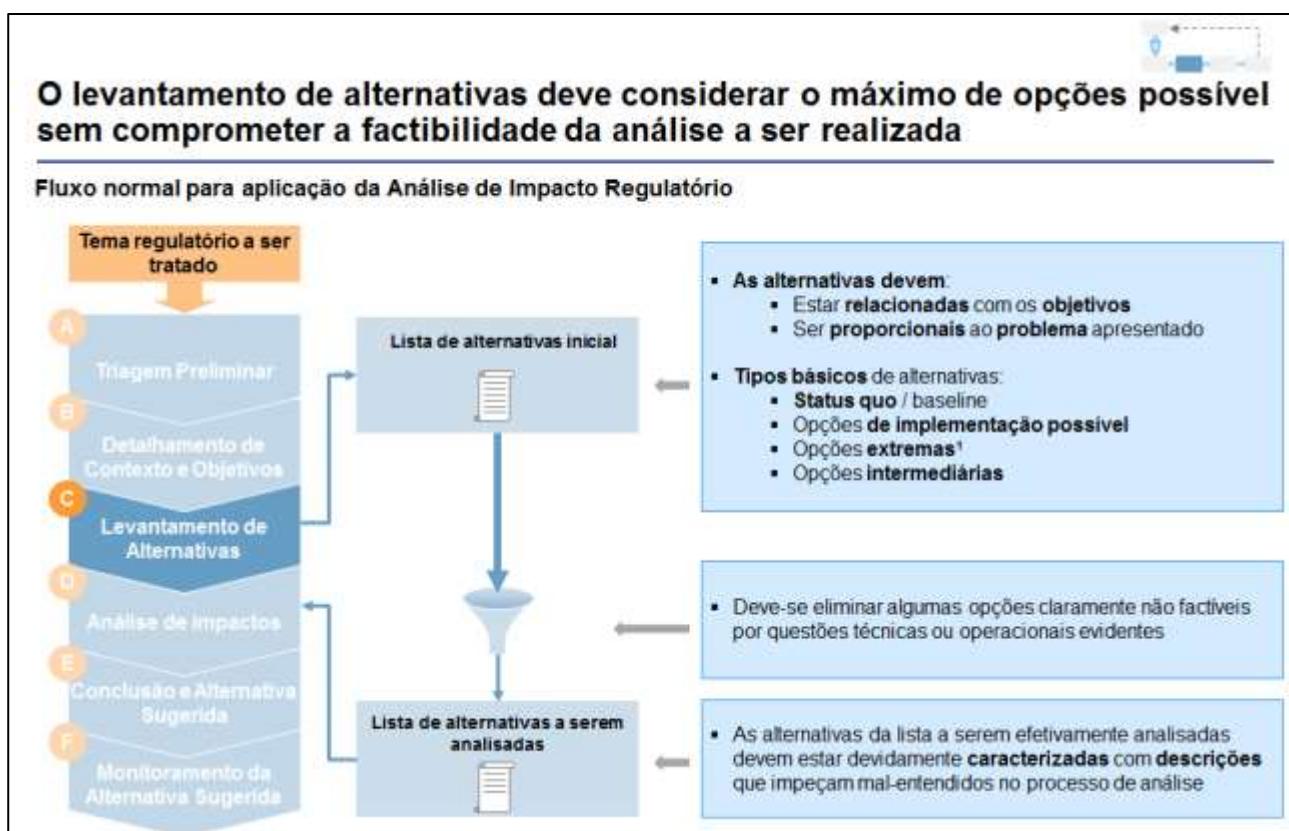
Recomenda-se a elaboração de um levantamento de possíveis impactos gerados pelo tema e, a partir dessa lista, preencher a tabela atribuindo a intensidade do impacto baseada no consenso da Equipe de Projetos.

A análise deve prosseguir para a próxima seção, levando-se em consideração as evidências coletadas conforme acima.

### 3.3.3 ETAPA C – LEVANTAMENTO DE ALTERNATIVAS

O estabelecimento de alternativas a serem seguidas pode ser uma atividade desafiadora. Dessa forma, sugere-se que antes de finalizar a lista de opções, haja profunda análise pela Equipe de Projetos de evidências e dados, por exemplo, provenientes de relatórios do setor, da opiniões de especialistas, entre outros, com o intuito de entender o problema a ser solucionado. Além disso, recomenda-se identificar as melhores práticas dentro ou fora do setor que possam ser aplicadas na resolução do problema e considerar também eventuais soluções disruptivas ou radicais para compara-las às demais alternativas levantadas.

Figura 3.8 – Levantamento de alternativas.



(1) Alternativas externas podem não obedecer a característica de estarem relacionadas com os objetivos e serem proporcionais ao problema apresentado.  
Fonte: Elaboração própria e Consórcio ADVISIA.

Destaca-se que o processo de levantamento de alternativas deve ser um processo interativo e, assim, recomenda-se considerar as alternativas identificadas em consultas aos grupos afetados. A discussão com esses grupos, por meio de mecanismos de participação social, é fundamental

para que se certifique que todas as opções relevantes foram mapeadas, observando sempre sua relação com os objetivos estabelecidos e sua proporcionalidade ao problema.

As AIRs sempre se baseiam no estudo de diferentes alternativas. Isso pode incluir alternativas à regulação, formas alternativas de regulação ou opções alternativas de implementação, por exemplo, pode-se considerar as seguintes ações não normativas ou alternativas:

- campanhas de publicidade para direcionar a atenção do público para determinado tema;
- impor obrigações para os prestadores de serviços de telecomunicações relacionadas ao provimento de informações aos consumidores;
- impor taxações para desestimular uma ação indesejada;
- propor subsídios para estimular uma ação desejada;
- desenvolver mecanismos de “autorregulação” junto ao setor de telecomunicações.

Um dos aspectos fundamentais na composição da lista de alternativas de ação regulatória é a característica de proporcionalidade da alternativa em relação ao problema a ser tratado. As perguntas a seguir ajudam a avaliar o aspecto de proporcionalidade necessário às alternativas:

- A alternativa vai além dos objetivos traçados?
- A alternativa possui aspectos que não são de responsabilidade da Anatel?
- Os potenciais custos de implementação são razoáveis (considerando Anatel, Governo, Operadoras, Consumidores, etc.)?
- Há um risco evidente da alternativa não ser eficaz devido à sua complexidade?

Em um primeiro momento, deve-se listar o maior número possível de alternativas, sem julgá-las quanto à sua factibilidade. Em seguida, então, pode-se filtrar essas alternativas para que a análise de impacto não seja demasiadamente longa e complexa, mas garantindo uma lista de alternativas possíveis de serem implementadas e que contemplem, pelo menos, os tipos básicos de alternativas indicados acima.

### **i. QUAIS SÃO AS OPÇÕES REGULATÓRIAS CONSIDERADAS PARA O TEMA?**

<Descrição das alternativas analisadas incluindo a alternativa de não tomar nenhuma ação regulatória (Status quo). Mesmo que a opção de não realizar nenhuma ação seja inviável na prática, sua análise pode ser útil para comparação com as demais opções. No entanto, especialmente nos casos em que sejam necessárias AIRs menos detalhadas, pode ser desproporcional o estudo detalhado da opção em que não há

nenhuma ação regulatória. A descrição das alternativas deve ser suficiente para que a análise de impacto posterior possa ser realizada sem que haja dúvidas quanto ao significado de cada alternativa.>

<Formato:

- *Alternativa A – <Descrição da alternativa>*
- *Alternativa B – <Descrição da alternativa>*
- *Alternativa C – <Descrição da alternativa>*

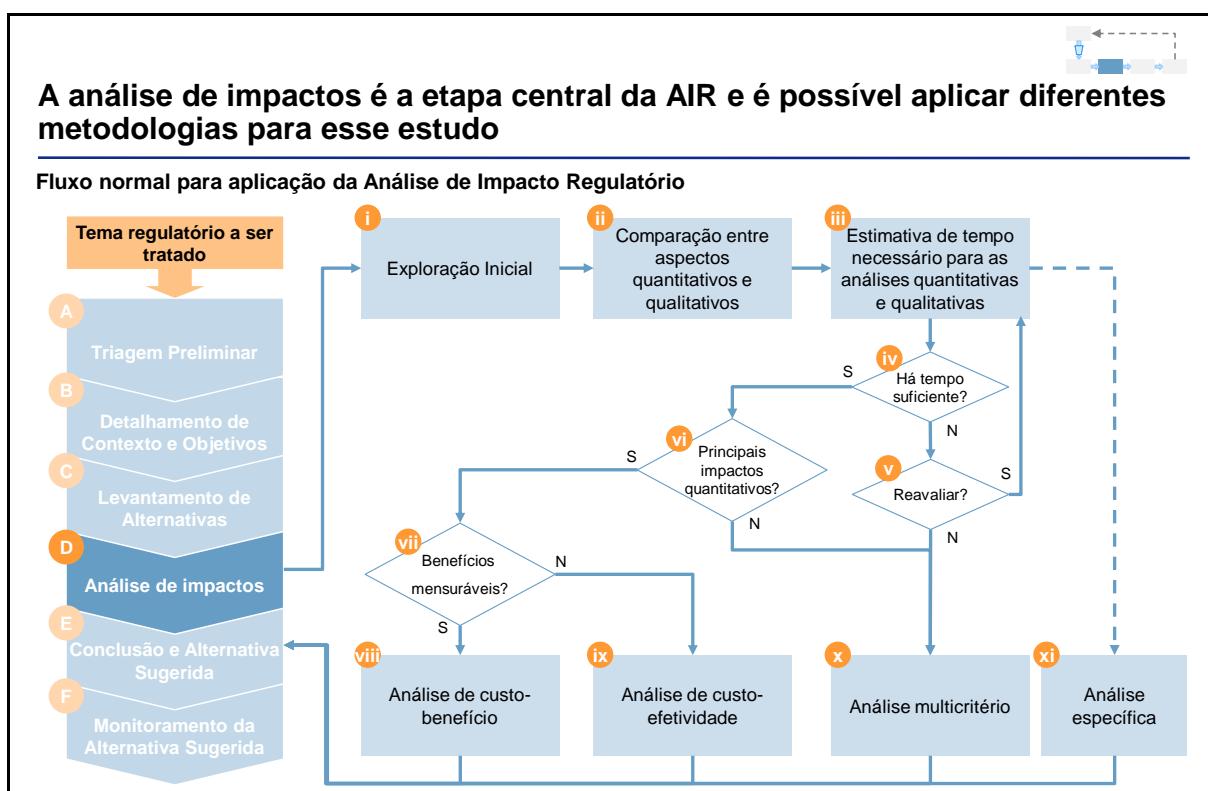
Formato/>

### 3.3.4 ETAPA D – ANÁLISE DE IMPACTOS

Uma vez definidas as alternativas de possíveis ações regulatórias, deve-se identificar seus custos, benefícios e impactos. Sempre que possível, deve-se procurar monetizar os custos e benefícios. A recomendação inicial é a aplicação da análise de custo-benefício para as propostas mais significativas isoladamente ou em conjunto com a aplicação de uma análise multicritério mais ampla dependendo dos critérios aplicados.

No entanto, detalha-se a seguir uma sistemática de avaliação para indicar a melhor metodologia a ser aplicada a depender do caso e dos dados disponíveis.

Figura 3.9 – Análise de Impactos.



Fonte: Consórcio ADVISIA.

A primeira atividade de análise corresponde à preparação dos dados e estimativa de tempo necessário para execução das metodologias, atividade refletida nos itens i, ii e iii. Essa análise inicial é fundamental para se identificar a metodologia mais adequada a ser aplicada para o assunto em estudo.

As etapas iv e v, por sua vez, indicam a avaliação que a Equipe de Projetos deve realizar sempre que conduzir uma AIR para decidir sobre o nível de análise que pode ser utilizado, levando-se em consideração as limitações de tempo e dados disponíveis. Ressalta-se que a conclusão dessa avaliação quanto às estimativas de tempo podem ser reavistas, reduzindo-se a granularidade, quantidade ou histórico dos dados, desde que não haja comprometimento do trabalho. A ideia central é que a Equipe de Projetos avalie as limitações do projeto e tome a melhor decisão na condução da AIR, sempre avaliando a qualidade da análise.

A etapa vii avalia se é possível monetizar os benefícios. Essa avaliação é especialmente relevante para avaliar entre a aplicação das metodologias de análise custo-benefício (ACB) e análise custo-efetividade (ACE). Como regra geral, a ACE é escolhida quando o principal benefício identificado não é monetizável.

Após essa avaliação, chega-se a uma recomendação de metodologia a ser utilizada, seja análise custo-benefício, custo-efetividade ou multicritério. Cada uma delas com suas especificidades. Destaca-se, no entanto, que há a possibilidade da utilização de outras metodologias específicas para mensurar os impactos, ou seja, a utilização de análise específica (passo xi), correspondendo essa análise a uma alteração específica nas outras três metodologias, uma combinação das metodologias ou uma metodologia diferente das apresentadas.

A seguir são detalhadas cada uma etapas ('i' a 'xi') da figura 3.9.

### i. EXPLORAÇÃO INICIAL

Na exploração inicial recomenda-se avaliar o maior número possível de dados para estimar os impactos para as alternativas a serem estudadas. Nessa avaliação, sugere-se reunir dados para os principais tipos de impacto esperados, quais sejam:

- Impactos econômico-financeiros nos agentes do setor;
- Impactos nos consumidores quanto à experiência de utilização de serviços de telecomunicações;
- Impactos sociais de forma ampla (não limitado diretamente aos consumidores).

É importante que todos os custos, benefícios e impactos sejam avaliados para todas as opções. Como exemplos de possíveis custos e benefícios, pode-se citar:

- custos e benefícios tangíveis: são aqueles para os quais pode-se atribuir um valor, ou seja, podem ser monetizados;

- custos e benefícios intangíveis: são aqueles para os quais não se pode atribuir um valor, ou seja, não podem ser monetizados;
- custos e benefícios diretos: são aqueles que estão relacionados com o objetivo primário das propostas avaliadas;
- custos e benefícios indiretos: são aqueles resultados indiretos da ação regulatória.
- custos e benefícios reais: são aqueles que recaem sobre o consumidor final e contribuem ou reduzem o bem-estar da sociedade;
- custos pecuniários: são aqueles que surgem quando os custos afetam um setor da sociedade e geram um nível similar de benefícios em outro setor. Não há mudança no bem-estar total da sociedade. Custos pecuniários não devem ser contabilizados na análise de custo-benefício, mas podem ser levados em consideração na avaliação das opções de forma geral.

Uma AIR também deve ser capaz de avaliar os custos para cumprimento das ações propostas, ou seja, os custos envolvidos no cumprimento pelos agentes das ações regulatórias. Esses custos não estão somente relacionados ao pagamento de tributos, mas também estão relacionados a outros aspectos da implementação das propostas, como a criação de meios que facilitem a fiscalização por parte da agência. A seguir são apresentados alguns exemplos desses custos:

- Custos não recorrentes:
  - custos de levantamento de informações (entendimento e levantamentos dos dados necessários para cumprimento das normas);
  - custos para atualização de processos, equipamentos, instalações, softwares, etc.;
  - custos de consulta à especialistas (contabilidade, IT, jurídico, etc.).
- Custos recorrentes:
  - custos com equipes dedicadas;
  - custos relativos à fiscalização;
  - custos burocráticos (preenchimento de formulários, aprovação por entidades certificadas, envio de dados à agência).

Além dos custos à sociedade como um todo e dos custos necessários ao cumprimento das ações regulatórias, deve-se ter em conta os custos ao setor público. Todos os custos necessários

à implementação das propostas pela agência ou outros órgãos da administração pública que possam ser relevantes. Esses custos incluem, mas não são limitados à alocação de servidores ou equipes, transporte e acomodação, novos sistemas de TI para suporte operacional, contratação de equipes terceirizadas, etc.

Ao longo desse processo pode-se chegar a impactos não-mensuráveis ou evidentemente qualitativos. Além disso, a identificação dos impactos positivos e negativos de cada opção estudada também deve ser acompanhada da classificação quanto ao tipo de impacto: quantitativo ou qualitativo.

## **ii. COMPARAÇÃO ENTRE ASPECTOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS**

Nessa etapa, os impactos listados na primeira etapa devem passar por uma avaliação preliminar por parte da Equipe de Projetos para que seja possível concluir quanto à representatividade de cada tipo de impacto. Portanto, a motivação inicial dessa etapa é identificar qual tipo de impacto é mais relevante.

Por exemplo, se um tema apresenta impactos claramente quantitativos, é possível que haja também alguns aspectos qualitativos importantes. Porém, se os aspectos qualitativos são muito menos importantes do que os quantitativos ou se os aspectos qualitativos possuem comportamentos semelhantes entre as alternativas estudadas, pode-se considerar que os impactos são fundamentalmente quantitativos.

Por outro lado, se um tema se apresenta com impactos claramente qualitativos, é possível que haja também alguns aspectos quantitativos importantes. Porém, se os aspectos quantitativos são muito menos importantes do que os qualitativos ou se os aspectos quantitativos possuem comportamentos semelhantes entre as alternativas estudadas, pode-se considerar que os impactos são fundamentalmente qualitativos.

De forma que, recomenda-se a avaliação da Equipe quanto a relevância dos aspectos quantitativos e qualitativos, considerando também a avaliação quanto a complexidade realizada conforme a seção 3.3.2.

## **iii. ESTIMATIVA DE TEMPO NECESSÁRIO PARA ANÁLISE**

Com a listagem dos principais tipos de impacto, deve-se realizar um esforço de estimativa do tempo necessário para detalhamento de cada impacto. Nessa estimativa deve-se considerar:

- Nível de granularidade da informação;

- Histórico de dados a recolher e processar;
- Período para o qual os dados devem ser projetados;
- Disponibilidade dos dados na agência;
- Facilidade de aquisição dos dados, caso não estejam prontamente disponíveis;
- Complexidade do aspecto qualitativo (consequentemente, tempo a ser reservado para discussões em equipe);
- Necessidade de inclusão de outras áreas nas discussões;
- Necessidade de etapas intermediárias de validação junto aos stakeholders.

Considerando os aspectos acima, deve-se chegar a uma estimativa total do tempo necessário para análise dos impactos quantitativos e qualitativos.

#### **iv. HÁ TEMPO SUFICIENTE?**

Recomenda-se também que a Equipe de Projetos avalie o tempo disponível para realizar a AIR e o tempo necessário para a análise dos impactos identificados segundo as estimativas realizadas na etapa anterior. Essa avaliação é importante para que se decida sobre a melhor estratégia a seguir na condução da AIR. Um compromisso entre o nível de detalhamento e complexidade e o tempo disponível é fundamental para que a AIR exprima de forma crível os impactos da ação regulatória, mas que também os prazos e os custos do projeto não sejam excedidos e que o planejamento expresso no Plano de Projeto seja cumprido, conforme as melhores práticas de Gerência de Projetos.

De forma que, se houver tempo suficiente para uma avaliação mais detalhada, é possível seguir o fluxo normal para escolha de uma das três das principais metodologias de análise de impacto e efetuar uma avaliação mais detalhada dos impactos.

Ressalva-se, no entanto, que a boa prática estabelece que o exercício de análise e avaliação do problema e de suas alternativas de solução já é extremamente relevante e alguns casos suficiente para um análise crível e precisa. Nesse sentido, não necessariamente há prejuízo à qualidade da AIR nos casos em que não há muito tempo hábil para sua elaboração. No entanto, o planejamento do projeto deve ser sempre realizado contemplando a avaliação da complexidade do tema e a avaliação quando de sua inserção na Agenda Regulatória da Anatel. Ou seja, a interação entre as equipes do projeto e que elaborou a Agenda Regulatória proposta ao Conselho

Diretor da Anatel devem interagir para efetuar um bom planejamento dos Projetos de Regulamentação da Agenda.

