

A PONTE PARA A COOPERAÇÃO: COERÊNCIA REGULATÓRIA

O interesse na cooperação regulatória tem crescido nos últimos anos, dados os benefícios que essa cooperação pode conferir a uma ampla gama de stakeholders. No entanto, para que a cooperação regulatória seja efetiva, é importante que o processo empreendido para desenvolver a regulamentação seja composto por melhores práticas reconhecidas internacionalmente.

Este guia apresenta as melhores práticas e serve como uma visão geral para governos e stakeholders avaliarem até que ponto as melhores práticas reconhecidas internacionalmente são adotadas para formar uma base para iniciativas de cooperação regulatória transfronteiriça. O guia é dividido da seguinte forma:

Capítulo 1 – Boas Práticas Regulatórias e Cooperação Regulatória

Capítulo 2 – Os Benefícios da Cooperação Regulatória Bem-sucedida

Capítulo 3 – Componentes Principais das Boas Práticas Regulatórias

Capítulo 4 – O Papel do Órgão Central de Coordenação

Lista de verificação – A Ponte para a Cooperação, Passo a Passo

Esperamos que, combinado com discussões entre os governos interessados e os stakeholders, este guia possa servir para aproveitar a promessa de cooperação regulatória internacional - proporcionando benefícios aos reguladores, consumidores e empresas.

Sean Heather

Vice Presidente, Centro para a Cooperação Regulatória Global
Câmara de Comércio dos EUA

1. Boas práticas regulatórias e cooperação regulatória

O que são Boas Práticas Regulatórias (Good Regulatory Practices, GRPs)?

O termo Boas Práticas Regulatórias (também conhecido como Good Regulatory Practices (GRP) ou Good Regulatory Design (em inglês) ou Coerência Regulatória) fala da qualidade e da consistência do processo de regulamentação nacional. Refere-se ao processo interno de coordenação e revisão pelo qual todo o governo trabalha para assegurar que as regras e os regulamentos sejam criados de forma aberta, transparente e participativa, e que os resultados sejam baseados nos riscos e fundamentados nos melhores dados disponíveis.

Um sistema adequado de GRPs envolve a implementação consistente das melhores práticas em todo o governo. Ao implementar as GRPs, as agências governamentais estão mais bem coordenadas e estão mais aptas a trabalhar em conjunto para alcançar os objetivos políticos identificados, evitando, assim, sobreposições e regras inconsistentes.

“As GRPs asseguram que as regras e os regulamentos sejam criados de forma aberta, transparente e participativa e que os resultados sejam baseados no risco e nos melhores dados disponíveis.”

Três coisas para se lembrar sobre Boas Práticas Regulatórias

1. As GRPs não têm a ver com mais ou menos regulamentação. Trata-se de viabilizar melhores resultados regulatórios.
2. Os processos políticos tomam decisões direcionais, mas as GRPs criam um processo sistematizado para a elaboração de regras que segue o curso político estabelecido. Elas alcançam isso pela adesão a um processo de elaboração de regras participativo e transparente, e à tomada de decisões baseada em evidências.
3. As GRPs são um importante precursor da cooperação regulatória. Somente os resultados regulatórios de qualidade usam oportunidades de cooperação regulatória.

O que é a Cooperação Regulatória?

A Cooperação Regulatória é qualquer interação entre reguladores de diferentes países que resulte em alguma forma de cooperação, visando a aumentar a eficiência e obter o resultado regulatório desejado. Existem muitas formas diferentes de cooperação regulatória. Alguns exemplos incluem:

Harmonização: O processo pelo qual as diretrizes técnicas são desenvolvidas para serem uniformes entre as autoridades participantes. A harmonização muitas vezes não é prática, nem é necessário que a cooperação regulatória seja um sucesso. Também tem limites, uma vez que não elimina a duplicação de encargos de conformidade.

Convergência regulatória: Quando diferentes países decidem modificar os seus quadros regulatórios existentes ou propostos para aproximá-los. Isso pode ocorrer ao longo do tempo, mas o tempo de elaboração de regulamentação nos respectivos países é muitas vezes independente um do outro e difícil de sincronizar.

Reconhecimento mútuo/Conformidade com substitutos: Aqui o foco está na conformidade. Isso exige que os reguladores identifiquem objetivos regulatórios comuns, seguidos da garantia de que os respectivos marcos regulatórios alcancem resultados semelhantes, resultando em conformidade regulatória dentro de uma estrutura adequada para a outra.

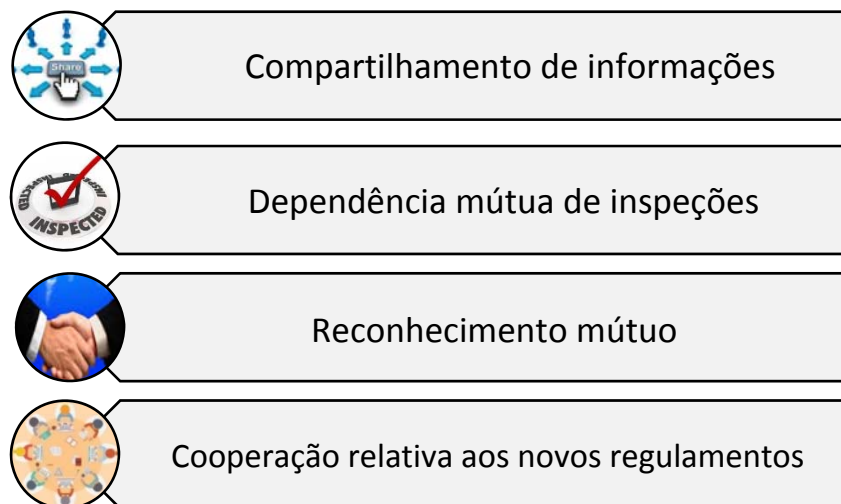


Imagem 1: Abordagens de escala para a cooperação regulatória

Todos estes níveis de cooperação regulatória são bastante sofisticados, mas deve-se pensar na cooperação regulatória como uma escada de opções que podem ocorrer durante a concepção, monitoramento, execução ou gestão a posteriori da regulamentação (veja a *Imagem 1*).