#### **v. DESEJA-SE REAVALIAR O TEMPO NECESSÁRIO PARA AS ANÁLISES?**

Caso não haja tempo suficiente para prosseguir com a análise de todos os impactos mapeados na profundidade necessária, deve-se analisar a pertinência de se reavaliar o tempo necessário para a análise de impactos e/ou verificar a possibilidade de simplificação da análise ou de sua profundidade/complexidade. Caso seja pertinente, deve-se retornar à etapa (iii). Caso não seja possível rever o tempo disponível, a metodologia de análise de impactos mais recomendável é a análise multicritério que é mais flexível quanto ao tempo disponível para sua confecção sem perda significativa de qualidade na análise.

#### **vi. OS IMPACTOS MAIS RELEVANTES SÃO QUANTITATIVOS?**

Caso a resposta na etapa (iv) tenha sido positivo, ou seja, há tempo suficiente para a realização da análise de impactos, deve-se recorrer ao resultado da avaliação realizada na etapa (ii), que indica o principal tipo de impacto, se qualitativo ou quantitativo. Se os impactos qualitativos são mais relevantes, é recomendável que se utilize a análise multicritério. Se os impactos qualitativos são menos relevantes e os quantitativos são mais relevantes, deve-se seguir para a etapa (vii).

#### **vii. OS BENEFÍCIOS GERADOS POR CADA ALTERNATIVA SÃO MENSURÁVEIS?**

É preciso verificar se os benefícios gerados pelas alternativas estudadas são mensuráveis ou passíveis de serem monetizados. Essa característica depende dos impactos listados nas etapas anteriores.

Se esses benefícios são mensuráveis, a metodologia mais recomendável a ser seguida é a análise custo-benefício.

Caso os benefícios não sejam mensuráveis ou sejam muito semelhantes entre as alternativas avaliadas, pode-se optar pela metodologia de análise custo-efetividade.

#### **viii. ANÁLISE DE CUSTO-BENEFÍCIO**

A análise de custo-benefício é apresentada em detalhes no apêndice B.

## **ix. ANÁLISE DE CUSTO-EFETIVIDADE**

A análise de custo-efetividade é apresentada em detalhes no apêndice C.

## **x. ANÁLISE MULTICRITÉRIO**

A análise multicritério é apresentada em detalhes no apêndice D.

## **xi. ANÁLISE ESPECÍFICA**

Em casos específicos, pode-se chegar à conclusão de que nenhuma das três metodologias disponíveis é adequada e que seria necessário utilizar alguma opção alternativa ou uma análise híbrida utilizando-se mais de uma das metodologias acima. No limite, é possível que seja necessário implementar uma metodologia exclusiva para o caso estudado. O material de base bibliográfica possui alguns poucos exemplos de metodologias diferentes daquelas apresentadas nesse guia, no entanto, as referências a essas metodologias são raras. No entanto, a Equipe de Projetos tem a liberdade de avaliar a opção de outras metodologias que sejam pertinentes para comparar os impactos levantados e concluir sobre a alternativa preferencial.

Abaixo é apresentado o trecho do relatório de AIR que deve ser preenchido após a análise dos impactos. O modelo de relatório apresenta tabelas resumo de cada uma das metodologias e recomenda-se utilizar o modelo proposto para relatar de forma sucinta as considerações reunidas nessa análise e apontar os custos, benefícios e impactos líquidos de cada uma das alternativas.

***Alternativa ‘xx’***

**<TÍTULO DA ALTERNATIVA>**

<Breve relato dos custos e benefícios da alternativa apontada para solucionar o tema em análise. Podem ser apresentadas evidências justificadas dos custos e benefícios, assim como dados que estabeleçam objetivamente esses custos ou benefícios.>

<Formato livre>

<Tamanho desejado – 2-3 parágrafos>

Resumo da Análise de Custos e Benefícios

(...) – vide modelo de relatório

Resumo da Análise Custo-Efetividade

(...) – vide modelo de relatório  
Resumo da Análise Multicritério  
(...) – vide modelo de relatório

### 3.3.5 ETAPA E – CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA

A Análise de Impacto Regulatório deve permitir a correta avaliação de cada alternativa listada como possível solução do problema identificado. Tendo essa avaliação sido realizada na etapa anterior, com as opções devidamente classificadas, deve-se proceder às eventuais discussões dos resultados em foros pertinentes dentro da agência, quando for o caso (p. ex. assuntos cujos impactos no setor sejam suficientemente estruturantes ou com impactos que englobem diversas áreas dentro da Anatel).

Figura 3.10 – Conclusão e alternativa sugerida.



O maior desafio da etapa de conclusão é ser capaz de resumir a análise desenvolvida e justificar a escolha pela alternativa recomendada. Por isso, é importante que os critérios utilizados para a escolha da alternativa estejam claramente identificados pela Equipe de Projetos.

Nessa etapa também é necessário indicar como a opção deve ser operacionalizada, listando os aspectos que devem ser tratados para que a ação regulatória seja efetuada.

A partir desse cenário, deve-se concluir a AIR apontando a alternativa que deve ser implantada de forma clara e de maneira fundamentada nos pontos estudados ao longo da AIR, especialmente a análise dos impactos de cada alternativa. Ou seja, os impactos calculados ou identificados na análise precisam estar presentes na conclusão, bem como uma breve justificativa para descartar as demais opções frente a alternativa preferencial.

### **i. QUAL A CONCLUSÃO DA ANÁLISE REALIZADA?**

<Relato avaliando todos os custos e benefícios envolvidos. Indicação da alternativa preferencial para a solução do problema, em relação ao tema em análise, justificando a sua escolha.>

<Formato livre>

<Tamanho desejado – 3-4 parágrafos>

[Nos casos da aplicação da AIR nível I ou nível II, incluir a justificativa para tomada dessa decisão por parte da equipe responsável]

Com a alternativa de ação regulatória escolhida e fundamentada, deve-se detalhar os instrumentos e mecanismos regulatórios a serem utilizados para sua operacionalização. Portanto, nessa etapa já é importante listar as possíveis modificações normativas, a necessidade de consulta ou ações de outros órgãos da administração pública, modificações na estrutura de pessoal, processos ou sistemas dentro da Anatel ou outras instituições e todas as demais possíveis providências a serem tomadas antes do início dos efeitos da ação regulatória proposta.

### **ii. COMO SERÁ OPERACIONALIZADA A ALTERNATIVA SUGERIDA?**

<Breve relato de como deverá ser operacionalizada a alternativa preferencial sugerida, indicando possíveis mudanças normativas, de processos ou sistemas da agência e dos demais grupos afetados. >

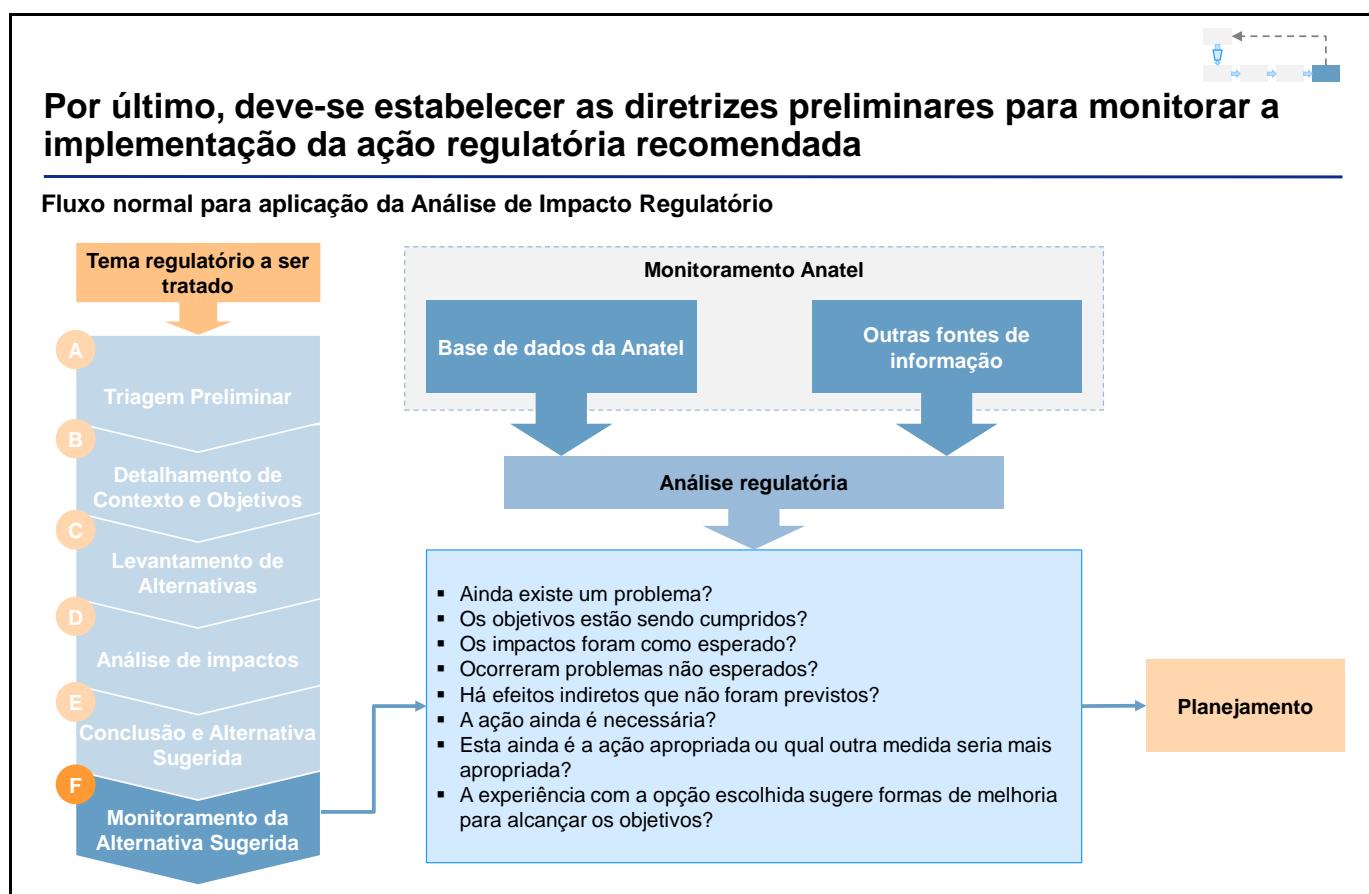
<Formato livre>

<Tamanho desejado – 2-3 parágrafos>

### 3.3.6 ETAPA F – MONITORAMENTO DA ALTERNATIVA SUGERIDA

A última etapa para concluir o estudo de AIR é a previsão dos instrumentos necessários para monitoramento e acompanhamento da ação regulatória proposta. Recomenda-se indicar como monitorar o nível de eficácia e efetividade da ação proposta por meio de indicadores quantitativos ou qualitativos avaliados por meio de supervisão constante ou periódica da agência. Caso haja parâmetros que devam ser acompanhados pela Agência e que não estejam disponíveis em seus sistemas, recomenda-se que o relatório indique a necessidade do aprimoramento do banco de dados da Anatel por meio da inclusão das informações necessárias ao monitoramento da ação regulatória.

Figura 3.11 – Monitoramento da alternativa sugerida.



Fonte: Consórcio ADVISIA.

A etapa de monitoramento é orientada pelas perguntas listadas abaixo. Assim como em outros itens desse Manual, o intuito dessa lista de perguntas não é encerrar a discussão, mas

munir a Equipe de Projetos de questionamentos iniciais para suscitar a discussão e que podem, se necessário, ser adaptados ao tema.

O objetivo principal dessa etapa é esclarecer sobre quais os métodos serão utilizados para monitorar as iniciativas regulamentares da agência, em especial, os principais indicadores que devem explicar como a intervenção regulatória afeta o setor. Ressalta-se que a identificação dos indicadores pode levar a equipe a mudar o conjunto de indicadores monitorados pela agência.

A criação de um processo eficiente e eficaz para a análise do impacto regulatório ex-ante está condenada a permanecer uma medida incompleta, se os métodos de avaliação ex-post de monitoramento não forem correspondentemente aperfeiçoados. No monitoramento, de acordo com os planos e programação previamente acordados, informações para analisar o progresso da ação regulatório devem ser rotineiramente recolhidas. Discrepâncias entre a implementação real e planejada são identificadas e ações corretivas tomadas.

O acompanhamento ex-post ajuda a verificar a precisão das hipóteses e estimativas feitas no início do processo, o que por sua vez pode ajudar a melhorar a qualidade das AIRs futuras. Em um sentido mais dinâmico, isso pode ajudar a revelar erros sistêmicos em metodologias de AIR e, assim, promover melhorias metodológicas ao longo do tempo. Além disso, o conhecimento de que os resultados da AIR serão revisitados dentro de um período relativamente curto pode minar quaisquer incentivos que os reguladores teriam de enviesar a análise de uma forma que favoreça uma proposta de regulamento que já possua predileção.

Assim, uma vez realizada a análise de impacto regulatório e decidida a opção de regulação a ser seguida pela agência, deve-se estabelecer o método de acompanhamento da implementação da nova regulação. Este método deve ser capaz de auxiliar a Anatel a responder questões como as que seguem:

- Ainda existe um problema?
- Os objetivos estão sendo cumpridos?
- Os impactos foram como esperados?
- Ocorreram problemas não esperados?
- Há efeitos indiretos que não foram previstos?
- A ação ainda é necessária?
- Esta ainda é a ação apropriada ou qual outra medida seria mais apropriada?
- A experiência com a opção escolhida sugere formas de melhoria para alcançar os objetivos?

O estabelecimento da metodologia de acompanhamento da implementação da regulação deve seguir os seguintes passos:

- 1) **Definição dos parâmetros identificados na AIR ex-ante que serão monitorados na implementação da regulação.** Os parâmetros podem ser quantitativos ou qualitativos e podem ser fundamentados na base de dados da Anatel<sup>18</sup> ou em outras fontes de informação. Indicar os valores de referência dos parâmetros que permitam avaliar o nível de sucesso da ação regulatória;
- 2) **Tipo(s) de análise(s) a ser(em) conduzida(s) e periodicidade da(s) análise(s).** Com base nos dados quantitativos e qualitativos, determinar os tipos de análises necessárias na avaliação ex-post (análises de compliance dos regulados, análises setoriais, análises de cenários, análise econômico-financeiras, etc.);
- 3) **Definição dos responsáveis pela análise da eficácia e efetividade regulatória, ou seja, responsável pelo monitoramento e Avaliação de Resultado Regulatório (ARR).** Área ou áreas da Anatel responsáveis pelas análises de dados e tomada de medidas conforme exigido pela situação identificada no monitoramento.

Uma vez realizada a análise ex-post, deve-se avaliar a necessidade de alterações na regulação ou no plano de implementação da regulação, caso os objetivos definidos na etapa ex-ante não estejam sendo atingidos de maneira satisfatória. Caso haja necessidade, portanto, deve-se repassar as informações cabíveis e recomendações para o planejamento regulatório da agência, para que o tema seja discutido apropriadamente.

Na tabela a seguir são mostrados exemplos de indicadores que podem ser monitorados no acompanhamento da implementação da regulação. Deve-se salientar que os indicadores acompanhados devem ser comparados com os valores medidos antes do início da implementação (quando aplicável), e com os valores estimados na análise de impacto regulatório ex-ante.

---

<sup>18</sup> A base de dados da Anatel é um repositório com dados diversos que necessitam de monitoramento por parte da agência e incluem dados estratégicos e não estratégicos e dados internos e externos à Agência. Portanto, qualquer dado quantitativo monitorado pela agência deve estar presente nessa base de dados e inclui indicadores de processos internos da Agência.

Tabela 3.7. Exemplos de indicadores para monitoramento.

Tipo	Parâmetro	Descrição
<b>Quantitativo</b>	Custo	Valor gasto até o momento na aplicação da regulação
<b>Quantitativo</b>	Custo de pessoal	Valor de HHT (homens hora trabalhada) relacionado a aplicação da regulação
<b>Quantitativo</b>	Densidade	Número de acessos sobre a população
<b>Quantitativo</b>	Penetração	Percentual da população que possui o serviço
<b>Quantitativo</b>	Velocidade média	Média de velocidade de banda larga
<b>Quantitativo</b>	Cobertura	Percentual da população que possui acesso ao serviço
<b>Qualitativo</b>	Opinião das empresas	Opinião das empresas afetadas obtida a partir de consultas/pesquisas
<b>Qualitativo</b>	Opinião dos consumidores	Opinião dos consumidores afetados obtida a partir de consultas/pesquisas

Abaixo é apresentado o trecho do relatório de AIR a ser preenchido e que reflete as informações pertinentes em relação ao monitoramento da ação regulatória.

### i. COMO SERÁ MONITORADA A ALTERNATIVA SUGERIDA?

<Breve relato de como deverá ser monitorada (dados a serem monitorados, análises a serem conduzidas, periodicidade e responsáveis) a alternativa preferencial sugerida, indicando possíveis indicadores para acompanhamento da eficácia e efetividade da ação regulatória. Apontar para necessidade eventual de ajustes no monitoramento de agência para atender aos requisitos do novo ato regulatório.>

<Formato livre>

<Tamanho desejado – 1-2 parágrafos + tabela de referência com eventuais indicadores/dados a serem monitorados >

## **4 MÓDULO III – PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

### **4.1 MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

A participação social é fundamental no processo de melhoria da qualidade regulatória de uma Agência Reguladora, seja pelo caráter de controle social seja para subsidiar a Agência de dados e informações relevantes ao processo regulatório. Dessa forma, recomenda-se incentivar a participação da sociedade em todas as etapas da construção normativa.

A Anatel possui alguns instrumentos de participação social e esse manual apresentará em linhas gerais seus objetivos e recomendações para tornar a participação mais efetiva.

#### **4.1.1 CONSULTAS INTERNAS E PÚBLICAS**

A Consulta Pública tem por finalidade submeter minuta de ato normativo, documento ou matéria de interesse relevante, a críticas e sugestões do público em geral, podendo ser realizada pelo Conselho Diretor ou pelos Superintendentes, nas matérias de suas competências.

Nesse sentido, a Consulta Pública deve ser formalizada por publicação no Diário Oficial da União, com prazo não inferior a 10 (dez) dias, devendo as críticas e as sugestões serem apresentadas conforme dispuser o respectivo instrumento deliberativo. Em geral, as consultas públicas recebem contribuições pelo Sistema de Acompanhamento de Consultas Públicas, por carta, fax ou correspondência eletrônica.

Cabem algumas considerações sobre a duração da Consulta Pública. O Regimento Interno da Agência estabelece a duração mínima de 10 (dez) dias e indica que a Agência deverá considerar, entre outros, a complexidade, a relevância e o interesse público da matéria para definir a duração da Consulta Pública.

Por outro lado, as Diretrizes Gerais de AIR<sup>19</sup> publicado pela SAG/Casa Civil indica que, ressalvada a exigência de prazo diferente em legislação específica, acordo ou tratado internacional, o período de consulta pública deverá ter duração mínima de 45 (quarenta e cinco) dias, ressalvado caso excepcional de urgência e relevância, devidamente motivado. A motivação

<sup>19</sup>

<http://www.casacivil.gov.br/regulacao/consulta-publica/consulta-publica-001-2017/encerramento/air-diretrizes-gerais-e-roteiro-analitico.pdf>

desse prazo mínimo é permitir tempo hábil para a análise e manifestação dos grupos afetados e da sociedade em geral. Nesse sentido, recomenda-se observar o prazo sugerido pelo referido documento.

A divulgação da Consulta Pública deve ser feita também na página da Agência na Internet, na mesma data de sua publicação no Diário Oficial da União, acompanhada, dentre outros elementos pertinentes, dos seguintes documentos relativos à matéria nela tratada:

- informes e demais manifestações das áreas técnicas da Agência;
- manifestações da Procuradoria, quando houver;
- análises e votos dos Conselheiros;
- gravação ou transcrição dos debates ocorridos nas Sessões ou Reuniões em que a matéria foi apreciada;
- texto resumido que explique de forma clara e suficiente o objeto da consulta.

Recomenda-se também divulgar o Relatório de Análise de Impacto Regulatório e outros estudos realizados durante a instrução processual da Consulta Pública.

As críticas e as sugestões recebidas deverão ser consolidadas em documento próprio a ser enviado à autoridade competente, anexado aos autos do processo administrativo da Consulta Pública, contendo as razões para sua adoção ou rejeição, devendo permanecer à disposição do público na Biblioteca e na página da Agência na Internet.

A Consulta Interna, por sua vez, tem por finalidade submeter minuta de ato normativo, documento ou matéria de interesse relevante, a críticas e sugestões dos servidores da Agência, sendo realizada previamente ao encaminhamento da proposta de Consulta Pública ao Conselho Diretor, com prazo fixado pela autoridade competente, devendo ser juntada aos autos do processo a que se refere.

A Consulta Interna poderá, justificadamente, ser dispensada quando a sua realização impedir ou retardar a deliberação de matéria urgente. Da mesma forma que as Consulta Públicas, as críticas e as sugestões recebidas deverão ser consolidadas em documento próprio, anexado aos autos do processo administrativo, contendo as razões para sua adoção ou rejeição.

Ambos os instrumentos são bastante relevantes para formalmente obter as visões dos grupos afetados e da sociedade em geral acerca das propostas de revisão ou de novo ato normativo, assim como consistem em oportunidade única para avaliar se as propostas atendem às premissas dos estudos realizados no âmbito da AIR e se os objetivos pretendidos estão sendo devidamente endereçados.

Nesse sentido, recomenda-se fornecer o relatório de AIR aos comentários e contribuições do público em geral em Consulta Pública, conjuntamente à proposta de ato normativo ou mesmo em momento anterior, dependendo do caso específico e da avaliação da Equipe de Projetos.

#### **4.1.2 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**

A Audiência Pública destina-se a debater ou apresentar, oralmente, matéria de interesse relevante, definida pelo Conselho Diretor, sendo portanto oportunidade para esclarecer dúvidas e incentivar a participação da sociedade no processo normativo da Agência.

Os procedimentos específicos para a realização de uma Audiência Pública estão estabelecidos de forma geral no Regimento Interno da Anatel e compreendem as seguintes atividades:

- Definir data, hora, local, objeto e o procedimento da Audiência Pública com pelo menos 5 (cinco) dias de antecedência, divulgando-os no Diário Oficial da União, na Biblioteca e na página da Agência na Internet;
- Facultar a qualquer interessado, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas, a participação, manifestação e oferecimento de documentos ou arrazoados na Audiência Pública;
- Incluir na divulgação da Audiência Pública na Biblioteca e na página da Agência na Internet os seguintes documentos:
  - informes e demais manifestações das áreas técnicas da Agência;
  - manifestações da Procuradoria, quando houver;
  - análises e votos dos Conselheiros;
  - gravação ou transcrição dos debates ocorridos nas Sessões ou Reuniões em que a matéria foi apreciada; e

- texto resumido que explique de forma clara e suficiente o objeto da consulta;
- Transmitir a Audiência Pública em tempo real pelo sítio da Agência na Internet, salvo inviabilidade técnica;
- Gravar a Audiência Pública por meios eletrônicos e divulgar o respectivo inteiro teor na Biblioteca e na página da Agência na Internet no prazo de até 5 (cinco) dias após a sua realização, assegurado aos interessados o direito à obtenção de cópia;
- Tratar as críticas e as sugestões recebidas em Audiência Pública de forma análoga as demais contribuições do processo de consulta pública.

Adicionalmente, é importante que as Audiências Públicas sejam espaços abertos para a manifestação de ideias e opiniões, de forma a incentivar a discussão dos temas em consulta pública. Recomenda-se, portanto, que as áreas internas da Anatel responsáveis pela condução da Audiência Pública promovam a participação igualitária e democrática de todos os interessados. Nesse sentido, sugere-se algumas regras de procedimento padrão para a realização de uma Audiência Pública:

- as manifestações orais devem observar a ordem sequencial de registro da intenção para manifestação, devendo informar o nome do participante;
- o tempo para manifestação oral ser definido em função do número de participantes, não sendo inferior a 02 (dois) minutos;
- o participante poderá reformular ou complementar oralmente sua manifestação inicial, bastando para isto novo registro da intenção de manifestação oral, durante a Audiência Pública;
- em caso da impossibilidade de resposta a todas as manifestações orais, o manifestante poderá formular por escrito seu questionamento;
- as manifestações por escrito devem ser entregues em formulário desde o início da Audiência Pública, ou em papel do próprio participante, sem limite de perguntas, devendo constar o nome do participante, endereço, telefones de contato e e-mail, além da empresa ou instituição que representa, quando for o caso;
- as perguntas formuladas pelos participantes poderão ser agrupadas pela Anatel quando os temas forem semelhantes, de forma a otimizar o tempo dedicado às respostas;

- manifestações orais e por escrito devem ser respondidas pelo representante da Anatel durante a Audiência Pública; caso não seja possível responder a todos os questionamentos, a Agência deve encaminhar as respostas posteriormente.

Recomenda-se especialmente que na condução da Audiência Pública se tenha especial atenção à gestão do tempo durante a Audiência Pública, de forma a dar a oportunidade a todos os interessados se manifestarem. Nesse sentido, a organização da Agenda e alocação de tempo suficiente para os debates é fundamental. Um exemplo de Aviso de Audiência Pública e seu Anexo contendo os procedimentos para a realização da referida Audiência constam do Anexo VI deste Manual.

#### **4.1.3 TOMADAS DE SUBSÍDIO**

As tomadas de subsídio são uma inovação da Portaria nº 927/2015 que tem como objetivo coletar informações e dados dos grupos afetados para as diversas fases da Análise de Impacto Regulatório, principalmente na identificação dos problemas e definição de alternativas. Mas também pode ser utilizada para receber as visões dos grupos afetados acerca do diagnóstico inicial acerca dos problemas identificados, os objetivos definidos e as alternativas para solucionar os problemas atingindo os objetivos estabelecidos. Dessa forma, o instrumento pode ser importante para avaliar a fase inicial da AIR e incluir, por exemplo, novas alternativas regulatórias.

Ou seja, esse instrumento é bastante utilizado no escopo da Análise de Impacto Regulatório, podendo, no entanto, ser utilizado em outras etapas do processo de regulamentação, se assim se mostrar conveniente, e visa a construção do conhecimento sobre dada matéria, levantamento de dados e para o desenvolvimento de propostas, podendo ser aberto ao público ou restrito a convidados, e possibilita aos interessados o encaminhamento de contribuições por escrito à Agência em momento diverso das consultas públicas.

As principais recomendações para que a tomada de subsídios seja efetiva são:

- Reunir o maior número de atores afetados possível;
- Avaliar a melhor sistemática de consulta aos afetados, de forma a evitar conluios indesejados ou combinação de argumentos;
- Preparar um documento orientativo para que os afetados saibam exatamente o que a Agência deseja receber de subsídios;
- Permitir aos afetados que aportem subsídios escritos para que seja possível o envio de dados e informações detalhadas sobre o tema em debate.

O instrumento, conforme definido na referida portaria, é bastante flexível, de forma que seja possível utilizar diversas metodologias de consulta e obtenção de informações. A intenção foi a de conferir maior flexibilidade quando comparada à sistemática de consultas públicas formais.

## **4.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E A ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO**

Recomenda-se que o Relatório de AIR tenha uma seção específica para apresentar as considerações da Agência sobre as contribuições e manifestações relevantes recebidas em processos de consulta a atores externos ou internos realizados ainda durante a elaboração da AIR.

Importante ressaltar que as considerações trazidas no Relatório de AIR não se confundem com aquelas que devem ser apresentadas para os processos de Consulta ou Audiência Pública. O posicionamento da Agência sobre as críticas ou contribuições recebidas nestes processos serão objeto de relatório próprio.

Conforme disposto nas Diretrizes de AIR da SAG/Casa Civil:

“Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo Conselho Diretor ou pela Diretoria Colegiada, as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.  
(...)

A Agência Reguladora, por decisão colegiada, poderá convocar audiência pública para formação de juízo e tomada de decisão sobre matéria considerada relevante.”

Assim, o objetivo desta seção do Relatório de AIR é dar transparência às informações e opiniões colhidas dos atores externos e internos ao longo da realização da AIR, bem como informar como essas contribuições foram utilizadas na análise e demonstrar que não houve direcionamento ou favorecimento indevido de algum ator ou grupo.

Essa seção deve trazer de modo resumido:

- Os atores consultados;
- Quando e como ocorreram as consultas;

- Informar os dados, contribuições e manifestações relevantes colhidos nestes processos e como eles foram utilizados; e
- Resposta a oposições ou questionamentos relevantes recebidos nestes processos.

Não é necessário apresentar considerações individualizadas e detalhadas sobre todas as contribuições recebidas. Recomenda-se atenção especial àquelas relacionadas a pontos mais sensíveis da análise como a metodologia empregada ou a distribuição dos impactos da alternativa recomendada entre os grupos afetados.

Caso alguma manifestação demande uma resposta mais detalhada ou complexa, recomenda-se que ela seja apresentada de modo resumido no corpo do Relatório de AIR e que a análise completa seja apresentada em forma de anexo ou em documentos encaminhados diretamente à fonte da manifestação.

Se alguma contribuição ou manifestação recebida numa fase mais adiantada da AIR levar à revisão e alteração relevante das etapas anteriores, recomenda-se que essa questão seja brevemente apresentada no Relatório de AIR.

É importante resguardar, no entanto, o sigilo de informações sensíveis, seja para os atores externos seja para a própria Agência.

Caso atores relevantes não tenham se manifestado, seja em processos de consulta gerais ou direcionados a estes atores, é importante que esta informação também seja apresentada no Relatório de AIR.

## **5 MÓDULO V – IMPLEMENTAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E MONITORAMENTO DAS AÇÕES NORMATIVAS**

### **5.1 ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E MONITORAMENTO**

Caso a etapa anterior tenha apontado a necessidade de algum tipo de intervenção por parte da Agência, é necessário indicar como essa alternativa deve ser implementada, se são necessários mecanismos para assegurar o seu cumprimento e como ela deve ser monitorada para verificar se sua implementação de fato contribuiu para o atingimento das metas planejadas.

Se as áreas responsáveis pela implementação, fiscalização e monitoramento ainda não estiverem envolvidas na elaboração da AIR, é imprescindível que elas sejam consultadas neste momento, já que poderão trazer insumos importantes para o sucesso da ação.

A estratégia de implementação da alternativa de ação recomendada deve ser apresentada no Relatório de AIR, isto é, após a indicação do que fazer (escolha da alternativa), deve-se descrever brevemente como implementar a solução proposta, considerando os seguintes aspectos:

- Se é necessária a elaboração de algum tipo de instrumento: edição de normas, a definição de registros ou licenças, a elaboração de material de informação ou educação, etc;
- Se são necessárias penalidades no caso de não conformidade e que tipo de sanções são recomendadas;
- Prazo recomendado para a ação entrar em vigor e se é desejável um prazo máximo para sua vigência ou revisão;
- Se há necessidade de alteração ou de revogação de outras normas em vigor;
- Se há necessidade ou recomendação do envolvimento ou de coordenação com outros órgãos ou instituições;
- Quais áreas internas da Agência devem ser envolvidas na implementação;
- Se a implementação demanda dados ou informações específicas, se essas informações estão disponíveis ou se é necessária alguma atividade para obtê-las;
- Se é necessário algum plano de comunicação ou divulgação específico, internamente e externamente à Agência; e
- Se é necessário algum tipo de preparação específica ou adaptação interna da Agência para a implementação da ação e qual o tempo necessário, como, por

exemplo, criação ou adaptação de sistemas, capacitação de servidores, alterações em processos de trabalho, contratação e realocação de pessoal, etc.

A estratégia de implementação pode ser apresentada em formato de lista ou tabela em que se enumere as várias ações necessárias, e se identifiquem os principais desafios para a implementação, incluindo desafios técnicos, desafios de ordem institucional e desafios cronológicos.

O plano de implementação pode ser apresentado na forma de planilha, segundo a estrutura abaixo:

Tabela 5.1 – Descrição da estratégia de implementação.

Desafios (para a implementação da proposta regulatória)	Ações (para superação dos desafios e implementação da proposta)	Áreas Responsáveis	Cronograma

A estratégia de implementação deve sempre buscar a simplicidade, clareza e a imposição dos menores custos possíveis, tanto para terceiros como para a Agência.

Nesta etapa não é necessário apresentar a minuta do instrumento recomendado (norma, incentivo, orientação ou informação). Seu propósito é apenas apontar as diretrizes, fatores ou parâmetros relevantes a serem observados na sua elaboração, caso o Conselho Diretor decida por sua implementação.

Se a ação recomendada demandar algum tipo de atividade de fiscalização por parte da Agência para garantir a conformidade dos regulados, esta etapa deve apresentar as principais informações a este respeito, quais sejam:

- Tipo de fiscalização recomendada: preventiva, orientativa, inspeção com frequência pré-definida, inspeção aleatória ou seletiva, auditoria, visitas técnicas, testes de conformidade, canais de denúncia e reclamação, etc.;
- Quais áreas da Agência serão responsáveis pela fiscalização;

- Se a Agência possui a infraestrutura, recursos, equipamentos, pessoal necessários para a efetiva fiscalização;
- Se a fiscalização demanda dados ou informações específicas e se essas informações estão disponíveis ou se é necessária alguma atividade para obtê-las;
- Se é necessário algum tipo de preparação específica ou adaptação interna da Agência para a atividade de fiscalização e qual o tempo necessário; e
- Se os custos de fiscalização são compatíveis e proporcionais aos objetivos que se pretende alcançar.

Por fim, esta etapa deve informar como a Agência pretende monitorar a eficácia da ação recomendada.

O sucesso da ação implementada deve ser verificado mediante a comparação dos resultados observados com as metas previamente definidas. Para tanto, é necessário que sejam elaborados indicadores capazes de mensurar se estas metas estão sendo atingidas.

Existem diferentes categorias de indicadores que podem ser utilizados: indicadores de eficiência, de eficácia, de processo, de impacto, indicadores de atraso, dentre outros. A definição deve ser feita caso a caso, a depender do tipo de ação a ser monitorada, dos objetivos e das metas definidas. Entretanto, sempre que possível, os indicadores devem ser expressos de modo quantitativo (valores, percentuais, médias, taxas, índices, etc). Indicadores qualitativos, quando utilizados, devem ser objetivamente verificáveis.

A relação de indicadores não precisa ser extensa, pelo contrário, deve-se focar nos indicadores relevantes para a verificação do desempenho da ação implementada. Os indicadores devem ser comprehensíveis, de mensuração tempestiva e não devem impor custos desproporcionais para seu acompanhamento. Deve-se sempre verificar se os dados ou informações necessários para o cálculo do indicador estão disponíveis ou podem ser obtidos sem prejudicar sua viabilidade.

Para o monitoramento também é fundamental registrar as informações sobre o cenário inicial, isto é, referentes ao momento anterior à implementação da ação eleita, pois somente assim será possível mensurar e avaliar se, e como, esta ação alterou o cenário inicial no sentido pretendido.

O monitoramento também pode, eventualmente, se propor a acompanhar se os impactos positivos e negativos observados em decorrência da ação implementada se aproximam daqueles previstos no âmbito da AIR.

O relatório de AIR também deve trazer a estratégia de acompanhamento dos indicadores propostos. Uma das formas recomendadas é a apresentação em formato de tabela, contendo informações básicas para cada indicador, como exemplificado a seguir.

Tabela 5.2 – Descrição dos indicadores para monitoramento.

Informações básicas do indicador	Descrição
<b>Elemento a ser mensurado</b>	Informar o que se pretende medir.
<b>Indicador</b>	Informar o indicador a ser utilizado, inclusive a métrica/fórmula do mesmo.
<b>Parâmetro do Cenário Inicial</b>	Medição do cenário inicial que servirá de referência para comparação com o indicador.
<b>Área responsável</b>	Área responsável pelo monitoramento do indicador.
<b>Fontes de dados</b>	<p>Indicar as fontes para obtenção dos dados necessários para o cálculo do indicador ou como eles podem ser gerados.</p> <p>É importante verificar se as fontes de dados indicadas atendem à periodicidade ou ao período de medição adequados para o indicador proposto.</p>
<b>Frequência de coleta de dados</b>	Caso seja necessária a geração de dados primários, indicar com que frequência eles devem ser gerados. Se forem utilizados dados secundários, indicar qual a melhor frequência de solicitação ou consulta dos dados.
<b>Frequência de cálculo do indicador</b>	Indicar com que frequência o indicador deve ser calculado para o monitoramento adequado.
<b>Meta relacionada ao indicador</b>	Informar a meta à qual o indicador está relacionado.
<b>Data alvo para atingimento da meta</b>	Definir a data limite desejada para o atingimento da meta.

Além de informar se as metas definidas estão sendo alcançadas, é desejável que o monitoramento também seja capaz de trazer informações que sirvam de insumo para eventuais revisões do instrumento implementado.

Caso seja observado que as metas não estão sendo alcançadas, o monitoramento deve ser capaz de indicar se isso ocorreu por falha na definição do problema, na construção do instrumento, na sua implementação ou fiscalização, por fatores externos imprevisíveis, devido a alterações legislativas posteriores à norma, etc. Identificados esses fatores, é desejável que o monitoramento também apresente orientação acerca de medidas a serem tomadas pela Agência para remediar o não atingimento das metas.

Sempre que possível, a Agência deve tornar públicos os indicadores de monitoramento das ações implementadas.

## 5.2 AVALIAÇÃO DA CARGA REGULATÓRIA

Conteúdo será desenvolvido posteriormente.

## 5.3 AVALIAÇÃO DE RESULTADO REGULATÓRIO (ARR)

Avaliação da Resultado Regulatório – ARR é o processo sistemático de avaliação de uma ação para averiguar se seus objetivos foram alcançados (OCDE, 2015). Não deve ser confundida com os processos de fiscalização ou monitoramento, que buscam averiguar o cumprimento de obrigações e o atingimento de metas pré-definidas, respectivamente. O objetivo da ARR é verificar o que de fato ocorreu após a implementação da ação escolhida pela Agência.

Embora seja uma ferramenta ainda menos difundida, a ARR é considerada uma etapa importante no ciclo regulatório, pois além de fornecer um retorno sobre a performance de ações implementadas, traz insumos importantes para a evolução da regulação ao longo do tempo.