Em sua forma mais básica, a cooperação regulatória pode ser focada no compartilhamento de informações, como o protocolamento de papelada comum pelo setor para os reguladores em várias jurisdições. Também poderia ser mais avançado, como a confiança mútua dos reguladores em inspeções realizadas.

Uma cooperação mais profunda vem na forma de aceitação da determinação regulatória de uma jurisdição na outra ou através da cooperação na concepção de nova regulamentação.

Independentemente do formato que a cooperação regulatória utilizar, os esforços de cooperação regulatória prestam suporte a uma maior compatibilidade regulatória. A compatibilidade regulatória é um termo um tanto genérico que sugere que os reguladores tem feito esforços para reduzir o desgaste entre regulamentações e conformidade através

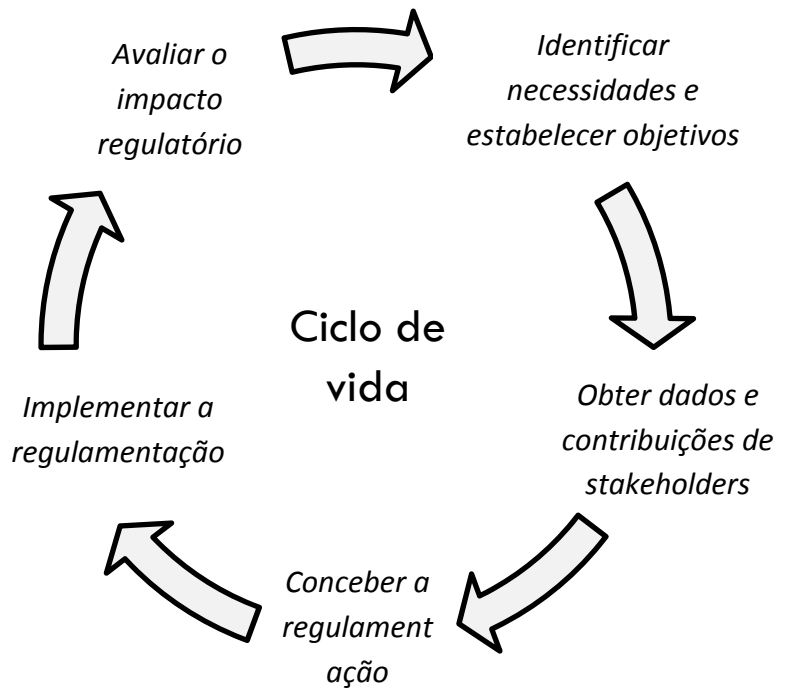


Imagem 2: Ciclo de vida regulatório

de fronteiras.

Três coisas para se lembrar sobre a Cooperação Regulatória

1. A cooperação regulatória não se refere à redução ou ao aumento dos níveis regulatórios de proteção. Trata-se de trabalhar em todos os países para obter os melhores resultados regulamentares de forma a facilitar o comércio.
2. Há um ciclo de vida para a regulamentação; a cooperação regulatória é mais fácil no lado a priori do processo regulatório do que no lado a posteriori.
3. A cooperação regulatória tem a ver com a confiança. Sem ela, as oportunidades de cooperação entre os reguladores são limitadas.

Como as boas práticas regulatórias e a cooperação regulatória estão relacionadas?

É muito difícil a cooperação regulatória ser bem-sucedida sem a implementação de boas práticas regulatórias. Boas práticas regulatórias levam a um bom projeto regulatório e aumentam a probabilidade de resultados regulatórios de qualidade. A implementação de boas práticas regulatórias é um passo significativo para a cooperação, uma vez que regulamentos bem concebidos produzem resultados que geram menos desafios transfronteiriços.

A cooperação regulatória é mais fácil de alcançar quando se trabalha com resultados regulatórios de qualidade de diferentes jurisdições. Esses resultados de qualidade são frequentemente o resultado da adesão às boas práticas regulatórias. Nesses casos, os reguladores podem facilmente entender, confiar e apreciar a qualidade das regulações. Embora as boas práticas regulatórias sejam importantes para a cooperação regulatória, a cooperação regulatória também pode apoiar a implementação de boas práticas regulatórias. Qualquer processo de elaboração de regras é reforçado pelo compartilhamento de informações; isso se estende à troca de informações entre reguladores entre fronteiras. A aprendizagem mais aprofundada e as abordagens para a resolução de problemas adquiridos através da cooperação apoiam um melhor desenho regulatório.

Em suma, as boas práticas regulatórias são reforçadas pela cooperação regulatória, mas sem aquelas, estas muitas vezes estão fora do alcance.

“A implementação de boas práticas regulatórias é um passo significativo para a cooperação, uma vez que regulamentações bem concebidas produzem resultados que geram menos desafios transfronteiriços.”

2. Os benefícios da cooperação regulatória

Benefícios para os reguladores

Os reguladores têm responsabilidades importantes e trabalhos difíceis. Mercados, produtos e serviços movem-se rapidamente e os recursos para os reguladores são tensos. Um bom regulador se preocupa com os resultados regulatórios de qualidade. A implementação das GRPs e o envolvimento em cooperação regulatória ajudam a atender às necessidades do regulador, pois:

- ✓ Facilitam intercâmbios reforçados com uma série de stakeholders para melhor compreender uma necessidade regulamentar e evitar consequências não intencionais.
- ✓ Implementam um processo de análise para determinar opções regulatórias, com maximização de benefícios, minimização de custos e avaliação de impactos.
- ✓ Proporcionam regulamentos de qualidade, que, por sua vez, levam a um melhor cumprimento por setor, alcançando o resultado final da regulamentação.
- ✓ Permitem que os reguladores agrupem os recursos em apoio à racionalização das aprovações regulamentares ou que compartilhem as responsabilidades pela condução da fiscalização do mercado.

Benefícios para os consumidores

Os consumidores esperam que os reguladores ajudem a protegê-los. Eles também desejam a oportunidade de fazer escolhas para si, assim como para ter acesso aos mais recentes produtos e serviços e ao menor preço possível. Para os consumidores, as boas práticas regulatórias e a cooperação regulatória lhes permitem:

- ✓ Um maior grau de confiança dos consumidores de que as regulamentações estão proporcionando as salvaguardas apropriadas.
- ✓ Maior acesso a uma ampla gama de produtos e serviços a preços melhores.

Benefícios para a economia, negócios e investimento estrangeiro direto

Na ausência de boas práticas regulatórias e de cooperação regulatória, os fabricantes, os prestadores de serviços, os varejistas, as PMEs (pequenas e médias empresas) e os agricultores enfrentam processos regulatórios arbitrários, duplicados e muitas vezes opacos que não levam em conta as suas opiniões e experiências. A redução desses problemas levaria a:

- ✓ Maior previsibilidade no que diz respeito a quadros regulatórios e sua aplicação.
- ✓ Bons resultados regulatórios que minimizam os custos de conformidade e ineficiências.
- ✓ Regulamentação concebida com sensibilidades para as cadeias de fornecimento globais.
- ✓ Um ambiente de negócios mais próspero onde a inovação prospera.
- ✓ Um impulso na competitividade da economia.

Benefícios para o comércio

Apesar da natureza altamente integrada da economia global, estruturas regulatórias são em grande parte desenvolvidas por cada país. Assim sendo, os produtos e serviços que atravessam as fronteiras enfrentam uma crescente variedade de regulamentações que podem variar de opacas a duplicadas e conflitantes. Além disso, estima-se que, enquanto as tarifas globais são de 5%, as barreiras não tarifárias ligadas aos conflitos regulatórios equivalem a uma tarifa de 20%¹. As GRPs e a cooperação regulatória podem afetar positivamente o comércio e o investimento por:

- ✓ Facilitar as exportações, especialmente para as PMEs, que muitas vezes não têm a escala para enfrentar os desafios de conformidade nos mercados estrangeiros.
- ✓ Assegurar um processo regulatório transparente e previsível que conduza a resultados de qualidade, é fundamental para o estado de direito e promove um ambiente atrativo para o investimento direto estrangeiro.
- ✓ Reduzir conflitos comerciais regulatórios para permitir a mais cidadãos e empresas o acesso a novos produtos, serviços e tecnologia, levando a uma maior competitividade e crescimento econômico.

¹ Pascal Lamy – “Looking Ahead: The New World of Trade”, ECIPE, 9 March 2015

3. Componentes principais das boas práticas regulatórias

Uma vez que as boas práticas regulatórias são sobre a criação e seguimento de um processo para a elaboração de regras, é imperativo que o processo de elaboração de regras incorpore controles para garantir a prestação de contas. As decisões políticas tomadas por um governo limitarão o grau de liberdade de que goza um regulador mas, uma vez que o objetivo político tenha sido estabelecido, as boas práticas regulatórias devem orientar o processo de elaboração de regras.

1) Transparência e envolvimento dos stakeholders

É importante que o processo regulatório seja transparente e envolva um conjunto de stakeholders. Para melhor conseguir isso, um processo de elaboração de regras deve incluir:

Previsão regulatória: Uma publicação eletrônica central, preferencialmente atualizada a cada seis meses, da atividade regulatória planejada e em andamento. Essa divulgação traz o foco aos reguladores, mantém os stakeholders informados e prevê futuras considerações.

Registro Regulatório Nacional: Uma publicação eletrônica central, com frequência regular (semanal ou mensal); que atua como mecanismo de coordenação, mantém os stakeholders informados e convida a participação dos stakeholders em questões de regulamentação ativas.

Consulta Pública: Na sequência da notificação, preferencialmente por via eletrônica, através de um registro regulatório nacional, as agências devem procurar orientação antes de elaborar a regulamentação e publicar a proposta de regulamentação para comentários definindo um calendário que permita aos stakeholders responderem. Preferencialmente, esse período de tempo seria de 60 dias ou mais.

Publicação de evidências/Análise regulatória: Não é suficiente simplesmente publicar uma proposta de regulamentação on-line. Também é importante compartilhar com os stakeholders os dados que corroboram o projeto de regulamentação, bem como a análise regulatória que orientou a determinação inicial do regulador.

Analisar e responder às contribuições de stakeholders: Ser transparente e buscar contribuição inclui um ciclo de feedback. Após a publicação de um projeto de regulamento e antes de sua conclusão, o processo regulatório deve exigir que o regulador avalie as contribuições recebidas e procure modificar o projeto de regulamentação considerando as contribuições dadas. Também é importante que, quando uma regra for finalizada, o regulador comunique a racionalidade das mudanças efetuadas como resultado da

contribuição dos stakeholders, bem como a justificativa para as mudanças que não foram efetuadas. É importante que os stakeholders saibam que foram ouvidas e que lhes seja permitido compreender melhor o pensamento do regulador. Também é importante se proteger contra a captura regulatória, que é o resultado da influência opaca sobre o processo regulatório.



Imagem 3: Cinco etapas de transparência e envolvimento dos stakeholders

2) Qualidade dos dados e fundamentação científica

Um bom processo de elaboração de regras fornece orientação aos reguladores sobre como coletar dados de qualidade e responsabiliza os reguladores pelo uso de fundamentação científica para guiar o projeto regulatório. Contribuições ruins levam a resultados ruins. Reunir fatos e usar levam à tomada de decisões baseadas em fatos e melhores resultados regulatórios.

3) Abordagem baseada em risco

Mensurar o risco e determinar um caminho para a gestão do risco na regulamentação é extremamente importante. Calibrar a abordagem correta para o risco é essencial, pois o risco é inerente a tudo. Esforços para eliminar todos os riscos através da regulamentação resultam em diminuição da concorrência, sufocam a inovação e resultam na resistência do crescimento da economia. Em contrapartida, a ausência de controle de risco representa perigos reais para alcançar importantes resultados regulamentares. As boas práticas regulatórias impõem disciplinas no processo regulatório para considerar cuidadosamente os riscos envolvidos e calibrar a abordagem regulatória adequada.

4) Avaliação do Impacto Regulatório – AIR (Regulatory Impact Assessment, RIA)

Bons processos de regulamentação preveem o impacto que a regulamentação terá no mercado. Ela projeta os benefícios, especialmente os benefícios econômicos, que um determinado regulamento terá sobre os custos no mercado. Todos os regulamentos produzem benefícios e custos. Apenas os regulamentos onde os benefícios superem os custos devem tornar-se lei. As boas práticas regulatórias guiam os esforços dos reguladores para melhor calcular os custos e benefícios, produzindo orientação e desenvolvendo uma metodologia comum usada pelas agências reguladoras. O anexo a esta publicação contém uma lista de verificação desenvolvida para os reguladores dos EUA usarem ao elaborar e analisar suas AIRs.