Conforme ressaltado pela autoridade Australiana (2011), mesmo que todas as regulações sejam sujeitas a rigorosos processos de avaliação de impacto regulatório (ex ante), há sempre a possibilidade da ocorrência de fatores imprevisíveis ou de alterações de contexto, de mudanças tecnológicas ou de adaptações incontornáveis no comportamento dos agentes após a implementação de uma ação. Além disso, os efeitos de uma regulação podem ser alterados por outras normas, regulações ou leis criadas ou alteradas posteriormente à sua vigência. Assim, no

médio e longo prazo, uma regulação que inicialmente era efetiva e eficaz pode ficar ultrapassada ou inadequada.

A ausência de qualquer tipo de avaliação ex-post pode resultar:

- Na permanência de regulações ineficazes, que geram custos aos regulados e ao governo desnecessariamente;
- No desconhecimento de impactos indesejados eventualmente gerados pela ação implementada;
- No desconhecimento sobre a necessidade ou oportunidades de melhorias na regulação em vigor;
- Na carência de fundamentos técnicos para demonstrar os benefícios promovidos pela ação implementada e comprovar a adequação da decisão tomada pela Agência.

Em sua Recomendação sobre Política Regulatória e Governança (2012), a OCDE recomenda:

“Realizar revisões sistemáticas do estoque de regulatório frente a objetivos claramente definidos, incluindo a análise de seus custos e benefícios, para garantir que as normas permaneçam atualizadas, eficientes, consistentes e contribuindo para os objetivos pretendidos”.

Recomenda-se que a ARR seja realizada pelo menos para os casos de normas regulatórias mais complexas (AIR nível II e III, conforme definidas no Módulo II deste Manual) ou para as normas que tenham sido dispensadas da realização da AIR, por decisão do Conselho Diretor.

O tipo e a complexidade da ARR irá depender do tipo de ação a ser avaliada. Segundo a autoridade do Reino Unido (2011), há três principais perspectivas que podem ser adotadas numa ARR:

- Avaliação de processo: busca avaliar como a ação foi implementada, com foco nos meios e processos empregados e como eles contribuíram para o sucesso ou fracasso na obtenção dos impactos esperados;
- Avaliação de impacto: busca avaliar se a ação implementada de fato agiu sobre o problema identificado, quais impactos positivos ou negativos ela gerou, como eles se distribuíram entre os diferentes grupos e se houve impactos inesperados;
- Avaliação econômica: busca avaliar se os benefícios gerados pela ação implementada superaram seus custos.

Ao realizar a ARR deve-se tentar identificar e controlar outros fatores que possam ter contribuído para os resultados observados, tentando isolar, tanto quanto possível, os efeitos que foram diretamente decorrentes da ação implementada. Uma boa ARR também deve levar em consideração, ao avaliar a eficiência, eficácia e efetividade de uma ação, o que teria ocorrido no período analisado se nenhuma ação tivesse sido implementada.

Os processos de fiscalização e monitoramento da ação implementada podem trazer dados e informações importantes para a ARR. Assim, recomenda-se que alguma reflexão sobre as questões básicas que deverão ser respondidas na ARR seja feita ainda durante a elaboração da estratégia de fiscalização e monitoramento.

A partir das conclusões alcançadas, a ARR deve trazer uma orientação sobre a pertinência de manutenção, alteração ou revogação do regulamento avaliado.

Para trazer outras perspectivas na avaliação da ação implementada, a ARR pode ser realizada por equipe distinta daquela que conduziu a AIR, por grupo especialmente constituído para tal tarefa, por consultoria externa contratada, etc.

#### **5.4 PROCEDIMENTOS DE MONITORAMENTO DA AÇÃO REGULATÓRIA**

Conteúdo será desenvolvido posteriormente.

## BIBLIOGRAFIA

- AUSTRÁLIA (2003). Department of the Treasury, Practice Guide for Preparing Regulatory Impact Statements. Disponível em: [http://www.treasury.act.gov.au/documents/regulatory\\_impact\\_statement\\_guide.pdf](http://www.treasury.act.gov.au/documents/regulatory_impact_statement_guide.pdf). (Consultado em 07/07/17)
- AUSTRÁLIA. Australian Government (2007), Best Practice Regulation Handbook, Canberra. Disponível em: [http://regulationbodyofknowledge.org/wp-content/uploads/2013/03/AustralianGovernment\\_Best\\_Practice\\_Regulation.pdf](http://regulationbodyofknowledge.org/wp-content/uploads/2013/03/AustralianGovernment_Best_Practice_Regulation.pdf) (Consultado em 07/07/17)
- BANCO MUNDIAL, Global Database for Regulatory Impact Assessment (RIA). Disponível em: <http://rulemaking.worldbank.org/ria-documents>. Consultado em 06/08/2017.
- BRASIL (2014). Agência Nacional de Saúde Suplementar, Guia Técnico de Boas Práticas Regulatórias: Orientações técnicas para o aprimoramento do processo regulatório, Rio de Janeiro. Disponível em: [http://www.ans.gov.br/images/stories/Materiais\\_para\\_pesquisa/Materiais\\_por\\_assunto/guia\\_tecnico\\_boas\\_praticas.pdf](http://www.ans.gov.br/images/stories/Materiais_para_pesquisa/Materiais_por_assunto/guia_tecnico_boas_praticas.pdf). (Consultado em 07/07/17)
- BRASIL (2016). Agência Nacional de Transportes Terrestres, Manual de Análise De Impacto Regulatório, 2<sup>a</sup>. Edição. Disponível em: [http://agendaregulatoria.anntr.gov.br/html/objects/\\_downloadblob.php?cod\\_blob=1038](http://agendaregulatoria.anntr.gov.br/html/objects/_downloadblob.php?cod_blob=1038). (Consultado em 07/07/17)
- CANADÁ (2009). Treasury Board of Canada Secretariat, RIAS Write's Guide. Disponível em: <https://www.tbs-sct.gc.ca/rtrap-parfa/riawg-grrier/riawg-grrier-eng.pdf> (Consultado em 07/07/17)
- COMISSÃO EUROPÉIA (2009). European Comission, Impact Assessment Guidelines. Disponível em: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission\\_guidelines/docs/iag\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf) (Consultado em 07/07/17)
- COMISSÃO EUROPÉIA (2015). Better Regulation "Toolbox", Capítulo 3. Disponível em [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br\\_toolbox\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf)
- ESTADOS UNIDOS (2003). United States Office of Management and Budget, Regulatory Analysis, Circular A-4. Disponível em: [https://www.whitehouse.gov/omb/circulars\\_a004\\_a-4](https://www.whitehouse.gov/omb/circulars_a004_a-4) (Consultado em 07/07/17)
- GUEDES, FILIPE MACHADO (2015), "A Atuação do Estado na Economia como Acionista Minoritário: Possibilidades e Limites, Editora Almedina Brasil.
- Ladegaard, Peter Farup; Rimmer, Stephen; Rodrigo Enriquez, Delia (2009), Making it work : 'Ria light' for developing countries. Washington, D.C. : World Bank Group. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/184141468167049021/Making-it-work-Ria-light-for-developing-countries> (Consultado em 08/08/17)

OCDE (1995), Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation. Disponível em: <http://acts.oecd.org/Instruments>ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=128&InstrumentPID=124&Lang=en&Book=False>. (Consultado em 01/08/2017)

OCDE (2002), Regulatory Policies in OECD Countries: from interventionism to regulatory governance, OECD Reviews of Regulatory Reform. Disponível em <http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/OECD-Regulatory-Policies-in-OECD-Countries-2002.pdf>

OCDE (2004), Regulatory Impact Assessment (RIA) Inventory: Note by the Secretariat, GOV/PGC/RD(2004)1. Disponível em <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258430.pdf> (Consultado em 07/07/17)

OCDE (2008), Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis – RIA, Versão 1.0 Outubro 2008. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf> (Consultado em 07/07/17)

OCDE (2009). Determinants of Quality in Regulatory Impact Analysis, Regulatory Division Public Governance and Territorial Development Department. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42047618.pdf> (Consultado em 16/07/17)

OCDE (2009) Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence. Disponível em: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/regulatory-impact-analysis\\_9789264067110-en#.WYoa24qrKUk#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/regulatory-impact-analysis_9789264067110-en#.WYoa24qrKUk#page1) (Consultado em 08/08/17)

OCDE (2012). Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. OCDE Publishing, Paris. Disponível em: <http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf> . Consultado em 07.08/2017.

POLÔNIA. Ministry of Economy (2007), Guidelines for the Regulation Impact Assessment. Disponível em: <http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/Poland-Guidelines-Regulation-Impact-Assessment-2007.pdf> (Consultado em 07/07/17)

REINO UNIDO (2003). Department for Business Innovation & Skills, Better regulation framework manual: practical guidance for UK government officials. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/better-regulation-framework-manual> (Consultado em 07/07/17)

REINO UNIDO (2003). HM Treasury, Green Book: Appraisal and evaluation in central government. Disponível em: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/220541/green\\_book\\_complete.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220541/green_book_complete.pdf). (Consultado em 08/07/17)

REPÚBLICA DA MACEDÔNIA (2013). Ministry of information society and administration. Regulations Governing Regulatory Impact Assessment. Disponível em: <http://www.catalystbalkans.org/DownloadFile.axd?strategy=contentitemdocument&fileName=cce24a7f-6c9b-4dff-87dd-be6b01f029b1.pdf>

## **LEITURA RECOMENDADA POR TEMA**

- **Participação social**

CANADA (s.d), Treasury Board of Canada Secretariat. Guidelines for Effective Regulatory Consultations. Disponível em: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/guidelines-tools/effective-regulatory-consultations.html>

COMISSÃO EUROPÉIA (2015). Better Regulation "Toolbox", Capítulo 7. Disponível em [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br\\_toolbox\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf)

ISRAEL (2013), Governance and Social Affairs Department, Prime Minister's Office. Regulatory Impact Assessment: Governmental Handbook. Versão 1.0. Disponível em: <http://www.pmo.gov.il/SiteCollectionDocuments/mimshal/Regulatory%20Impact%20Assessment.pdf>

REINO UNIDO (2016). UK Cabinet Office. Consultation principles: Guidance. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/consultation-principles-guidance>

- **Natureza e Identificação dos Problemas**

ALVAREZ, R. dos R. (1997). Métodos de Identificação, Análise e Solução de Problemas: uma Análise Comparativa. In: XVII Encontro Nacional de Engenharia de Produção, Gramado. Anais - ENEGEP 97. Porto Alegre: ABEPRO, 1997.

Disponível em: [http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep1997\\_t1109.pdf](http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep1997_t1109.pdf). Acessado em 3/7/2017.

AUSTRÁLIA (2003). Department of the Treasury, Practice Guide for Preparing Regulatory Impact Statements. Disponível em: [http://www.treasury.act.gov.au/documents/regulatory\\_impact\\_statement\\_guide.pdf](http://www.treasury.act.gov.au/documents/regulatory_impact_statement_guide.pdf)

CASTRO, R J., RENDA, A. (2015). Guía al Estudio de Impacto Regulatorio en la República de Ecuador. Documento preparado para la Secretaría Nacional de Planificación y el Desarrollo (SENPLADES) del Gobierno de Ecuador.

COMISSÃO EUROPÉIA (2015). Better Regulation "Toolbox", Capítulo 2. Disponível em [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br\\_toolbox\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf)

REINO UNIDO (2003). HM Treasury, Green Book: Appraisal and evaluation in central government. Disponível em: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/220541/green\\_book\\_complete.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220541/green_book_complete.pdf)

SERRAT, O. (2009). The five ways technique. Washington, DC: Asian Development Bank.  
444 Disponível em: <http://www.adb.org/publications/five-whys-technique>

SUBIRATS, J. (2006). Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos em Políticas públicas. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. . Políticas públicas. Coletânea Volume 1– Brasília: ENAP, 2006. 199-218

- **Identificação dos grupos afetados**

COMISSÃO EUROPÉIA (2015). Better Regulation "Toolbox". Disponível em [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br\\_toolbox\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf)

COMISSÃO EUROPÉIA (2015). Better Regulation Guidelines – Guidelines on Stakeholder Consultation. Disponível em: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/ug\\_chap7\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/ug_chap7_en.htm).

- **Definição dos objetivos**

KEENEY, R. L. (1992), Value-focused thinking, Harvard University Press.

- **Levantamento das alternativas**

AUSTRÁLIA. Department of the Treasury (2003), Practice Guide for Preparing Regulatory Impact Statements. Disponível em: [http://www.treasury.act.gov.au/documents/regulatory\\_impact\\_statement\\_guide.pdf](http://www.treasury.act.gov.au/documents/regulatory_impact_statement_guide.pdf)

BALDWIN, R.; CAVE M.; LODGE, M. (2010). The Oxford Handbook of Regulation, Oxford: Oxford University Press.

COMISSÃO EUROPÉIA (2015). Better Regulation Toolbox, Seção 2. Disponível em: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool\\_15\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_15_en.htm)

REINO UNIDO, Environment Agency. Delivering for the Environment: A 21st Century approach to regulation. Disponível em: <https://www.oecd.org/env/outreach/33947795.pdf>

ISRAEL (2013), Governance and Social Affairs Department, Prime Minister's Office. Regulatory Impact Assessment: Governmental Handbook. Disponível em: <http://www.pmo.gov.il/SiteCollectionDocuments/mimshal/Regulatory%20Impact%20Assessment.pdf>

Kolieb, Jonathan (2015), When to Punish, When to Persuade and When to Reward: Strengthening Responsive Regulation with the Regulatory Diamond, Monash University Law Review Vol. 41(1) 2015. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2698498](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2698498)

OCDE (2013), Alternativas regulatorias y no regulatorias menos restrictivas, Divisão de Política Regulatória da OCDE. Apresentado na Oficina de Elaboração e Manifestação de Análise de Impacto Regulatório com Análise de Concorrência, Cidade do México, Setembro de 2013. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Sesi%C3%B3n-3.2-Presentations.pdf>

- **Análise dos impactos**

AUSTRALIA. Australian Government (2006), Introduction to Cost-Benefit Analysis and Alternative Evaluation. Disponível em: [https://www.finance.gov.au/sites/default/files/Intro\\_to\\_CB\\_analysis.pdf](https://www.finance.gov.au/sites/default/files/Intro_to_CB_analysis.pdf)

AUSTRÁLIA. Department of the Treasury (2003), Practice Guide for Preparing Regulatory Impact Statements. Disponível em: [http://www.treasury.act.gov.au/documents/regulatory\\_impact\\_statement\\_guide.pdf](http://www.treasury.act.gov.au/documents/regulatory_impact_statement_guide.pdf)

BRODER, Ivy E. e MORRALL, John F., Collecting and Using Data for Regulatory Decision-Making, em Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries, OCDE, 1997. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258828.pdf>

CANADÁ. Treasury Board of Canada Secretariat (2006), Regulatory Impact Analysis in Regulatory Process, Method, and Co-operation - Lessons for Canada from International Trends. Working Paper Series n.026. Disponível em: [http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2014/09/Regulatory\\_Impact\\_Analysis\\_In\\_Regulatory\\_Process\\_Method\\_and\\_Co-operation\\_Lessons\\_for\\_Canada.pdf](http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2014/09/Regulatory_Impact_Analysis_In_Regulatory_Process_Method_and_Co-operation_Lessons_for_Canada.pdf)

CANADÁ. Treasury Board of Canada Secretariat (2007), Canadian Cost-Benefit Analysis Guide: Regulatory Proposals. Disponível em: <https://www.tbs-sct.gc.ca/rtrap-parfa/analys/analys-eng.pdf>

CENTRE FOR EUROPEAN POLICY STUDIES – CEPS (2013), Assessing the Costs and Benefits of Regulation, Study for the European Commission, Secretariat General, Bruxelas. Disponível em: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission\\_guidelines/docs/131210\\_cba\\_study\\_sg\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/131210_cba_study_sg_final.pdf)

COMISSÃO EUROPÉIA (2015). Better Regulation "Toolbox", Capítulo 3 e 8. Disponível em [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br\\_toolbox\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf)

ESTADOS UNIDOS. United States Office of Management and Budget (2003), Regulatory Analysis, Circular A-4. Disponível em: [https://www.whitehouse.gov/omb/circulars\\_a004\\_a-4](https://www.whitehouse.gov/omb/circulars_a004_a-4)

ESTADOS UNIDOS. United States Office of Management and Budget (2003), Regulatory Impact Analysis: Frequently Asked Questions. Disponível em: <https://www.regulationwriters.com/downloads/Circular-A-4-RIA-FAQ.pdf>

MEXICO (2013). Regulatory impact evaluation guide, Vol. I - Methods and Methodologies.

OCDE (2008), Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis – RIA, Versão 1.0 Outubro 2008. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>

OCDE (2009), Methodological Frameworks for Regulatory Impact Analysis - Valuation, Risk and Benefit-Cost Analysis, em Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence, OCDE Reviews of Regulatory Reform, capítulo 3. Disponível em: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/regulatory-impact-analysis\\_9789264067110-en#.WWz6tGjuUk#page7](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/regulatory-impact-analysis_9789264067110-en#.WWz6tGjuUk#page7)

OCDE (2009) Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence, Capítulo 3, Disponível em: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/regulatory-impact-analysis\\_9789264067110-en#.WYoa24grKUk#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/regulatory-impact-analysis_9789264067110-en#.WYoa24grKUk#page1)

REINO UNIDO. HM Treasury (2003), The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government : Treasury Guidance. Disponível em: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/220541/green\\_book\\_complete.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220541/green_book_complete.pdf)

REINO UNIDO. Department for Business Innovation & Skills (2015), Better regulation framework manual: practical guidance for UK government officials. Disponível em: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/583871/bis-13-1038-Better-regulation-framework-manual.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/583871/bis-13-1038-Better-regulation-framework-manual.pdf)

REINO UNIDO. Department for Communities and Local Government (2009), Multi-criteria analysis: a manual. Disponível em: [http://eprints.lse.ac.uk/12761/1/Multi-criteria\\_Analysis.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/12761/1/Multi-criteria_Analysis.pdf)

VISCUSI, W. Kip, Improving the Analytical Basis for Regulatory Decision-Making, em Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries, OCDE, 1997. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258828.pdf>

- **Implementação, fiscalização e monitoramento**

CANADÁ. Treasury Board of Canada Secretariat (2009), Handbook for Regulatory Proposals: Performance Measurement and Evaluation Plan Disponível em: [http://publications.gc.ca/collections/collection\\_2013/sct-tbs/BT22-134-2009-eng.pdf](http://publications.gc.ca/collections/collection_2013/sct-tbs/BT22-134-2009-eng.pdf)

OECD (2014), Regulatory Enforcement and Inspections, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing. Disponível em: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4214031e.pdf?expires=1502221589&id=id&accname=guest&checksum=A4700E6E44991DC2C0B6C6BE475182C6>

Sandhu-Rojon , Ruby. Selecting Indicators for impact evaluation, United Nations Development Programme (UNDP). Disponível em: <http://www.i-three.org/wp-content/uploads/2015/03>Selecting-Indicators-for-Impact-Evaluation.pdf>

Mosse, Roberto e Sontheimer Leigh Ellen (1996). Performance Monitoring Indicators Handbook. World Bank Technical Paper No. 334. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166->

- **Avaliação de Resultado Regulatório (ARR)**

ALEMANHA (2013), Expert report on the implementation of ex-post evaluations: Good practice and experience in other countries, National Regulatory Control Council. [https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/EN/Publikationen/2014\\_02\\_24\\_evaluation\\_report.pdf?blob=publicationFile&v=2](https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/EN/Publikationen/2014_02_24_evaluation_report.pdf?blob=publicationFile&v=2)

OCDE (2015), Regulatory Policy Outlook 2015, Capítulo 5, OECD Publishing, Paris. Disponível em: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2015\\_9789264238770-en#page120](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2015_9789264238770-en#page120)

OCDE (2016), Supporting Evidence-based Policy: The Importance of Ex-post Evaluation, Public Governance and Territorial Development Directorate.