5) Análise pró-concorrencial

Muitas vezes negligenciada, uma análise da concorrência é importante para aplicar como parte do projeto de regulamentação. A fiscalização da concorrência costuma ser considerada como sendo uma disciplina sobre restrições do setor privado que prejudicam a economia. No entanto, as decisões regulatórias do governo rotineiramente moldam a economia, frequentemente, de maneira mais profunda do que toda a atividade realizada por um agente privado. Como resultado, a regulamentação pode ter um impacto adverso no mercado, escolhendo vencedores e perdedores. Pode impedir o acesso ao mercado e favorecer os maiores agentes em detrimento dos menores. Por essa razão, analisar o projeto regulatório através de uma lente de concorrência como parte do processo regulatório pode ser muito útil para evitar regulamentos que resultem em estagnação da economia.

“Analisar o projeto regulatório através de uma lente de concorrência... pode ser extremamente útil para evitar regulamentos que resultem em estagnação da economia.”

6) Impacto internacional

Alguns produtos e serviços são em grande parte dominados por importações e as cadeias de suprimentos são sofisticadas e de natureza global. Consequentemente, o processo regulatório precisa reconhecer até que ponto o regulamento proposto terá impactos de longo alcance. Sem dúvida, os produtos e serviços que entram em um país devem estar em conformidade com os requisitos regulatórios, mas um regulador pode se dar ao luxo de desenvolver a regulamentação sem considerar uma dimensão internacional cada vez mais importante, que precisa ser incorporada ao projeto regulatório.

7) O papel das normas

As normas podem desempenhar um papel importante na regulamentação. Elas são desenvolvidas por grupos de stakeholders público-privados para atender às especificações técnicas e podem ser uma ferramenta eficaz que apoia a regulamentação quando usada por reguladores e pela indústria. Os governos são incentivados a maximizar o uso das normas do setor privado sempre que possível como base para a regulamentação e a fazer referência normativa a tais normas em vez de criar regras exclusivas do governo.

Os governos podem participar dos processos de desenvolvimento de normas como um meio para estabelecer regras de conformidade que sejam promulgadas mais rapidamente, com melhor custo-efetividade e com mais qualidade do que as normas desenvolvidas apenas pelos governos. Essas normas desenvolvidas em conjunto se beneficiam de conhecimentos aplicáveis às últimas tecnologias e, conseqüentemente, são mais aplicáveis ao produto ou serviço regulamentado, aumentando simultaneamente a eficácia e a qualidade da regulamentação. Caso não exista uma norma que atenda às necessidades de um regulador, a melhor prática é que o regulador peça ao setor que crie a norma. Essa abordagem é altamente eficaz, uma vez que o setor é motivado a responder, em vez de ter uma norma imposta sobre ele.

“A OMC (Organização Mundial do Trabalho) incentiva os governos a maximizarem seu uso das normas do setor privado e a fazer referência normativa a essas normas, ao invés de criar regras exclusivas do governo.”

Existe também uma ligação importante entre a utilização de normas na regulamentação e os compromissos comerciais na Organização Mundial do Comércio (OMC), onde existe uma exigência de que as normas regulamentares não sejam mais restritivas do que o necessário para o atingimento dos objetivos legítimos de regulamentação. A OMC incentiva os governos a maximizarem o uso de normas internacionalmente harmonizadas e a fazer referência normativa a essas normas, ao invés de criar regras únicas governamentais ou regionais, que podem criar barreiras técnicas ao comércio. A confiança nas normas desenvolvidas pelo setor privado não é apenas uma boa prática regulatória, mas também a melhor forma de minimizar encargos regulamentares desnecessários, ineficiências econômicas, a criação de barreiras técnicas aos exportadores e o descumprimento de obrigações comerciais internacionais. Um bom sistema regulatório coloca um prêmio nos reguladores buscando normas do setor sempre que possível.

8) Papel da avaliação de conformidade

Além das normas, os governos são incentivados a alavancar mecanismos de avaliação da conformidade do setor privado como meio de demonstrar conformidade com regulamentos e normas sem recorrer à criação, manutenção e administração de regimes de conformidade governamentais. Exemplos incluem a certificação de terceiros, testes, certificação, inspeção e autodeclaração de conformidade do fornecedor. Os mecanismos adequados dependem do nível de risco da não conformidade, como determinado pelo regulador. Da mesma forma, quando um governo procura desenvolver um programa de avaliação de conformidade, deve aderir às mesmas boas práticas regulatórias usadas no desenvolvimento de regulamentos.

9) Avaliação a posteriori

As boas práticas regulatórias também se estendem à regulamentação que entrou em vigor - às vezes referida como uma retrospectiva regulatória. Os regulamentos têm ciclos de vida: surgem desafios, regulamentos são elaborados, regulamentos são impostos à economia e esses regulamentos têm um impacto. Com o passar do tempo, surgem novos desafios e o processo regulatório se repete. Um processo regulatório de ponta coloca igual ênfase na avaliação a posteriori e na concepção regulatória a priori. Essa abordagem aumenta a compreensão do regulador sobre como a comunidade regulada responde a regulação, coloca o regulador em posição de corrigir suas decisões regulatórias e melhor informar futuras avaliações de impacto a priori.

“Um processo regulatório de ponta coloca igual ênfase na avaliação a posteriori e na concepção regulatória a priori. Isso aumenta a compreensão de como a comunidade regulada responde à regulamentação.”

10) Coordenação central

Para garantir que todas as boas práticas regulatórias sejam bem compreendidas e seguidas pelas agências, é fundamental que o governo tenha um órgão central de coordenação e supervisão responsável pela gestão do processo regulatório e pela aderência às melhores práticas.

4. O papel do órgão central de coordenação

Estabelecer práticas regulamentares que conduzam a

Um bom projeto regulatório é importante, mas

Eles são implementados é muitas vezes o maior desafio

Para os governos. Por que um governo deveria ter um órgão de coordenação central?