REINO UNIDO (2011). HM Treasury, The Magenta Book: Guidance for Evaluation. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/the-magenta-book>

## **ANEXOS**

### **ANEXO I - PORTARIA DO PROCESSO DE REGULAMENTAÇÃO E FLUXO DO PROCESSO DE REGULAMENTAÇÃO**

Portaria e fluxo do processo de regulamentação disponíveis em:  
<http://www.anatel.gov.br/setorregulado/agenda-regulatoria>, ou no seguinte documento anexo.



Portaria nº 927, de  
2015

<http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=343235&pub=original&filtro=1&documentoPath=343235.pdf>

### **ANEXO II- FORMULÁRIOS E MODELOS DE RELATÓRIOS**

#### **MODELO DE RELATÓRIO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR)**



Modelo de Relatório  
de AIR

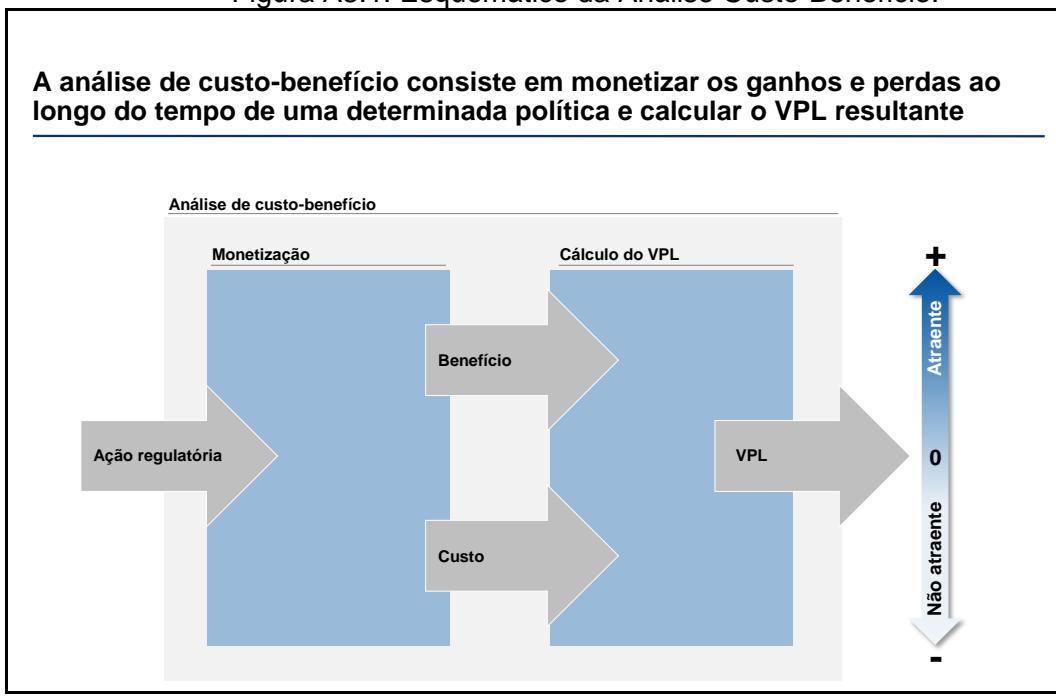
<https://cloud.anatel.gov.br/index.php/s/r19xDzajFCzpi86>

## ANEXO III- ANÁLISE DE CUSTO-BENEFÍCIO

O objetivo desse anexo é introduzir de forma simples e acessível a análise custo-benefício, com o intuito de apresentar os conceitos básicos envolvidos e de promover, ao final da leitura, melhor compreensão por parte do leitor dos passos necessários para a realização da análise. A bibliografia e as referências listadas nesse manual são recomendadas para uma leitura posterior e para a aplicação prática da metodologia.

A análise de custo-benefício procura identificar um valor monetário para os benefícios e custos<sup>20</sup>. A vantagem desse tipo de análise vem da mensuração de todos os custos e benefícios e sua monetização e, portanto, uma política/regulação pode ser avaliada como atraente ou não pela avaliação financeira de se os benefícios monetizados excedem os custos monetizados. Similarmente, escolhas entre alternativas de ação regulatória podem ser avaliadas comparando-se seus custos e benefícios por meio de um critério objetivo como o valor presente líquido<sup>21</sup>. O desafio dessa metodologia, no entanto, vem do fato de que nem sempre é fácil considerar um valor monetário para todos os custos e benefícios.

Figura A3.1. Esquemático da Análise Custo-Benefício.

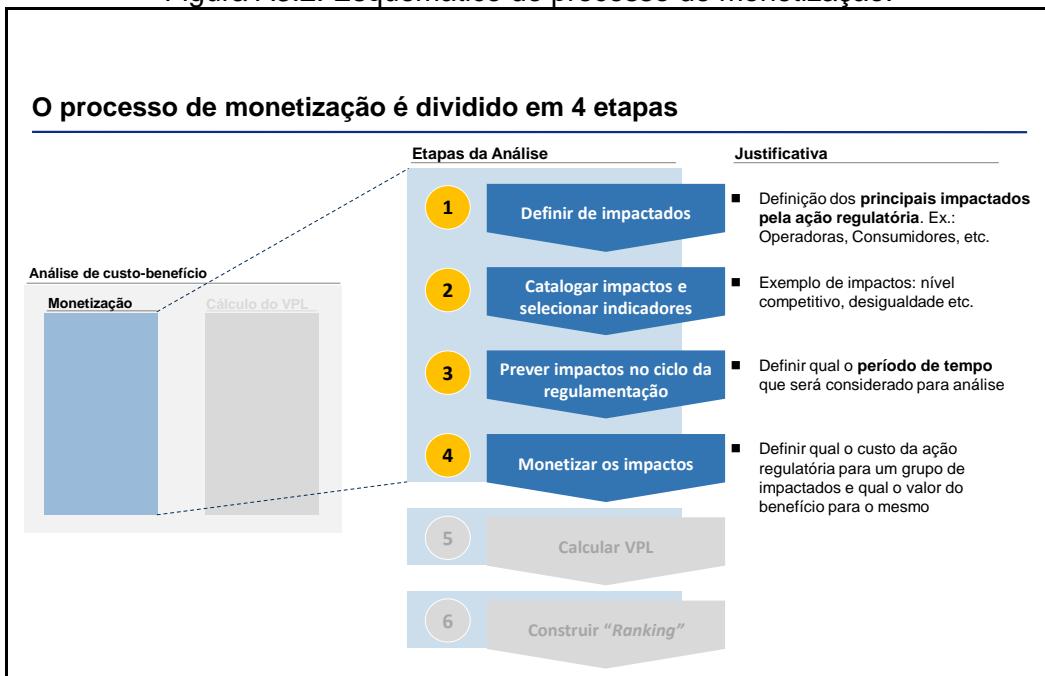


<sup>20</sup> Referência: Revised RIA GUIDELINES, how to conduct a regulatory impact analysis. Department of the Taoiseach – Irlanda. Junho de 2009

<sup>21</sup> Referência: Best Practice Regulation Handbook. Australian Government – Austrália. Agosto de 2007

A metodologia de análise custo-benefício deve seguir uma sequência de passos para realizar uma análise robusta e consistente. Esses passos consistem, em linhas gerais, em analisar as ações regulatórias e identificar seus impactos quantitativos; monetizá-los (utilizando alguma modelagem matemática relevante); separá-los em custos e benefícios para cada grupo afetado; e finalmente avaliar o benefício líquido para cada um deles. Nesse sentido, a obtenção dos dados, a estruturação do modelo e a lógica matemática que traduz os impactos de forma monetária são questões fundamentais da análise variando, no entanto, conforme o tema estudado, o que pode dificultar a padronização desse procedimento.

**Figura A3.2. Esquemático do processo de monetização.**



Fonte: Consórcio ADVISIA.

Em especial, na etapa de monetização dos impactos, pode-se seguir 4 grandes passos, como ilustrado na figura acima. Os dois primeiros, definição dos impactados e catalogação dos impactos, são realizados nas etapas anteriores da AIR. O terceiro passo envolve a projeção dos impactos ao longo do tempo e assim possui um nível de incerteza que precisa ser avaliado. Já o quarto passo é a modelagem matemática propriamente dita, o que exige capacitação técnica adequada para que possa ser elaborada. Essa última etapa exige o tratamento correto das fontes de dados já identificadas, devendo-se ressaltar, no entanto, que frequentemente a modelagem leva a equipe à identificar a necessidade de outros dados não identificados preliminarmente e, por

isso, recomenda-se estruturar todo o cálculo matemático para identificar essas lacunas de informação nos estágios iniciais da análise.

Feita essa introdução à metodologia, passa-se a seguir a descrever cada uma dessas etapas em maior detalhe.

## **Etapa 1: Definir impactos**

Essa etapa consiste em avaliar quais são os impactos possíveis e relevantes para a análise. Para a maior parte das ações regulatórias seria apropriado realizar uma análise de custos e benefícios para o contexto setorial nacional. Em outros casos, pode ser necessário considerar impactos internacionais, como em temas de gestão de espectro nas regiões de fronteira. É importante ressaltar que, dentro do possível, sejam avaliados os custos e os benefícios para todos os grupos afetados e seus integrantes e, no limite, avaliar os custos para toda a sociedade, na hipótese da ação regulatória impactar显著mente o conjunto da população. Nesse sentido, remete-se à seção 3.3.4 desse Manual para maiores detalhes acerca da definição, abrangência e análise dos impactos.

## **Etapa 2: Catalogar impactos e selecionar indicadores**

Recomenda-se avaliar os impactos destacados abaixo na elaboração das AIRs pela Equipe de Projetos. Ressalta-se, no entanto, que a lista abaixo é apenas indicativa e tem como objetivo suscitar a discussão inicial da Equipe de Projetos e, se surgirem outros impactos no estudo realizado, eles também devem ser considerados.

- Nível competitivo de um ou mais mercados dentro do setor;
- Grupos de cidadãos socialmente excluídos ou vulneráveis;
- O meio ambiente rural ou urbano;
- Direitos dos cidadãos;
- Custos para cumprimento de normas regulatórias;
- Redução de desigualdades regionais (intra-região, como centro vs. periferia e inter-região como norte vs. sul).

Quanto à escolha dos indicadores que serão utilizados para medir esses impactos, alguns requisitos devem ser avaliados, como a disponibilidade de dados e a facilidade de monetizá-los. Por exemplo, em uma ação regulatória que visa reduzir o risco de interrupção de um serviço de telecomunicações, o provável benefício dessa redução poderia ser facilmente monetizado por

meio da contabilização do tempo médio das interrupções e o preço no tempo do serviço (reais por minuto, por exemplo). Dessa forma, poderia se criar um indicador do benefício monetário da redução do risco de interrupções que consistiria no produto do tempo médio das interrupções e o custo por unidade de tempo. Essa métrica seria então utilizada na avaliação geral dos custos e benefícios da ação.

Por outro lado, questões como impacto no meio ambiente, na saúde pública ou redução do risco de mortes ou acidentes são mais difíceis de monetizar e podem exigir uma análise mais aprofundada pela Equipe de Projetos.

### **Etapa 3: Prever o impacto no ciclo da regulamentação**

A análise de impacto de uma proposta de regulamentação dever ser realizada considerando-se um período de avaliação longo o suficiente para que seja possível capturar todos os custos e os benefícios no decorrer do ciclo de vida da regulamentação. Entretanto, tendo em vista que modelos de previsão são complexos e perdem a precisão para prazos muito extensos, o recomendado é não exceder 20 anos (pode haver algumas exceções como as normas envolvendo satélites e contratos de concessão, por exemplo).

Um modelo de projeção de custos e benefícios podem ser carregados de incertezas. Sendo assim, para minimizar os erros da análise é importante que essas incertezas sejam levadas em conta no modelo. Essas incertezas e a forma como foram consideradas devem ser apresentadas como premissas do estudo e devem constar dos resultados da análise, de forma a contextualizar a avaliação.

Abaixo é apresentado um exemplo de análise que pode ser necessária quando da avaliação dos impactos durante o ciclo de vida de uma ação regulatória. Nota-se que a avaliação no tempo dos custos e benefícios pode evidenciar mudanças significativas no benefício líquido devido à variações nos custos e benefícios monetizados.

---

#### **Exemplo: Variações de preços e do cenário econômico de modo geral.**

Estabelecer como os custos e os benefícios são impactados por variações no cenário econômico, por exemplo, avaliando como variações significativas de preço impactarão os benefícios avaliados? Ou os custos? Se variações significativas de preço são previsíveis, qual é a projeção mais esperada para esses preços? Essa análise, basicamente, consiste em considerar como premissa do estudo que os benefícios avaliados para o primeiro ano não se repetirão, necessariamente, para os demais anos. Assim, deve ser feita uma projeção dos benefícios e custos considerando tal variação de preço?

---

Adicionalmente, considerando as dificuldades e restrições inerentes ao processo é fundamental que a análise apresente uma descrição clara e transparente de todas as premissas adotadas. Salienta-se que o exercício de avaliação dos custos e benefícios e sua utilização na comparação de alternativas regulatórias deve ser precisa o suficiente para, sem margem de dúvida, apontar uma alternativa frente as demais. Nesse sentido, o período de avaliação, a precisão dos custos e benefícios e o cálculo utilizado para avaliar o benefício líquido de cada alternativa regulatória devem refletir essa preocupação.

## **Etapa 4: Monetizar os impactos**

A monetização dos impactos consiste basicamente em mensurar qual será o custo da ação regulatória para cada grupo afetado, em outras palavras, quanto esse grupo ganha ou perde com a implementação da ação em termos monetários.

Calcula-se, então, o saldo resultante (benefício líquido), ou seja, a diferença entre os valores monetários dos benefícios e dos custos, para cada grupo afetado, o que reflete o impacto da ação para esse grupo. Com os saldos de cada um dos grupos afetados, pode-se efetuar uma soma simples dos saldos para obter o impacto geral da ação.

Ressalta-se que a soma dos saldos acaba anulando a visão individual, uma vez que um real (R\$1,00) de custo para um grupo é cancelado pelo ganho de um real (R\$1,00) por outro. Obtém-se, assim, o impacto geral da ação para um momento específico (ano 1 ou cenário base).

Destaca-se, no entanto, que os valores tomados na análise nem sempre são concretos, ou seja, nem sempre partem de estimativas observáveis, podendo não refletir um custo/benefício direto do fenômeno econômico e/ou social. O exemplo clássico desse dilema é a monetização das mortes, onde há uma carga grande de subjetividade e para a qual o poder público, em geral, vale-se de estimativas e de premissas para chegar a um valor monetário padrão que seria utilizado para monetizar as ocorrências.

Outro exemplo, apresentado abaixo, seria definir quanto um indivíduo daria de valor para um determinado benefício, o que pode ser subjetivo e, assim, o poder público necessitaria desenvolver uma avaliação comportamental, o que por vezes pode ser bastante complexa e depende de premissas robustas.

---

### **Exemplo: Interrupção do serviço de voz.**

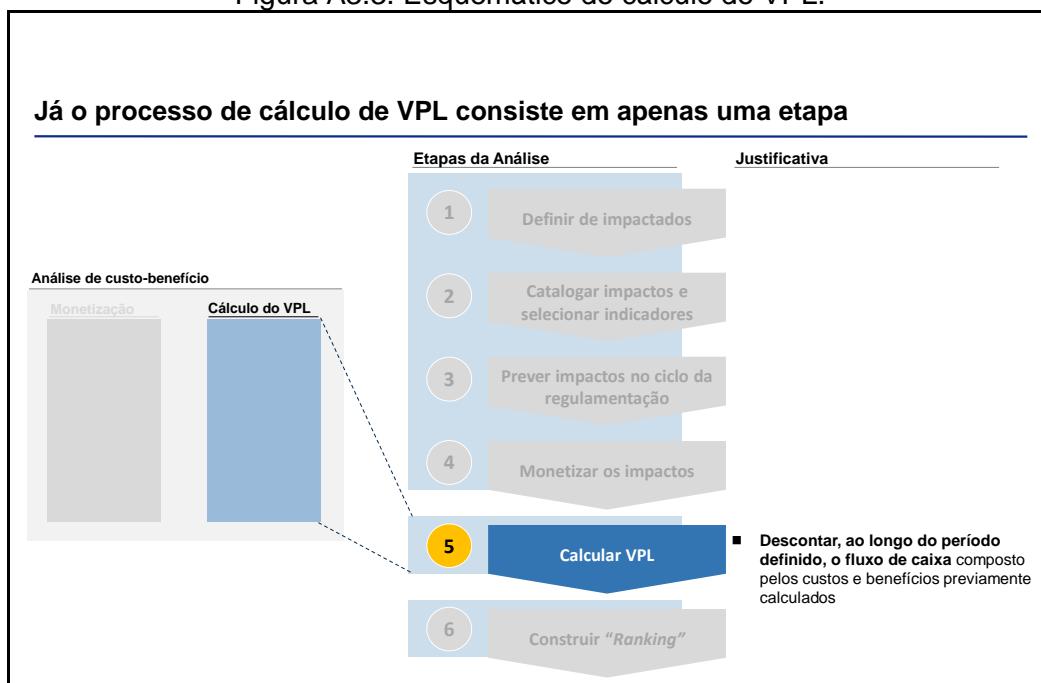
Suponha, genericamente, que um usuário pague R\$ 1 por minuto de serviço de voz utilizado e que ao longo do mês ele não usufruiu do serviço por 10 minutos devido a interrupções em suas ligações. A não ocorrência desse problema traria um benefício de R\$

10 por mês por usuário, no entanto, é possível que o usuário entenda que este benefício tenha um valor maior que apenas os R\$ 10 por evitar os transtornos das interrupções.

Avaliando-se o exemplo acima pode-se concluir que a monetização direta das interrupções é um processo de baixa complexidade, enquanto a avaliação do total do valor dado pelo usuário pelo benefício de não sofrer interrupções em seu serviço é mais incerto e mais complexo.

## Etapa 5: Calcular VPL

Figura A3.3. Esquemático do cálculo do VPL.



A tarefa principal dessa etapa é o cálculo do VPL de todos os impactos. Nesse sentido, é necessário calcular o fluxo monetário ao longo do tempo para cada impacto e escolher critérios para reunir os impactos em um fluxo monetário único, utilizando pesos iguais ou diferentes para cada tipo de impacto, a depender do tema. Uma vez obtido o fluxo monetário único, pode-se calcular o VPL com base em uma taxa de desconto. Dependendo do tema pode-se escolher taxas relacionadas aos negócios afetados, como o CMPC<sup>22</sup> definido pela Anatel, valores médios utilizados para projetos financiados por bancos de investimentos ou taxas básicas de juros da economia como a SELIC.

<sup>22</sup> CMPC – Custo Médio Ponderado de Capital, definido pela Resolução da Anatel nº 630 de, 2014.

### **Porque descontar**

A maioria das AIRs estuda alternativas cujos custos e benefícios ocorrem em diferentes momentos ao longo do tempo. Por exemplo, o estabelecimento de uma obrigação para as concessionárias do serviço telefônico fixo comutado, pode gerar um custo imediato, mas seus benefícios podem ser observados após determinado período de tempo. Outro exemplo seria um fluxo monetário positivo constante que gera ao longo do tempo mais valor nos anos iniciais do que nos anos finais. O mesmo ocorre de forma inversa no caso de fluxos negativos. A taxa de desconto é o fator corretivo para refletir essas considerações.