É importante implementar práticas de regulamentação que conduzam coerência regulatória, mas garantir que sejam implementadas é, frequentemente, o maior desafio para os governos. Um órgão central de coordenação que governa a prestação de contas e a coerência no processo regulatório, é cada vez mais visto como o mecanismo mais eficaz para a implementação de supervisão regulatória melhorar a regulamentação.

“Um órgão central de coordenação... é cada vez mais visto como o mecanismo mais eficaz para implementar a supervisão regulatória e melhorar a regulamentação.”

Os benefícios do órgão central de coordenação incluem:

Maior coordenação regulatória

Um órgão central de coordenação proporciona aos reguladores, que têm missões focadas, com um objetivo, uma perspectiva transversal que melhore a coordenação entre os diferentes ministérios envolvidos no processo regulatório. Isso ajuda a evitar os efeitos negativos que surgem sob um sistema administrativo fragmentado.

Garantia de responsabilização política e credibilidade regulatória

Um órgão central de coordenação garante que os regulamentos individuais apoiem as prioridades políticas do governo, mantendo a credibilidade da análise regulatória através de sua independência e experiência. Por um lado, ele pode garantir que os regulamentos propostos atendam aos objetivos de um governo, através da revisão de regulamentos individuais e seus RIAs, ao mesmo tempo emitindo diretrizes de agência baseadas em

conhecimento privilegiado da agenda do governo. Por outro lado, quando a opinião dos especialistas difere das prioridades do governo, o órgão de supervisão pode explicar os impactos e as compensações das decisões políticas sobre a análise técnica aos tomadores de decisão.

Maior consistência regulatória

Um órgão central de coordenação melhora a qualidade da regulamentação aplicando um controle de qualidade consistente e coerente, além de fornecer análises regulatórias, diretrizes e suporte. Não só garante o uso de critérios consistentes e coerentes durante o processo de revisão regulatória, mas também pode ajudar os reguladores a melhorarem a qualidade da regulamentação através da emissão de orientações para uma análise sólida e um processo regulatório consistente.

Sensibilização do público para a regulamentação

Um órgão central de coordenação sensibiliza o público para a melhoria da qualidade e da regulamentação. Está bem posicionado para envolver-se em comunicação externa, apelando à participação de stakeholders e agregando diversas contribuições para moldar uma melhor regulamentação.

Facilitação da cooperação regulatória internacional

Com a autoridade adequada, um órgão central de coordenação pode facilitar e reforçar o envolvimento internacional, eliminando divergências e barreiras regulamentares desnecessárias, e obter a coordenação dos objetivos regulatórios em todos os países.

O que se deve considerar ao formar um órgão central de coordenação?

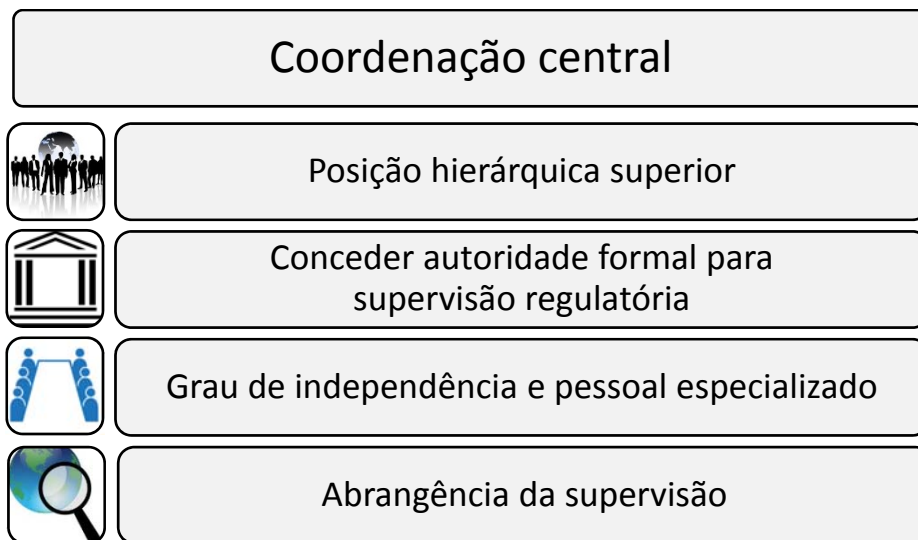


Imagem 4: Fatores principais a serem considerados ao formar um órgão central de coordenação.

1) Posição hierárquica superior de um órgão central de coordenação

Um órgão central de coordenação pode ser posicionado em um escritório do Presidente ou do Primeiro Ministro, em um poderoso ministério ou como um órgão independente de fiscalização do governo. Independentemente do local, um órgão central de supervisão exerce sua autoridade de forma mais eficaz e eficiente quando possui superioridade hierárquica ao órgão regulador.

Centro do governo: A colocação do órgão central de supervisão no centro do governo é mais comum nos países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), incluindo o Escritório de Informações e Assuntos Regulatórios (Office of Information and Regulatory Affairs, OIRA) nos EUA, que está localizado no Gabinete Executivo do Presidente. Esse órgão de supervisão está próximo do poder (isto é, o Presidente), que garante a responsabilidade política e permite que a supervisão regulatória influencie o processo de tomada de decisão. Também pode melhorar a coordenação entre agências, reduzir redundâncias, melhorar a comunicação e levar a políticas nacionais mais coerentes. Deve-se tomar cuidado, no entanto, para evitar a politização indevida ou aparente do processo.

Ministério: Às vezes, um órgão central de supervisão é colocado em um ministério, geralmente claramente apoiado pelo Presidente ou Gabinete do Primeiro Ministro, ou diretamente ligado a uma agência econômica ou orçamentária. Essa abordagem é tipicamente usada se o centro do governo não tiver capacidade institucional e recursos para a supervisão regulatória. O órgão de fiscalização do México - o COFEMER, do Ministério da Economia - é um exemplo dessa abordagem.

2) Autoridade formal de supervisão regulatória

A Autoridade formal de um órgão central de coordenação pode vir da legislação, de ordem executiva ou de outras diretivas.

Independentemente do veículo, a autoridade formal é mais efetiva quando está bem definida e concede ao órgão de revisão o poder real de analisar e verificar a regulamentação.

Legislação: Na República Checa, na República da Coreia e no México, a legislação cria a autoridade formal para a revisão da regulamentação. Um benefício claro de incluir a autoridade formal na legislação é que ela institucionaliza a análise regulatória via lei, tornando-a menos vulnerável aos ciclos políticos. A legislação que autoriza a análise regulatória é mais efetiva quando a autoridade é significativa e claramente definida.

Ordens Executivas: Nos Estados Unidos, a análise regulatória centralizada foi estabelecida por meio de ordens executivas, que são documentos emitidos pela Presidência que regem o poder executivo. A Ordem Executiva (Executive Order) 12866 rege a análise regulatória nos EUA desde 1993 e definiu princípios regulatórios fundamentais que estão em vigor até hoje. Vale ressaltar que essa ordem define o OIRA [Escritório de Informações e Assuntos Regulatórios (Office of Information and Regulatory Affairs)] como sendo um guardião da regulamentação, permitindo que o OIRA devolva para as agências as regras que não atendam aos elevados critérios de qualidade regulatória e analítica.

“Independentemente do veículo, a autoridade formal é mais eficaz quando está bem definida e concede ao órgão de revisão o poder real de analisar e verificar a regulamentação.”

Cinco objetivos principais que a Ordem Executiva 12866 alcança

- ✓ Institucionaliza a análise regulatória centralizada no Escritório de Informações e Assuntos Regulatórios (OIRA)
- ✓ Requer análise dos benefícios e custos de regras significativas
- ✓ Exige que as agências considerem propostas reguladoras alternativas
- ✓ Incentiva as agências a envolverem o público no planejamento
- ✓ Estabelece uma filosofia reguladora regente e os princípios de boas práticas regulatórias pelos quais as agências devem operar

Outras diretrizes: A análise regulatória também pode ser estabelecida através de uma ordem ou diretrizes do Primeiro Ministro (como na Austrália, Áustria, França, Itália e Países Baixos), ou através de uma diretriz ou resolução do Conselho de Ministros ou do governo (como no Canadá, na Dinamarca, Finlândia, Alemanha, Japão e Reino Unido).

3) Independência e experiência da equipe

A experiência da equipe e a independência política dentro de um órgão coordenador garantem que a análise regulatória seja um processo profissionalizado, e não político.

Especialização: Os funcionários podem ser economistas ou especialistas em áreas especializadas como direito, ciências ambientais ou ciências sociais, dependendo do escopo da supervisão regulatória. Nos EUA, por exemplo, o OIRA está equipado com cerca de 45 profissionais com formação em economia, direito, análise de políticas, estatística e TI. Alguns deles também se especializam em saúde pública, toxicologia, epidemiologia, engenharia e outros campos técnicos, permitindo-lhes analisar eficazmente a regulamentação com base na ciência.

Independência: A experiência também ajuda a garantir a objetividade e a independência da supervisão regulatória. Em contrapartida, uma equipe sem experiência pode não ser capaz de funcionar como um intermediário entre especialistas e líderes políticos. Um dos meios para ajudar a manter a independência é um mandato permanente: o estabelecimento de uma autoridade de análise formal através da legislação pode tornar o pessoal e a análise regulamentar menos vulneráveis aos ciclos políticos.

4) Abrangência da supervisão

Um órgão central de coordenação pode abranger uma diversidade de atividades regulatórias, que podem incluir legislação proposta, regulamentos propostos, regulamentos existentes e documentos de orientação. Pode abranger todas as atividades ou algumas selecionadas. Os seguintes atributos definem parte do escopo de supervisão.

Tempo - prévio vs. posterior: A análise da regulamentação antes da sua conclusão (análise prévia) tem sido mais comum do que a análise da regulamentação existente (análise posterior). A análise na fase de proposta mantém a flexibilidade ao incorporar feedback em um regulamento proposto, o que evita os custos políticos de efetuar mudanças em etapas posteriores. No entanto, a análise da regulamentação existente pode ser benéfica, pois pode identificar problemas de implementação e criar incentivos para uma melhor regulamentação. Do ponto de vista administrativo, uma análise posterior baseada em informações e dados bem monitorados pode funcionar como uma verificação de uma análise prévia.

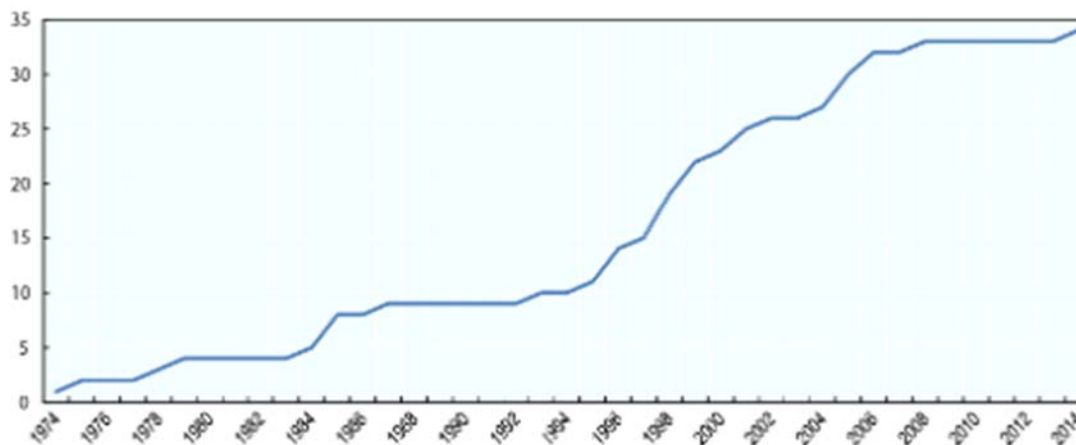
Tipo de ação legal - legislação vs. regulamentação: Nos Estados Unidos e em muitos outros países, a abrangência da análise regulatória é definida como regulamentos promulgados pelas agências reguladoras federais. Em contraste, o órgão de supervisão reguladora da União Europeia - uma Diretoria de Escrutínio Regulatório², recentemente criada - analisa as avaliações de impacto da legislação proposta pela Comissão Europeia.