A maior parte dos custos e dos benefícios decorrentes de uma ação regulatória são então distribuídos ao longo do tempo e seus valores dependem do momento em que são realizados. Um exemplo simples dessa noção seria o de uma pessoa que empresta ou toma emprestado um real (R\$ 1,00) a uma taxa de juros de 6% ao ano, essa quantia será equivalente a R\$ 1,06 daqui a um ano.

Devido à essa diferença no tempo, uma forma eficaz de calcular os fluxos temporais dos benefícios e dos custos é utilizar o valor presente líquido, do qual resulta a expressão desses custos e benefícios por meio de um valor equivalente em reais no momento presente.

### **Influência da inflação**

A inflação é uma das razões que explicam o fato de um real (R\$ 1,00) no futuro valer menos de um real (R\$ 1,00) hoje, isso é o mesmo que dizer que um real (R\$ 1) no futuro tem menor poder de compra do que um real (R\$ 1) hoje. Dessa forma, os valores futuros podem ser avaliados em termos reais (constantes) ou nominais. No primeiro caso, a abordagem expressa todas as variáveis em termos dos valores de um dado ano, geralmente o ano atual. No segundo caso, os efeitos da inflação são considerados sobre as projeções.

Se os custos e os benefícios forem medidos em valores nominais, o cálculo do VPL deve considerar taxa de desconto nominal. O contrário também é válido, para medidas de custos e benefícios em valores reais, a taxa de desconto a ser utilizada é a real. Ambas abordagens devem resultar na mesma resposta numérica.

---

## **Exemplo de cálculo do VPL**

Para se determinar o VPL de uma opção de proposta regulatória, os custos e os benefícios precisam ser quantificados.

O cálculo do VPL segue a seguinte equação:

$$\sum_{t=0}^T NPV = \frac{(B_t - C_t)}{(1+r)^t}$$

Onde:

- $B_t$  = benefício no tempo  $t$ ;
- $C_t$  = custo no tempo  $t$ ;
- $r$  = taxa de desconto;
- $t$  = ano;
- $T$  = número de anos correspondente ao período analisado.

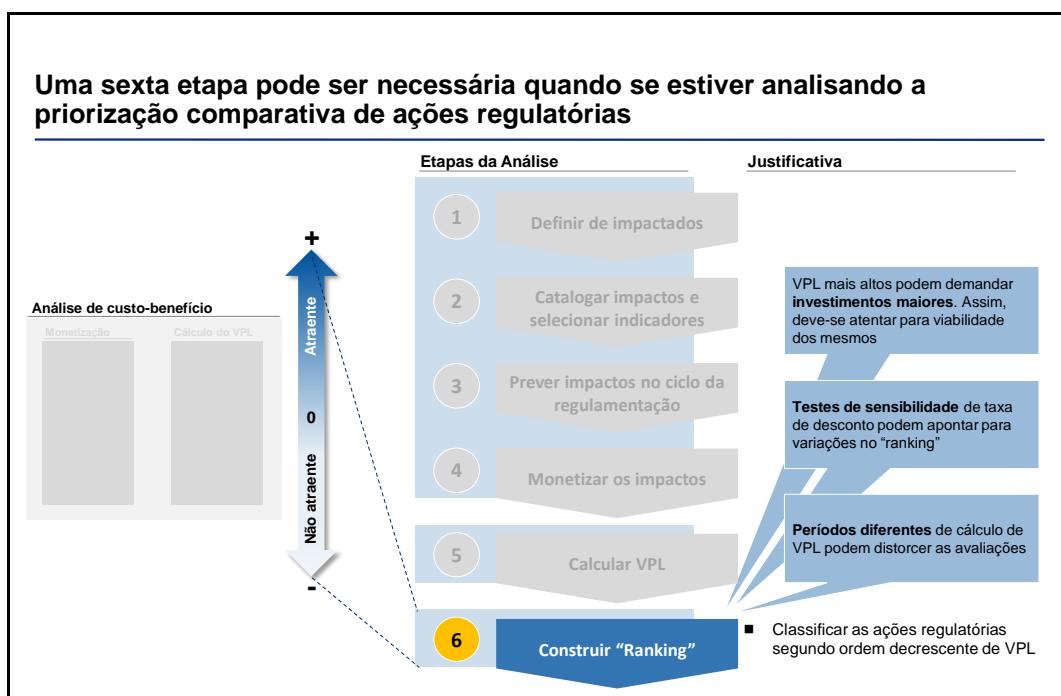
Considere uma ação regulatória que requerer que as prestadoras instalem novos equipamentos para ampliar a qualidade de seus serviços. Suponha que os equipamentos tenham um custo de instalação de R\$ 5 milhões e que esses equipamentos serão operados pelos próximos quatro anos a um custo operacional de R\$ 1 milhão ao ano. Os benefícios são estimados em R\$ 3 milhões ao ano (em preços constantes). Considere ainda duas taxas de desconto distintas de 3% e 5%. Assim tem-se:

	Custo ( $C_t$ )	Benefício ( $B_t$ )	Saldo ( $C_t - B_t$ )	Valor Presente Líquido	
				3%	5%
Ano 0	5	0	-5	-5	-5
Ano 1	1	3	2	1,94	1,9
Ano 2	1	3	2	1,89	1,81
Ano 3	1	3	2	1,83	1,73
Ano 4	1	3	2	1,78	1,65
VPL				2,44	2,09

A utilização das duas taxas de desconto no exemplo acima simboliza um teste de sensibilidade parcial, importante para este tipo de avaliação. Como é possível observar o VPL difere de acordo com a variação da taxa de desconto. Este teste deve ser conduzido com valores diferentes de taxa. Caso um dos valores resulte em um VPL negativo, ficará evidente que a escolha da taxa de desconto é fundamental para precisão dos resultados.

## Etapa 6: Construir “Ranking”

Figura A3.4. Esquemático da construção do ranking.



Fonte: Consórcio ADVISIA.

O último passo da metodologia consiste em testar os resultados obtidos pela Equipe de Projetos procurando analisar a robustez e coerência dos resultados. Para isso, realizam-se testes de sensibilidade envolvendo as principais premissas, observando a existência de barreiras de implementação das alternativas e assim obtêm-se um ranking de atratividade das alternativas para que seja possível, na sequência, fazer uma recomendação de escolha de alternativas.

A análise de custo-benefício deve especificar quais são as melhores opções entre as políticas de regulamentação propostas, o que geralmente corresponderá à opção com o maior VPL. Contudo, o teste de sensibilidade pode apontar para outras opções, menos suscetíveis a variações, por exemplo, de taxas de desconto.

Independentemente do resultado, esse deve ser apresentado de forma clara e transparente, justificando os critérios e premissas utilizados, bem como os métodos e cálculos que levaram à definição do “ranking” apresentado.

### Custos e benefícios subjetivos

Quando os custos e benefícios não podem ser traduzidos em quantias monetárias ou físicas, a análise de custo-benefício é menos precisa e pode levar a conclusões equivocadas, pois

o cálculo de benefícios líquidos nesses casos pode não refletir a avaliação final de todos os benefícios relevantes.

Deve-se realizar constantemente a avaliação para definir a importância dos fatores não-quantitativos e avaliar da melhor maneira possível o impacto na classificação das alternativas baseada nos benefícios subjetivos. Se os custos e benefícios não-quantificáveis são considerados importantes para a escolha final das alternativas, deve-se listar esses fatores para incluí-los no processo decisório da regulação.

Outra ação fundamental nestes casos é fazer testes de sensibilidade mais rigorosos, utilizando mais variáveis e aumentando a amplitude das mesmas.

Apesar da dificuldade, o processo de descrever e mensurar custos e benefícios pouco tangíveis leva os avaliadores a enxergarem e discutirem diferentes pontos de vista, podendo contribuir de forma significativa para construção de um entendimento holístico sobre os impactos trazidos pelas ações propostas. Além disso, uma série de ferramentas são utilizadas para refinar o processo de quantificação de custos e benefícios subjetivos. A seguir são apresentadas duas técnicas bastante utilizadas nestes casos.

### *i. Técnica de preferências reveladas*

Essa técnica consiste em inferir valores via observação comportamental. O valor de um bem não mercadológico pode ser refletido indiretamente em um bem de mercado relacionado.

- *Método de analogia de mercado:* o setor público pode fornecer, gratuitamente, bens e serviços que também são oferecidos pelo setor privado. Assim, é possível alavancar a análise utilizando como referência o preço do bem ou serviço correspondente ofertado pelo setor privado.
- *Método de análise de “trade-off”:* tendências de trade-off identificadas em alguns mercados podem ser adaptadas para avaliações de bens não mercadológicos. Por exemplo, valores pagos por bens que atuam na redução de riscos podem ser utilizados como parâmetros na atribuição de benefícios incrementais trazidos por políticas que aumentam a segurança e confiabilidade do usuário com a operadora.
- *Método de precificação hedônica:* alguns mercados são compostos por um pacote diversificado de características, dentre as quais algumas são intangíveis. Por exemplo, atributos de um aparelho celular incluem desde parâmetros técnicos até seu design. Neste caso, comprando dois aparelhos com os mesmos itens técnicos, cujos valores são tangíveis, mas um com um design antigo e outro com design

moderno a diferença de preço entre eles apontará quanto as pessoas estão dispostas a pagar pelas características de aparência do aparelho, que é um item intangível.

## ***ii. Técnicas de preferências declaradas***

A técnica de preferência declarada está assentada na realização de pesquisas para obter informações de como as pessoas avaliam os custos e os benefícios de uma determinada ação, ou seja, as pessoas são simplesmente questionadas sobre o quanto elas entendem que determinado benefício vale.

Outra opção utilizada é a pesquisa seguindo modelo de múltipla escolha. Esta técnica normalmente é aplicada em casos onde os benefícios de uma determinada proposta apresenta uma variedade significativa de atributos e as opções propostas oferecem diversas combinações possíveis para estes atributos. Dessa forma, a pesquisa de múltipla escolha favorece a comunicação da proposta e o esclarecimento das opções e seus impactos.

No entanto, as técnicas de pesquisa nem sempre resultam na análise esperada. Muitas vezes os respondentes não se sentem motivados e acabam não respondendo a pesquisa com a seriedade necessária. Uma forma comum de mitigar esse problema é fazer pequenos incentivos para os respondentes, incluindo-se até mesmo incentivos financeiros.

## ***Contabilização da equidade***

A análise de custo-benefício é realizada sobre os grupos afetados e os indivíduos que os compõem sem considerar a equidade na distribuição desses custos e benefícios. Como descrito anteriormente, neste modelo o custo de um real (R\$ 1,00) para um indivíduo é anulado pelo benefício de um real (R\$ 1,00) para outro, sem levar em conta se essa quantia tem valores diferentes entre os envolvidos. Dessa forma, o método separa a eficiência da proposta da equidade dos impactos. Essa separação é útil uma vez que não há um consenso claro sobre o peso a ser atribuído para variável de equidade. Finalmente, compete aos avaliadores do modelo ponderarem entre a eficiência e a equidade de uma proposta, toda vez que as duas não andarem na mesma direção.

No entanto, apesar do modelo prever a avaliação da eficiência de uma proposta avaliando o valor presente líquido de seus custos e benefícios, essa mesma lógica, eventualmente (quando houver dados disponíveis na granularidade necessária), pode ser aplicada de forma parcial, avaliando o VPL para diferentes grupos. Dessa forma, será possível identificar variações na

distribuição dos impactos da proposta, permitindo que o trade-off entre eficiência e equidade seja melhor calibrado.

## Armadilhas comuns

Algumas armadilhas comuns na análise de custo-benefício de propostas regulamentares são:

### ***Minimizar ou ignorar os custos e benefícios sociais não financeiros***

Propostas de regulamentação diferem consideravelmente na facilidade e precisão com que os custos e benefícios potenciais são quantificados. Embora esta metodologia coloque a ênfase na avaliação dos custos e benefícios em termos monetários, é importante que os processos de avaliação de impactos sociais não sejam tendenciosos. Cuidados devem ser tomados para assegurar que os impactos monetizados não ofusquem outros fatores importantes na tomada de decisão.

### ***Benefícios ambíguos***

Se os custos e benefícios de uma mudança regulatória foram estimados a partir do impacto em um mercado primário, eles não devem ser contados uma segunda vez, como resultado das consequentes mudanças nos mercados secundários. Por exemplo, se uma alteração na regulamentação de telefonia resultou em uma economia operacional para um determinado ativo e isso tenha feito com que esse ativo específico tenha se valorizado, é inadequado adicionar este segundo ganho quando for avaliado o preço do ativo, pois o benefício estaria sendo contabilizado em dois momentos: na economia operacional e na valorização deste ativo.

### ***“Antes/depois” vs “com/sem”***

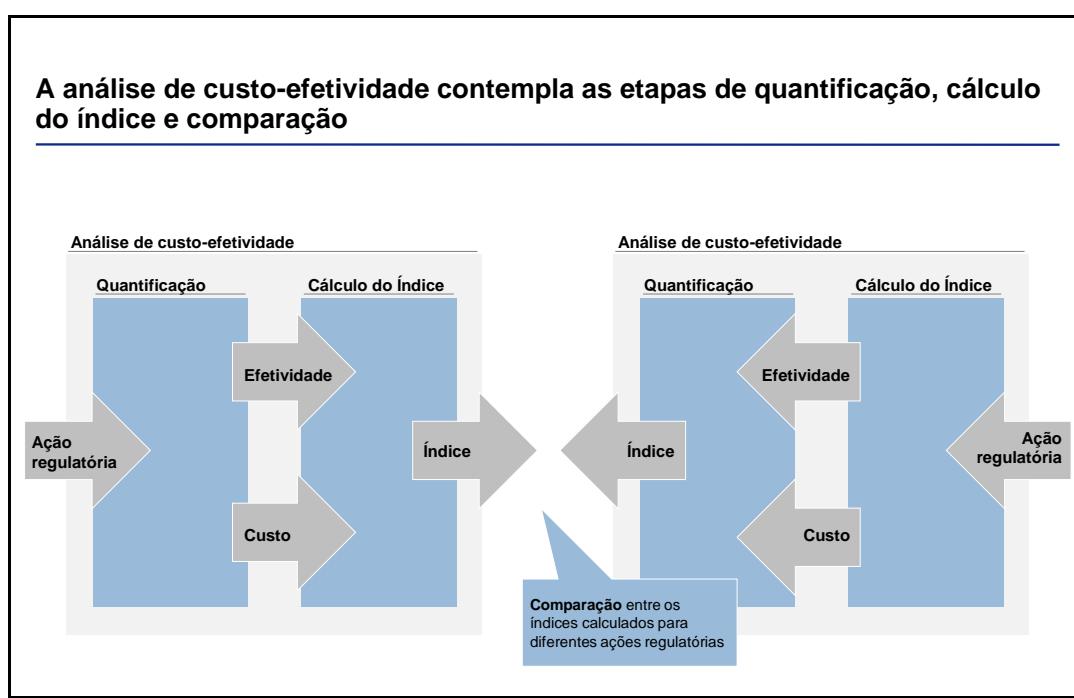
Para um cálculo mais preciso do método, é necessário comparar o cenário antes/com a mudança decorrente da proposta depois/com o cenário após a mudança. Isso quer dizer que a variação do valor presente líquido deve ser estimada em comparação ao cenário de status quo, a menos que a proposta não implique em alterações no cenário observado no momento em que ela é realizada.

## ANEXO IV- ANÁLISE DE CUSTO-EFETIVIDADE<sup>23</sup>

O objetivo desse anexo é introduzir de forma simples e acessível a análise custo-efetividade, com o intuito de apresentar os conceitos básicos envolvidos e de promover, ao final da leitura, melhor compreensão por parte do leitor dos passos necessários para a realização da análise. A bibliografia e as referências listadas nesse manual são recomendadas para uma leitura posterior e para a aplicação prática da metodologia.

A análise de custo-efetividade possibilita a identificação das opções mais eficazes do ponto de vista do uso dos recursos disponíveis sem a necessidade de monetização de todos os benefícios relevantes<sup>24</sup>. Além disso, a metodologia possibilita que múltiplos resultados da análise sejam integrados em um único índice numérico<sup>25</sup> utilizado para a comparação das alternativas de ação regulatória.

Figura A4.1. Esquemático da análise de custo-efetividade.



Fonte: Consórcio ADVISIA.

<sup>23</sup> Referência: Office of Management and Budget. Link: [www.whitehouse.gov/omb/circulars\\_a004\\_a-4/](http://www.whitehouse.gov/omb/circulars_a004_a-4/). Acessado em 3 de fevereiro de 2016. Estados Unidos. Setembro de 2003

<sup>24</sup> A título de exemplo, um benefício cuja monetização pode sofrer críticas seria um aumento no número de acessos a um serviço. Com a análise custo-efetividade, é possível fazer a avaliação dos impactos sem que necessariamente se monetize essa variável.

<sup>25</sup> O índice indicado pode ser, por exemplo, unidades de melhoria de um índice de telecomunicações. Ou seja, a comparação das alternativas seria feita por meio do incremento no valor desse índice.

A análise de custo-efetividade é semelhante em alguns aspectos à análise custo-benefício. O cálculo dos custos segue a mesma lógica apresentada na análise de custo-benefício, porém os benefícios ou o principal benefício não é diretamente monetizável. Uma opção consiste em calcular os benefícios sem monetizá-los, mas fazendo sua quantificação e, em seguida, obtendo-se um índice utilizando o benefício quantificado como numerador e o custo como denominador.

No entanto, recomenda-se cuidado ao utilizar resultados de custo-efetividade com base em médias dos parâmetros avaliados. A alternativa que apresenta a melhor relação custo-efetividade pode não ser a melhor opção, assim como a alternativa com a melhor relação custo-benefício não é sempre aquele que maximiza os benefícios líquidos. Nesse sentido, uma análise de custo-efetividade incremental<sup>26</sup> pode ajudar a evitar erros que podem ocorrer quando as escolhas de políticas são baseadas na média de custo-efetividade.

A Análise Custo-efetividade (ACE) também pode levar a equívocos quando a medida de "efetividade" não pondera adequadamente as consequências das alternativas. Quando uma gama de alternativas é identificada (por exemplo, diferentes níveis de rigor), deve-se determinar o custo-efetividade de cada opção em comparação a uma mesma base, bem como a sua relação de custo-efetividade incremental comparada com exigências sucessivamente mais rigorosas. Idealmente, a ACE apresentaria uma série de estimativas de custo-efetividade que permitam a comparação entre diferentes alternativas. No entanto, analisar todas as combinações possíveis não é prático quando há muitas opções (incluindo possíveis efeitos de interação). Nesses casos, deve-se usar o julgamento para escolher as melhores alternativas para uma análise cuidadosa.

Ao construir e comparar índices de custo-efetividade incrementais, recomenda-se cuidado para determinar se as diversas alternativas são mutuamente exclusivas ou se elas podem ser combinadas. Se as alternativas puderem ser combinadas, deve-se considerar quais podem ser favorecidas sob diferentes restrições orçamentárias regulatórias (implícitas ou explícitas).

---

<sup>26</sup> O índice de custo-efetividade incremental (ICER) é uma estatística usada na análise de custo-efetividade para resumir a relação custo-efetividade, bastante utilizada na área de saúde pública. É definido pela diferença de custo entre duas intervenções possíveis, dividido pela diferença em seu efeito. Representa o custo incremental médio associado a 1 unidade adicional da medida de efeito. O ICER pode ser estimado como:

$$\text{ICER} = (C_1 - C_0) / (E_1 - E_0)$$

Onde  $C_1$  e  $E_1$  são o custo e o efeito no grupo de intervenção e onde  $C_0$  e  $E_0$  são o custo e o efeito no grupo de cuidados de controle. Os custos são geralmente descritos em unidades monetárias, enquanto os efeitos podem ser medidos em termos de estado de saúde ou outro resultado de interesse. Uma aplicação comum da ICER está na análise custo-utilidade, em cujo caso a ICER é sinônimo do custo por ano de vida ajustado pela qualidade (Quality-adjusted life year - QALY) ganho.

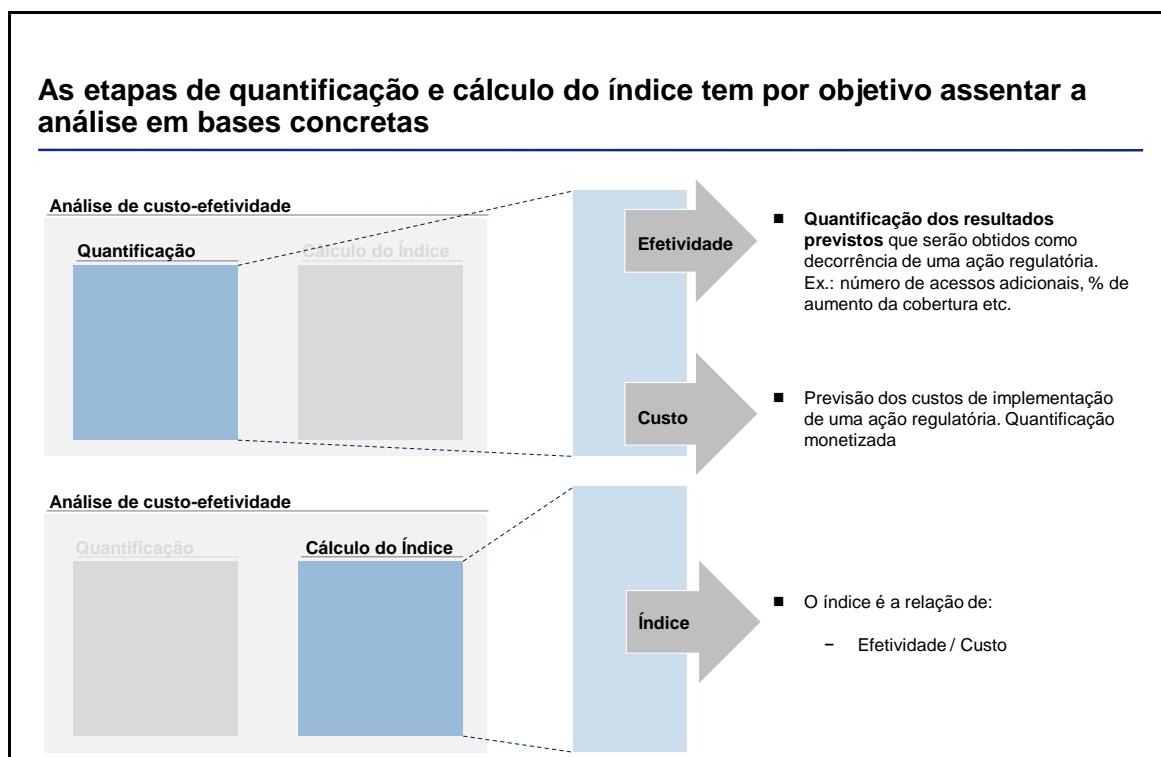
O valor da ACE é reforçado quando há consistência na análise através de um conjunto diversificado de possíveis ações regulatórias. Para alcançar consistência, deve-se construir cuidadosamente os dois componentes chave de qualquer ACE: o custo e a "efetividade" ou as medidas de desempenho para as opções de políticas regulatórias (índices numéricos).

Com relação aos custos, deve-se incluir todos os custos relevantes para a sociedade, sejam públicos ou privados, lembrando-se que a regulamentação também pode resultar em redução de custos. O numerador da relação custo-efetividade deve refletir o custo líquido, definido como o custo bruto (também chamado de custo "total") menos qualquer economia de custos.

Deve-se ter cuidado para evitar dupla contagem tanto no numerador quanto no denominador da relação de custo-efetividade.

Na construção de indicadores de "efetividade", resultados finais devem ser priorizados em relação a medidas intermediárias. Se a qualidade de uma medida intermediária varia, é importante que o indicador capture a variabilidade do valor do "resultado final". Além disso, recomenda-se apresentar uma explicação da escolha da medida de efetividade.

Figura A4.2. Esquemático da quantificação e cálculo do índice.

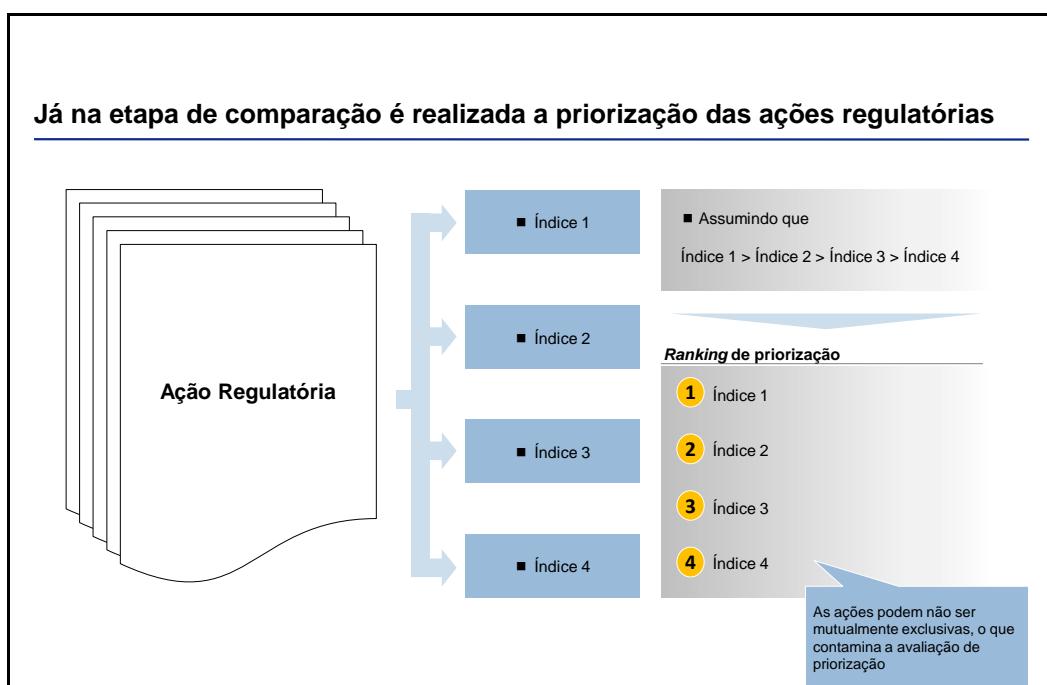


Fonte: Consórcio ADVISIA.

Na quantificação dos custos, as técnicas utilizadas são basicamente as mesmas da ACB, assim como as dificuldades inerentes à metodologia. Os benefícios podem não ser monetizáveis, mas devem ser quantificados de alguma forma.

Onde a regulação pode produzir vários resultados benéficos diferentes, uma comparação de custo-efetividade torna-se mais difícil de se interpretar, porque há mais de um parâmetro de eficácia para incorporar na categoria de benefícios, mas esse cálculo levanta algumas das mesmas dificuldades encontradas em uma análise de custo-benefício. Portanto, se é possível atribuir um valor monetário razoável a todos os diferentes benefícios da regulação, então deve-se fazê-lo. Isto é, se for possível realizar uma análise de custo-benefício de qualidade satisfatória, esta deve ser escolhida.

Figura A4.3. Esquemático da comparação das alternativas.



Fonte: Consórcio ADVISIA.

A última etapa dessa metodologia consiste em comparar os índices obtidos para cada alternativa avaliada. Ressalta-se a importância da utilização dos mesmos critérios para o cálculo dos índices entre as alternativas, a fim de que sejam comparáveis entre si. Assim como na última etapa da ACB, recomenda-se também realizar testes de sensibilidade para as principais premissas adotadas em busca da avaliação de robustez e consistência dos resultados.

À seguir apresenta-se um exemplo ilustrativo da motivação para a análise custo-efetividade.

---

**Exemplo:** considere duas ações regulatórias, AR1 e AR2, que tenham como finalidade a expansão do acesso.

*Análise da AR1:*

- Custo: é previsto um custo CAR1 para a implementação da ação regulatória
- Efetividade: é prevista uma expansão de EAR1 novos acessos

Para este cenário, o índice de custo-efetividade, IAR1, é de:

$$IAR1 = \frac{EAR1}{CAR1}$$

*Análise da AR2:*

- Seguindo o mesmo racional acima, temos:

$$AR2 = \frac{EAR2}{CAR2}$$

Avaliação individual das ações não contribui de forma significativa para a tomada de decisão de realiza-la ou não. No entanto, quando se avalia de forma comparativa, a análise de custo-efetividade estabelece que se  $IAR1 > IAR2$ , então a ação regulatória recomendada é a AR1.

---

Vale ressaltar que os alertas apresentados anteriormente devem ser levados em consideração para chegar a conclusão do exemplo, ou seja, se uma ação regulatória é melhor que uma segunda.

Quando é possível estimar o valor monetário de alguns, mas não todos os benefícios da regulação, mas não é possível atribuir um valor monetário para a principal medida de efetividade, recomenda-se subtrair a estimativa monetária dos benefícios adicionais do cálculo do custo bruto para se obter um custo líquido estimado. Lembrando que esta estimativa de custo líquido para o Estado pode vir a ser negativo, isto é, os benefícios monetizados excederem o custo da regulação. Se não for possível estimar o valor de alguns dos benefícios auxiliares, a relação custo-efetividade vai ser superestimada, e isso deve ser reconhecido na análise. A ACE não resulta em uma escolha inequívoca quando há benefícios ou custos que não foram incorporadas nas estimativas de custo líquido.

## **ANEXO V- ANÁLISE MULTICRITÉRIO**

O objetivo desse anexo é introduzir de forma simples e acessível a análise multicritério, com o intuito de apresentar os conceitos básicos envolvidos e de promover, ao final da leitura, melhor compreensão por parte do leitor dos passos necessários para a realização da análise. A bibliografia e as referências listadas nesse manual são recomendadas para uma leitura posterior e para a aplicação prática da metodologia.

A Análise Multicritério avalia possíveis opções de ações regulatórias, usando um conjunto de critérios<sup>27</sup>. O impacto dos critérios nas opções normalmente é medido através da atribuição de uma pontuação. Essa pontuação pode ser, por exemplo, numérica com a atribuição de pontos variando dentro de um intervalo de valores como, de 0 a 100, de 1 a 5 etc, ou por meio do uso de pontuação ordinal. Esse processo envolve a atribuição de pontuações numa base escalar, por exemplo, utilizando uma escala de cinco ou sete pontos.

Em geral, uma escala ordinal de sete pontos é geralmente preferida, uma vez que permite um grau mais elevado de discriminação de efeitos do que a escala de cinco pontos. Essa escala seria, por exemplo:

- Altamente positivo;
- Moderadamente positivo;
- Sutilmente positivo;
- Neutro;
- Sutilmente negativo;
- Moderadamente negativo;
- Altamente negativo.

A escolha entre pontuação numérica ou ordinal depende, em parte, do grau de precisão que cada efeito pode ser medido. Por exemplo, se um indicador quantitativo pode ser utilizado para medir esse efeito, torna-se mais fácil a utilização de uma pontuação numérica.

Uma matriz de desempenho é utilizada para descrever a desempenho de cada opção de proposta regulatória relacionada a cada um dos critérios. A tabela a seguir estabelece uma matriz de desempenho modelo onde são consideradas três opções e cinco critérios. Finalmente,

---

<sup>27</sup> Os critérios devem ser escolhidos por referência a seus objetivos. A avaliação de cada critério deve refletir os custos, benefícios e impactos previamente identificados.

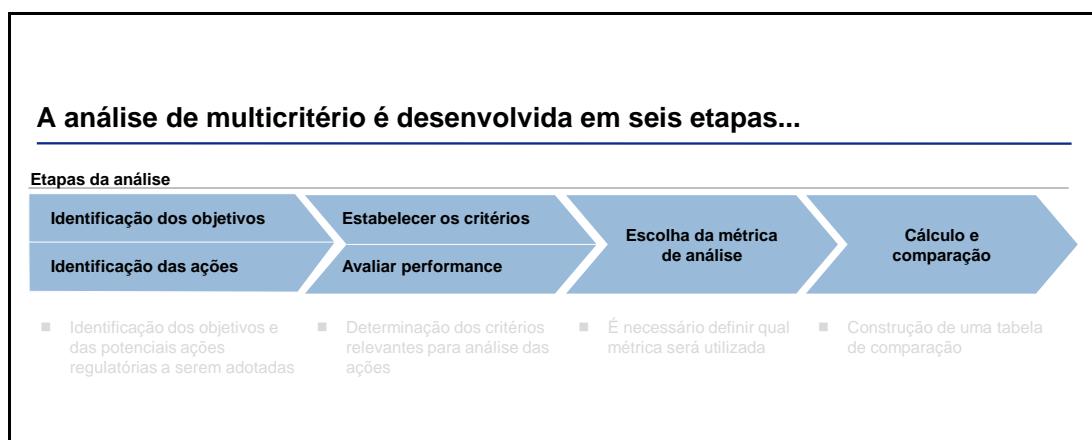
utilizando uma pontuação numérica é possível empregar um esquema de ponderação permitindo que o impacto de cada uma das opções seja agregado sob uma única medida.

Opções	Critério 1	Critério 2	Critério 3	Critério 4	Critério 5
A					
B					
C					

Assim, a implementação da análise de multicritério comprehende os seguintes passos:

1. Identificar os objetivos;
2. Identificar as opções;
3. Estabelecer os critérios a serem usados;
4. Avaliar/estimar o desempenho à priori das opções para cada um dos critérios;
5. Atribuir pontuação as opções;
6. Cálculo e comparação - utilizar um mecanismo de decisão para identificar a melhor opção.

Figura A5.1. Esquemático das etapas da análise multicritério.

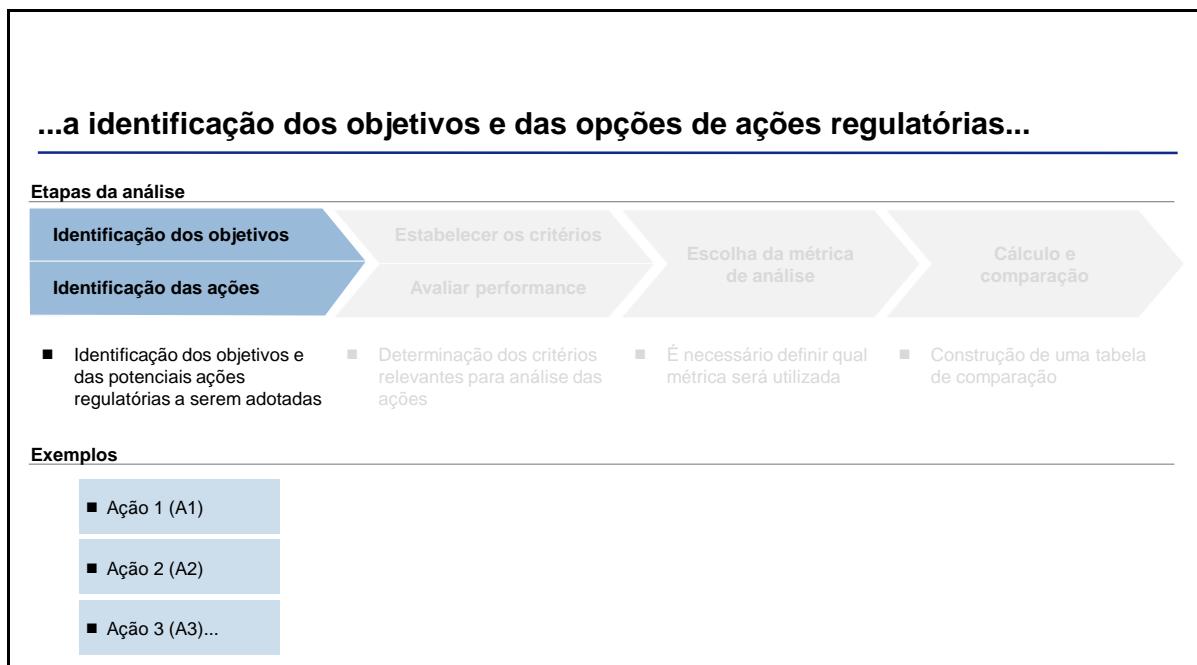


Fonte: Consórcio ADVISIA.

A análise multicritério segue uma série de etapas, sendo as duas primeiras realizadas nas etapas anteriores da AIR. Os demais passos são detalhados à seguir.

## Passo 1 – Identificação dos objetivos

Figura A5.2. Esquemático da identificação dos objetivos.



Fonte: Consórcio ADVISIA.

Nessa etapa é fundamental a correta descrição das alternativas de ações regulatórias. É possível que na efetiva aplicação da metodologia haja a necessidade de revisão dessa descrição, em função do amadurecimento do tema dentro da Equipe de Projetos.

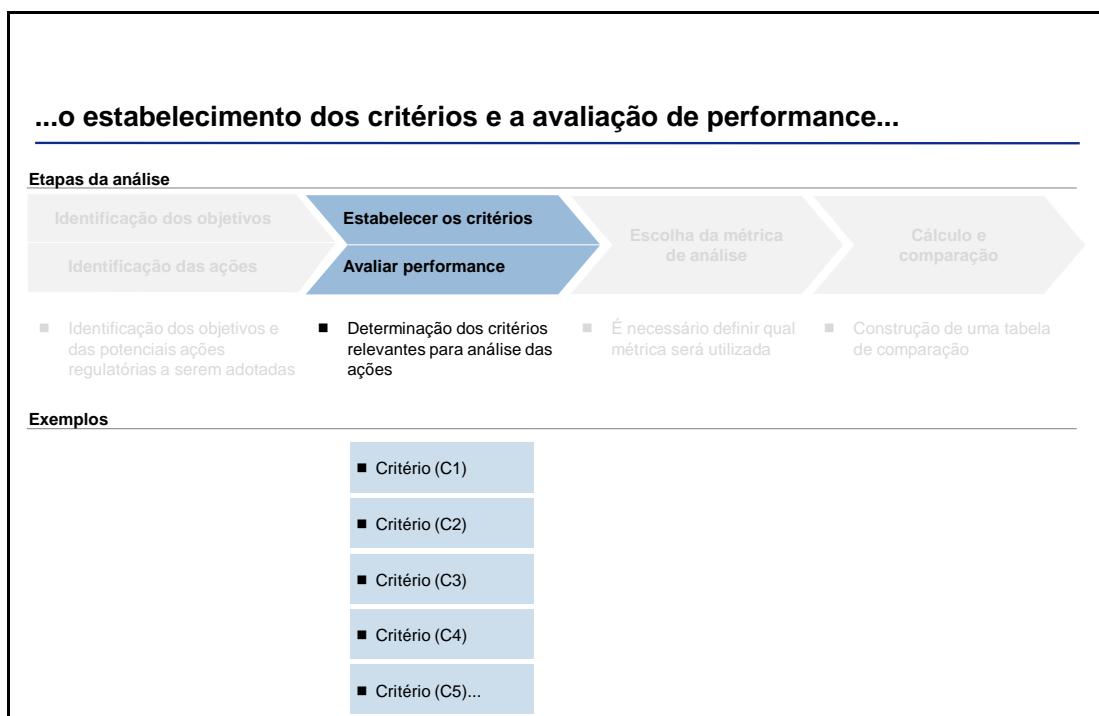
A definição de objetivos foi anteriormente tratada neste documento. No entanto, a fim de fazer a análise multicritério tão significativa quanto possível, é vital estabelecer objetivos claramente distintos. Estes objetivos poderão se tornar os critérios utilizados para fins da análise multicritério.