As análises da legislação e da regulamentação têm benefícios substanciais. Análises de regulamentação melhoram diretamente a qualidade da regulamentação e ajudam a alcançar seus objetivos, enquanto análises da legislação melhoram o contexto para desenvolver uma melhor regulamentação futura. Normalmente, a autoridade concedida via legislação pode levar a uma análise mais ampla da legislação futura, enquanto a autoridade concedida por uma ordem presidencial geralmente resulta em uma revisão da regulamentação dentro do poder executivo.

² A Diretoria de Escrutínio Regulatório da UE substituiu o antigo Comitê de Avaliação de Impacto, criado em 2006.

Capítulo 4: O papel do órgão central de coordenação

Número de jurisdições



Tendência na adoção de AIR nas jurisdições da OCDE³

Limiar para a análise - todos vs. alguns: A supervisão a priori da regulamentação pode abranger todos os regulamentos propostos ou apenas regulamentos selecionados, com base em determinados critérios pré-definidos. Existem exemplos de ambas as opções no mundo real.

Por exemplo, a França, a Suíça e os Países Baixos exigem AIR e supervisão para todos os regulamentos propostos. Em contrapartida, os EUA apenas analisam os regulamentos “significativos”, que incluem cerca de 400 regras propostas e finais por ano que se espera terem o maior impacto na sociedade. Dada a grande quantidade de regulamentos emitidos anualmente em muitos países, um limiar específico para definir os regulamentos sujeitos a análise é um meio eficaz para garantir supervisão regulatória de credibilidade e dar a capacidade e recursos frequentemente limitados à disposição de um órgão de supervisão.

³ 2014 OECD Regulatory Indicators Survey results, *Measuring Regulatory Performance*
<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm>

Quais são as principais funções de um órgão central de coordenação?

1) Estabelecer boas práticas de regulamentação e princípios de regulamentação

Os órgãos centrais de coordenação devem ser responsáveis por estabelecer boas práticas regulatórias e desenvolver ferramentas para que os reguladores melhorem a regulamentação. O uso de boas práticas regulatórias é aprimorado ao fornecer às agências reguladoras diretrizes sobre como administrar o processo regulatório e realizar análises.

Nos Estados Unidos, foram emitidos memorandos conhecidos como “circulares” para fornecer aos reguladores orientações sobre como realizar avaliações de impacto regulatório e como descontar custos e benefícios futuros. Essas circulares, que incorporam as melhores práticas para análise regulatória, estão disponíveis ao público, o que aumenta ainda mais a transparência no processo de elaboração de regulamentação e previsibilidade para os stakeholders externos.

Exemplos da orientação dos EUA

Circular A-119: Desenvolvimento e uso de normas de consenso voluntário

Esta orientação reforça as boas práticas regulatórias e previsibilidade, incentivando as agências regulatórias a se beneficiarem dos padrões do setor privado, em vez de criar normas exclusivas do governo que não dependem da experiência do setor. De acordo com essa circular, confiar nos conhecimentos especializados e nas normas do setor privado "continua a ser a principal estratégia para o envolvimento do governo no desenvolvimento de normas"

Orientação da Lei de Qualidade da Informação

Essa orientação para agências regulatórias fortalece a transparência, fornecendo diretrizes de políticas e procedimentos para garantir que as informações e os dados divulgados pelas agências atendam às normas de qualidade, objetividade, utilidade e integridade.

2) Assegurar o planejamento prospectivo da atividade regulatória

Os órgãos de coordenação centralizados podem aumentar a transparência e a responsabilização regulatórias, reunindo planos regulatórios e agendas de reguladores de todo o governo - garantindo que os stakeholders externos estejam cientes de futuras ações regulatórias. A elaboração de agendas regulatórias voltadas para o futuro ao público também informa os parceiros comerciais internacionais e aumenta as oportunidades de coordenação regulatória internacional. Nos Estados Unidos, a lei exige que as agências liberem duas agendas regulatórias por ano, informando ao público em geral quais as regras que estão em andamento e que estão planejadas para os próximos 12 meses. Além disso, a partir de 2008, as agências regulatórias nos EUA estão instruídas para destacar regulamentos na agenda regulatória que se espera tenham um impacto significativo no comércio e investimento internacionais. Esse sistema de notificação precoce dá aos stakeholders ampla oportunidade para planejar desenvolvimentos regulatórios e participar do processo de elaboração de regulamentação.

3) Análise do projeto de medidas regulamentares propostas e finais antes da sua publicação

Este processo de análise ajuda a garantir que os regulamentos estejam consistentes com os princípios e requisitos analíticos estabelecidos.

Consistência regulatória: A análise da regulamentação garante que os regulamentos individuais não criem inconsistências com outros regulamentos, programas de outras agências ou com as políticas e prioridades de uma administração. A análise por um órgão central de coordenação garante também que os regulamentos alcancem amplos objetivos sociais, em vez dos objetivos de uma agência regulatória específica.

Qualidade regulatória: A análise regulatória independente protege a qualidade dos regulamentos, assegurando que a análise subjacente a novas regras seja consistente com as melhores práticas e diretrizes atuais. Esse controle de qualidade na análise regulatória melhora a qualidade das análises das agências reguladoras e os resultados regulatórios resultantes.

Análise regulatória pelos números

A análise fornece às agências um feedback importante sobre a qualidade das suas regras, o que leva a uma melhor análise e resultados regulatórios. Por exemplo, nos EUA, das 319 regras finais que foram analisadas em 2016, mais de 90% sofreram revisões como resultado, e 6 regras finais foram retiradas.

4) Coordenação da cooperação regulatória internacional

Os órgãos de análise centralizada estão bem posicionados para coordenar informações sobre as ações regulatórias de todo o governo para os stakeholders, incluindo stakeholders estrangeiros. Dadas as suas autoridades e funções, os organismos centralizados de supervisão regulatória são capazes de desenvolver e supervisionar planos de trabalho com outros governos que abordem ou impeçam diferenças desnecessárias nos requisitos regulamentares em mais de uma jurisdição. Nos Estados Unidos, o Ordem Executiva 13609 concede ao órgão central de coordenação um papel importante na coordenação de discussões sobre cooperação regulatória internacional entre diferentes agências reguladoras.