## Passo 2 – Identificação das opções de propostas regulatórias

A identificação de opções é parte do processo de AIR e também foi descrito anteriormente neste documento. Porém, é importante reiterar que a definição das opções deve ser realista. Ou seja, é necessário definir opções de modo que os tomadores de decisão possam avaliar cenários realistas. A esses tomadores de decisão deve ser dado um intervalo de opções realistas, incluindo a opções de não tomar nenhuma ação regulatória. Por exemplo, não há valor nenhum em comparar uma opção que não aborda a questão, outra que supervaloriza o resultado e outra mais realista.

## Passo 3 – Estabelecimento de critérios

Figura A5.3. Esquemático das etapas da análise multicritério.



Fonte: Consórcio ADVISIA.

Nessa etapa, a tarefa mais importante é a definição dos critérios a serem escolhidos para se avaliar as alternativas. Recomenda-se utilizar o tempo necessário nessa etapa, pois espera-se uma reflexão exaustiva sobre a lista de critérios. Deve-se ressaltar o cuidado a ser tomado na definição da lista para que não seja deixado nenhum critério relevante de fora e que os critérios sejam suficientemente independentes. Pode-se escolher mais de um conjunto de critérios e escolher um conjunto ou outro a partir da discussão em grupo. Entende-se que a lista de critérios mais básica e intuitiva é a lista que contém os possíveis impactados pela norma, tal como a Anatel, Prestadoras e Consumidores, por exemplo.

Para um objetivo uma série de critérios e subcritérios pode ser estabelecida. Subcritério pode ser importante quando um objetivo tem uma série de variáveis que precisam ser avaliadas, ou quando nenhum dos critérios capturam adequadamente a intenção do objetivo. Os subcritérios devem ser subconjunto dos critérios principais. No processo de escolha de critérios e subcritérios os fatores a seguir devem ser considerados:

- Relevância: os critérios escolhidos serão importantes no estabelecimento do quanto as opções consideradas contribuem para o conjunto de objetivos e ajudam na distinção entre escolhas boas e ruins;
- Precisão e confiabilidade: os critérios precisam ser definidos da forma mais precisa possível, critérios vagos dificultarão o processo de tomada de decisão;
- Singularidade: os critérios devem ser únicos em termos de abordar impactos separados identificáveis da política. Dois critérios distintos não podem refletir impactos similares da política, pois isso conduzirá a uma ambiguidade que provocará distorção no processo de tomada de decisão. Quanto aos subcritérios, a singularidade passa a ser um problema de menor relevância, uma vez que haverá necessidade de ilustrar impactos ligeiramente diferentes;
- Independência mútua: se os objetivos definidos forem claramente separáveis, os critérios estabelecidos para cada objetivo serão mutualmente independentes. Porém, deve-se atentar para que a pontuação de um subcritério não tenha interferência com a pontuação de outro subcritério;
- Quantidade: há a necessidade de se manter o número de critérios e subcritérios o menor possível, pois, caso contrário, o processo de tomada de decisão e a comunicação da metodologia utilizada se tornarão demasiadamente complexos;
- Exaustividade: finalmente, os critérios estabelecidos devem incluir todos os elementos-chave dos objetivos fixados.

### **Exemplo de Seleção de Critérios**

Na avaliação de um projeto de investimento em expansão da rede de telecomunicações, os seguintes critérios poderiam ser utilizados:

- Cobertura
- Penetração
- Tecnologia
- Custos
- Prazo

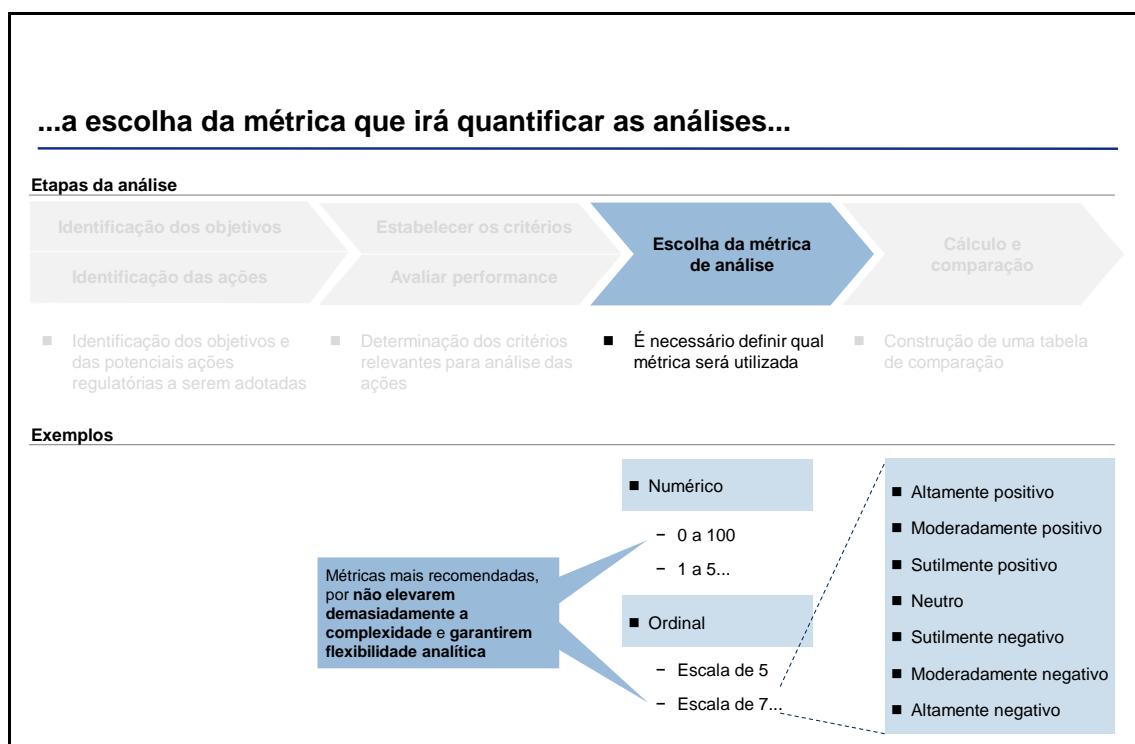
Esses critérios refletem os objetivos da ANATEL, cobrem os diferentes efeitos de um projeto de expansão de rede, são mutualmente independentes<sup>28</sup> e compõem um pequeno conjunto.

<sup>28</sup> No exemplo, os critérios de custo e cobertura, por exemplo, não são plenamente independentes, pois um afeta o outro. Porém, entre as alternativas, pode-se considerar relações de custo/cobertura diferentes, tornando a análise separada desses componentes coerente.

Dentre os critérios escolhidos, pode-se também dar uma atenção especial para a lista de indicadores estratégicos da agência. Essa lista pode ser utilizada como um ponto de partida para as discussões de possíveis critérios a serem escolhidos para a análise multicritério. Observe, no entanto, que essa lista pode não ser adequada para todos os temas.

## Passos 4 e 5 – Avaliação e pontuação

Figura A5.4. Esquemático da escolha da métrica para avaliação e pontuação.



Fonte: Consórcio ADVISIA.

Antes de se realizar a etapa de avaliação dos critérios conforme as alternativas, deve-se estabelecer a métrica de avaliação. Deve ser ressaltado que na condução da avaliação a métrica deve facilitar a avaliação multicritério, no sentido de que seja intuitiva e de fácil compreensão. Além disso, para facilitar a comparação entre os critérios deve-se utilizar as mesmas métricas entre os critérios.

Na avaliação propriamente dita, a Equipe de Projetos deve levar em conta duas possibilidades para obtenção de um resultado único: consenso de equipe, que depende da heterogeneidade da mesma; e uso de uma média dos respondentes, considerando eventualmente pesos entre os participantes ou entre áreas, dependendo do caso.

Antes de qualificar os impactos, é importante discutir de forma qualitativa todos os impactos positivos e negativos de cada alternativa, tendo em vista os critérios selecionados. Essa etapa é importante para auxiliar a justificativa das avaliações realizadas e para listar, na conclusão da análise, esses pontos de forma a clarificar os impactos qualitativos.

Uma vez que as opções foram avaliadas usando-se os critérios, o próximo passo é medi-las. Isso pode ser feito de forma qualificada tanto com o emprego de pontuação numérica quanto ordinal.

### **Pontuação ordinal**

Um sistema ordinal de pontuação simplesmente gera um “ranking” entre as opções. A experiência aponta que uma escala de sete pontos é capaz de capturar adequadamente diferentes graus de impacto. Neste caso, esse sistema é muitas vezes configurado para determinar se a contribuição de uma opção para um objetivo é:

- Altamente positivo (+3)
- Moderadamente positivo (+2)
- Sutilmente positivo (+1)
- Neutro (0)
- Sutilmente negativo (-1)
- Moderadamente negativo (-2)
- Altamente negativo (-3)

Na matriz de desempenho, essa escala pode ser representada de diferentes maneiras. A tabela abaixo apresenta um dos modelos mais comuns dessa representação. Nota-se que o sistema ordinal de pontuação não é aditivo, o que eleva a dificuldade de análises comparativas. Em geral, nenhuma opção será mais positiva em todos ou na maioria dos critérios, embora haja a possibilidade de identificar alguns casos de dominância.

Opções	Critério 1	Critério 2	Critério 3	Critério 4	Critério 5
A	+3	+2	+1	+1	-2
B	+2	+2	0	-1	+2
C	+1	+2	-1	-1	-1

### **Pontuação numérica**

Existem várias possibilidades para pontuação numérica. Uma possibilidade é utilizar uma escala com pontuação variando de 0 a 100 para cada um dos critérios, que podem ou não ser ponderados. A tabela abaixo apresenta a tabela anterior, com escala ordinal, em escala numérica (não há equivalência direta entre as pontuações das duas tabelas).

Opções	Critério 1	Critério 2	Critério 3	Critério 4	Critério 5	Total
A	80	60	55	45	20	260
B	60	70	45	25	70	270
C	50	65	55	35	35	240

### **Ponderação dos critérios**

A ponderação dos critérios consiste em definir importâncias relativas entre os critérios. Os pesos utilizados para a ponderação devem ser influenciados pela visão do stakeholder e por possíveis posições estruturais da Agência, ou seja, os pesos podem ser definidos tanto de forma estrutural quanto de forma intuitiva.

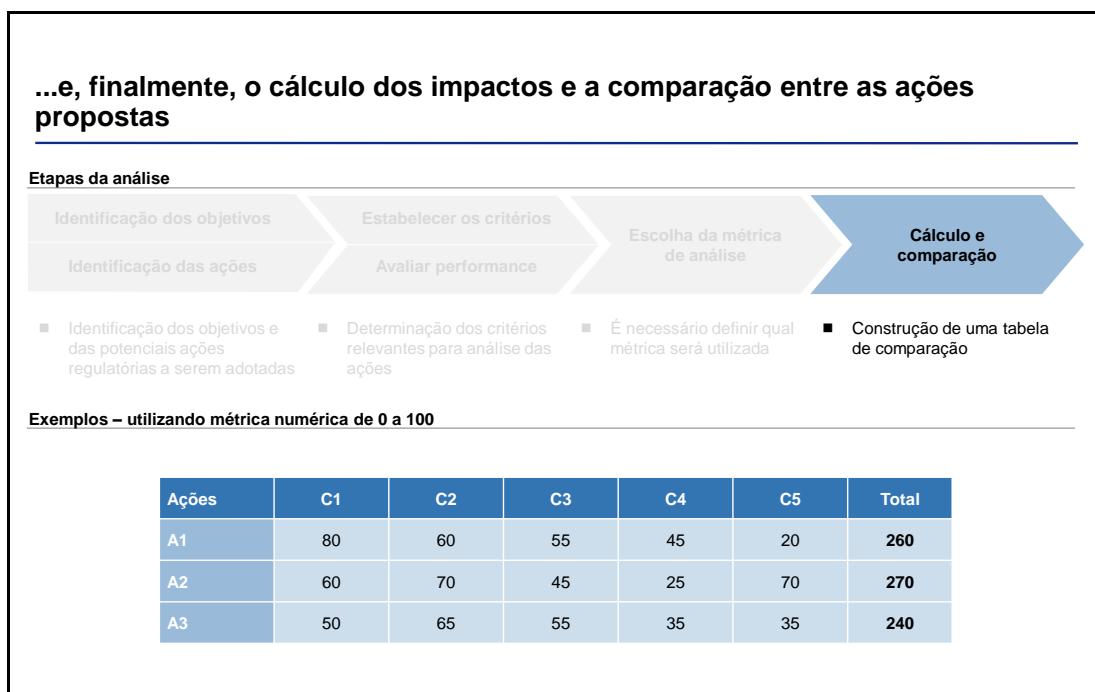
O processo de pontuação ponderada pode ser conduzido de diversas formas. Uma maneira bastante usual é a atribuição de pontos numéricos, como no exemplo acima, seguida da atribuição dos pesos conforme o grau de relevância de cada um dos critérios. No exemplo abaixo, onde “Pts” são os pontos e “Peso” é o peso, os pesos são determinados pelo percentual de relevância dos critérios, onde deve ser atingida a soma máxima de 100% para cada uma das opções.

Opções	Critério 1		Critério 2		Critério 3		Critério 4		Critério 5		Total
	Pts	Peso									
A	80	30%	60	10%	55	20%	45	16%	20	24%	53,0
B	60	30%	70	10%	45	20%	25	16%	70	24%	52,0
C	50	30%	65	10%	55	20%	35	16%	35	24%	47,3

É importante notar que o peso de um critério pode variar de acordo com as opções analisadas. Além disso, os valores utilizados podem ser o resultado de um consenso dentro da Equipe de Projetos ou podem ser obtidos de outras formas, como a média aritmética das opiniões dos participantes. No caso da média aritmética, pode ser necessário atribuir diferentes pesos para áreas internas da Anatel, conforme negociado em equipe. É importante que o critério para definição desses pesos seja discutido amplamente antes do início do processo de análise.

## Passo 6 – Cálculo e comparação - tomada de decisão utilizando a análise multicritério

Figura A5.5. Esquemático do cálculo dos impactos e comparação das alternativas.



Fonte: Consórcio ADVISIA.

Por fim, tabelando-se os resultados da análise pode-se chegar à conclusão da análise multicritério. Para isso, deve-se levar em consideração o peso relativo dos critérios entre si. As escolhas de pesos pode ser um processo arbitrário, mas a equipe deve discutir como escolher esses pesos e justificá-los no relatório de AIR.

### Processo de tomada de decisão

Existem duas possibilidades para tomada de decisão utilizando a análise multicritério. Quando é utilizado um sistema numérico de pontuação a escolha entre as opções pode ser identificada de forma direta, escolhendo-se a opção que atingiu a maior pontuação.

Em contrapartida, quando é utilizado um sistema ordinal de pontuação, deve-se adotar uma avaliação mais intuitiva, buscando por uma opção dominante.

Existe, contudo, a possibilidade de que a identificação de dominância não esteja clara. Neste caso o recomendado é gerar um “ranking” dos critérios, de forma a favorecer as opções mais bem avaliadas nos critérios mais relevantes.

### ***Trabalhando com incertezas***

A abordagem a ser adotada com relação à pontuação é considerar um intervalo crítico de pontos e, caso a pontuação esteja nesse intervalo, construir uma nova estimativa da matriz de desempenho, por exemplo, revisando os pesos atribuídos.

Outro passo importante é fazer testes de sensibilidade, variando, por exemplo, os pesos atribuídos. Isso irá contribuir significativamente para o processo de tomada de decisão, uma vez que se uma certa opção se mantiver como a melhor escolha ao longo do teste, o grau de segurança da decisão aumenta consideravelmente.

### ***Participação social***

A análise multicritério, por sua natureza, pode ser objeto de processos de participação social específicos para, por exemplo, discutir os critérios utilizados na análise e os pesos específicos entre os critérios. Nesse sentido, o resultado da avaliação teria mais legitimidade, pois levaria em consideração o ponto de vista dos grupos afetados ou interessados na ação regulatória.

# **ANEXO VI- AVISO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA**

## **ANEXO AO AVISO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA**

Procedimento relativo à Audiência Pública sobre a proposta de Regulamento <Título do Regulamento>, conforme consta no processo nº xxxxxx.xxxxxx/AAAA-xx.

### **1. Do Objetivo:**

Possibilitar à sociedade, de forma transparente e democrática, o direito de manifestação sobre os documentos objeto da Consulta Pública nº XX, de DD de mmmmmmm de AAAA, que trata da proposta supracitada.

### **2. Do Local, Data e Horário:**

As Audiências Públicas serão realizadas no seguintes locais, datas e horários:

#### **2.1 Da Primeira Audiência Pública:**

Dia e horário: DD de Mmmmmmm de AAAA, das 09h30 às 12h00 (horário de Brasília)

Endereço: Miniauditório da Anatel – SAUS Quadra 6, Bloco “E” – CEP 70.070-940 – Brasília/DF.

### **3. Da Agenda:**

As Audiências Públicas obedecerão às seguintes agendas:

#### **3.1 Primeira Audiência Pública – Brasília – DD/MM/AAAA:**

HORÁRIO	AGENDA
09h30 – 10h00	Registro de presença, identificação, entrega de perguntas escritas e registro de intenção para manifestação oral dos interessados.
10h00 – 10h10	Informações sobre o funcionamento da Audiência Pública aos participantes e apresentação dos representantes da Anatel.
10h10 – 10h30	Apresentação sobre a proposta.
10h30 – 11h30	Manifestações orais (perguntas e respostas).
11h30 – 11h50	Resposta aos questionamentos escritos.
11h50 – 12h00	Considerações finais pela Anatel e encerramento da audiência.

#### **4. Das Demais Considerações:**

É assegurado ao participante o direito de manifestação oral ou por escrito e serão considerados os seguintes aspectos:

I - as manifestações orais observarão a ordem sequencial de registro da intenção para manifestação, devendo informar o nome do participante;

II - o tempo para manifestação oral será definido em função do número de participantes, não sendo inferior a 02 (dois) minutos;

III - o participante poderá reformular ou complementar oralmente sua manifestação inicial, bastando para isto novo registro da intenção de manifestação oral, durante a Audiência Pública;

IV - em caso da impossibilidade de resposta a todas as manifestações orais, o manifestante poderá formular por escrito seu questionamento;

V - as manifestações por escrito devem ser entregues em formulário desde o início da Audiência Pública, ou em papel do próprio participante, sem limite de perguntas, devendo constar o nome do participante, endereço, telefones de contato e e-mail, além da empresa ou instituição que representa, quando for o caso;

VI - as perguntas formuladas pelos participantes poderão ser agrupadas pela Anatel quando os temas forem semelhantes, de forma a otimizar o tempo dedicado às respostas;

VII - manifestações orais e por escrito serão respondidas pelo representante da Anatel durante a Audiência Pública; caso não seja possível responder a todos os questionamentos, a Agência encaminhará as respostas posteriormente.

A Audiência Pública será gravada por meios eletrônicos, assegurando-se aos interessados o direito à obtenção de uma cópia do que foi gravado e da respectiva Ata.