Lista de Verificação:

A Ponte para a Cooperação, Passo a Passo

Implementação de boas práticas regulatórias

Transparência e envolvimento dos stakeholders

- Previsão regulatória
- Registro Regulatório Nacional
- Oportunidade para comentário público
- Publicação de evidências/Análise regulatória
- Resposta à contribuição dos stakeholders

Outros

- Uso de dados de qualidade e melhores informações científicas
- Abordagem baseada em risco
- Avaliação do Impacto Regulatório
- Análise pró-concorrencial
- Avaliação do impacto internacional
- Alavancar o setor privado no desenvolvimento de normas e avaliações de conformidade
- Avaliações a posteriori de impactos regulatórios

Órgão de Supervisão Regulatória Central

Estrutura

- Posição hierárquica superior na cadeia decisória
- Autoridade de supervisão regulatória concedida formalmente
- Composto de especialistas e com dada independência
- Supervisão abrangente para ser efetiva

Funções

- Estabelecer e fomentar boas práticas de regulamentação e princípios de regulamentação
- Assegurar o planejamento prospectivo da atividade regulatória
- Analisar medidas regulamentares propostas e finais antes da sua publicação
- Promover a cooperação regulatória internacional

Anexo

Lista de Verificação da Avaliação do Impacto Regulatório (AIR) para Reguladores dos EUA

1. A AIR contém uma descrição razoavelmente detalhada da necessidade da ação regulatória?
2. A AIR contém uma explicação de como a ação regulatória atenderá a essa necessidade?
3. A AIR usa uma avaliação inicial adequada (ou seja, a melhor avaliação de como o mundo ficaria na ausência da ação proposta)?
4. As informações contidas na AIR são baseadas nas melhores informações científicas, técnicas e econômicas possíveis obtidas e são apresentadas de forma precisa, clara, completa e imparcial?
5. Os dados, fontes e métodos usados na AIR são fornecidos ao público na Internet para que uma pessoa qualificada possa reproduzir a análise?
6. Na medida do possível, a AIR quantifica e monetiza os benefícios previstos da ação regulatória?
7. Na medida do possível, a AIR quantifica e monetiza os custos previstos?
8. A AIR explica e apoia uma determinação fundamentada de que os benefícios da regulamentação pretendida justificam os seus custos (reconhecendo que alguns benefícios e custos são difíceis de quantificar)?
9. A AIR avalia as alternativas potencialmente eficazes e razoavelmente viáveis?
 - o A AIR avalia separadamente os benefícios e os custos de diferentes disposições regulatórias se a regra incluir uma série de disposições distintas?
 - o A AIR avalia pelo menos uma alternativa que seja menos rigorosa e pelo menos uma alternativa que seja mais rigorosa?
 - o A AIR considera estabelecer requisitos diferentes para grandes e pequenas empresas?
10. A opção preferida possui os maiores benefícios líquidos (incluindo potenciais benefícios econômicos, ambientais, de saúde pública e de segurança e outras vantagens, impactos distributivos e equidade), a menos que um estatuto exija uma abordagem diferente?
11. A AIR contém uma explicação de por que a ação regulatória planejada é preferível às alternativas potenciais identificados?
12. A AIR-utiliza taxas de desconto apropriadas para benefícios e custos que se espera que ocorram no futuro?
13. A AIR contém, se e onde for relevante, uma análise de incerteza adequada?
14. A AIR contém, se e onde for relevante, uma descrição separada dos impactos distributivos e da equidade?
 - o A AIR fornece uma descrição/contabilização dos pagamentos de transferência?
 - o A AIR-analisa os efeitos relevantes em populações desfavorecidas ou vulneráveis (por exemplo, deficientes ou pobres)?
15. A análise contém um resumo executivo claro e em linguagem simples, incluindo uma demonstração contábil que resuma as estimativas de benefícios e custos da ação regulatória em questão, incluindo os benefícios e custos qualitativos e não monetários?
16. A análise contém uma tabela clara e transparente apresentando (na medida do possível) benefícios e custos previstos (quantitativos e qualitativos)?

Anexo

Materiais da UE

Diretrizes de Avaliação de Impacto da UE

http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/ug_chap3_en.htm

Comissão da UE – Secretaria Geral – Melhor Regulamentação

http://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/better-regulation-why-and-how_en

Diretoria de Escrutínio Regulatório

http://ec.europa.eu/info/files/regulatory-scrutiny-board-rules-procedure_en

Transparência, Práticas de Consulta Pública e Responsabilidade Governamental na Legislação dos EUA (autoria de funcionário público dos EUA)

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/536482/IPOL_IDA\(2015\)536482_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/536482/IPOL_IDA(2015)536482_EN.pdf)

Materiais internacionais

Lista de Verificação sobre Reforma Regulatória da APEC – OECD

<https://www.oecd.org/regreform/34989455.pdf>

Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança da OECD de 2012

<http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/2012-recommendation.htm>

Princípios de Melhores Práticas para Governança de Reguladores da OECD

http://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-governance-of-regulators_9789264209015-en

Cooperação Regulatória da OECD

<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/irc.htm>

Acordo da OMC sobre Barreiras Técnicas ao Comércio

https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/17-tbt.pdf

Materiais dos EUA

Circular A-4

<https://www.federalregister.gov/documents/2003/10/09/03-25606/circular-a-4-regulatory-analysis>

Circular A-119

<https://www.federalregister.gov/documents/2016/01/27/2016-01606/revision-of-omb-circular-no-a-119-federal-participation-in-the-development-and-use-of-voluntary>

Ordem Executiva 12866

https://www.reginfo.gov/public/jsp/Utilities/EO_12866.pdf

Ordem Executiva 13609

<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2012-05-04/pdf/2012-10968.pdf>

Website do OIRA [Escritório de Informações e Assuntos Regulatórios (Office of Information and Regulatory Affairs, OIRA)]

<https://www.reginfo.gov/public/>

Agenda Unificada

https://www.reginfo.gov/public/jsp/eAgenda/StaticContent/UA_About.jsp

https://www.reginfo.gov/public/jsp/eAgenda/StaticContent/UA_HowTo.jsp