

OPINIÃO

Mecanismos de melhoria da qualidade regulatória

Por Sergio Trigo (ANP)

"Assim como as leis inúteis enfraquecem as leis necessárias, aquelas que se pode evitar enfraquecem a legislação".

Montesquieu, em "O Espírito das Leis", Livro 29, Capítulo 16

A REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO

A dificuldade de manutenção do *Welfare State* nos países desenvolvidos e do modelo desenvolvimentista em outros países, decorrente das crises econômicas da década de 1970, trouxe consigo a percepção da necessidade de mudança no modelo de atuação e de organização dos Estados. A pressão sobre as contas públicas afetou a capacidade da atuação estatal nos últimos anos do século XX, comprometendo o investimento e a qualidade dos serviços prestados.

Adicionalmente, a percepção da ineficiência do Estado na prestação de serviços e no desenvolvimento de atividades econômicas, comumente reforçada em momentos de crise econômica e social, acentuou os movimentos em favor da diminuição da burocracia estatal e da desregulação.

Nesse contexto, ganhou força a transferência de serviços públicos e atividades econômicas para a iniciativa privada, por meio de processos de privatização. O afastamento do Estado do papel de produtor de bens e serviços, aliado a outras demandas sociais, ensejou a transformação da estrutura e o redesenho institucional do Estado em muitos países.

A redefinição do papel do Estado na economia e em suas relações com a sociedade, no entanto, não afasta a necessidade de se garantir o equilíbrio entre o interesse público e os objetivos perseguidos pelas sociedades empresárias, o que impulsionou o surgimento do "Estado Regulador".

Nesse novo modelo, em vez de se ocupar da exploração direta de serviços públicos e do desenvolvimento de atividades econômicas, o Estado assumiu as funções de planejamento, regulação e fiscalização da iniciativa privada que explora as atividades concedidas.

A DINÂMICA DOS SISTEMAS REGULATÓRIOS

A regulação é definida de forma ampla, como o conjunto diversificado de instrumentos pelos quais os governos estabelecem requisitos para empresas e cidadãos. Regulações incluem leis, normas formais e informais e regras subordinadas emitidas em todos os níveis de governo, além de normas expedidas por órgãos não-governamentais ou autorregulados aos quais os governos tenham delegado poderes regulatórios[1].

Ao longo dos anos, as transformações tecnológicas, econômicas e a ampliação da concorrência em escala global passaram a exigir mudanças também na forma de intervenção regulatória, que se estendeu por um número cada vez maior de setores, na busca pelo bem-estar econômico e social.

O crescimento dos sistemas regulatórios, no entanto, pode trazer dificuldades ao ambiente de negócios e transformar-se em obstáculo ao atingimento dos objetivos sociais e econômicos a que se propõe, e que são a razão de ser do Estado.

Regulações ultrapassadas ou mal concebidas tendem a gerar sobrecargas administrativas capazes de afastar investimentos, criando barreiras desnecessárias ao comércio, ao investimento e à eficiência econômica. Sobrecargas administrativas referem-se a custos regulatórios na forma de solicitação de alvarás, preenchimento de formulários e exigências excessivas de notificações ao governo (OCDE, 2007)[2].

De acordo com o diagnóstico da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), o amadurecimento e a expansão dos sistemas de regulação deram origem a uma série de preocupações, tais como (i) o aumento da quantidade de regulamentos, dos custos de conformidade e das formalidades administrativas dela decorrentes; (ii) a criação de barreiras regulatórias; (iii) a qualidade do estoque regulatório existente; e (iv) a legitimidade do processo de regulação[3].

Diante disso, o estímulo ao aprimoramento da qualidade regulatória e à redução de sobrecargas burocráticas tem se transformado em um dos pilares da atuação governamental nas últimas décadas. Incluído na agenda de diversos países e instituições, o tema decorre da preocupação com o acúmulo e a sobreposição de normas, e com os custos impostos pela regulamentação.

MELHORIA DA QUALIDADE REGULATÓRIA

A melhoria da qualidade da regulação e a redução da sobrecarga burocrática devem representar objetivos claros para a administração pública brasileira. Diminuir regulações, especialmente quando estas impõem encargos excessivos aos agentes econômicos ou à sociedade, é prática que deve ser incentivada.

1 ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança. Paris, 2012. 21 p

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

3 SILVA, Gustavo Henrique Trindade da. Performance regulatória: uma análise do Programa de Melhoria do Processo de Regulamentação da Anvisa no contexto da atual Agenda de Reforma Regulatória no Brasil. Brasília, 2013. 294 p.

O conceito de melhoria regulatória está relacionado aos esforços voltados para o incremento da qualidade da regulação. A promoção da melhoria regulatória pode se dar por meio da adoção de práticas e princípios, bem como da utilização de instrumentos que levarão ao aprimoramento da regulação existente. Passa, portanto, pela diminuição da burocracia para os negócios, pela edição de regulamentos baseados em evidências, pela promoção da concorrência e do funcionamento dos mercados e pelo aumento da participação social.

Assim, o aprimoramento da qualidade regulatória deve considerar a melhoria do processo de elaboração de normas e a avaliação sistemática do estoque regulatório, com o objetivo de garantir a efetividade da regulação vigente.

Por melhor que tenha sido o seu processo de criação, a regulação pode perder a sua efetividade ao longo do tempo e se tornar inadequada pelos mais variados motivos. Além da própria dinâmica dos mercados, mudanças nas condições econômicas e sociais, alterações nos cenários político e geopolítico, avanços tecnológicos, ou mesmo fatores impossíveis de serem previstos no momento de sua concepção tendem a comprometer a efetividade da regulação ao longo do tempo. O tempo de resposta à tais transformações é fator determinante para a garantia da efetividade da regulação.

Diante disso, cabe ao regulador conhecer os custos que a regulação impõe aos usuários e direcionar os seus esforços de simplificação para iniciativas que removam as eventuais barreiras ao crescimento, à inovação e à competitividade.

O alívio de encargos administrativos deve ser considerado um ponto chave no processo de incremento da qualidade regulatória. Os esforços para a redução de sobrecargas administrativas, em geral, estão voltados para a melhoria da relação custo-benefício da regulação. A simplificação pode significar alterar a legislação existente eliminando obrigações para a sociedade, para as empresas e para a própria administração pública, mas também a eliminação de regulamentos excessivos ou superados.

Eliminar completamente a regulação, no entanto, pode não representar alternativa viável. A simples redução quantitativa de regulamentos não implica necessariamente na diminuição efetiva dos encargos impostos ao mercado regulado ou à sociedade. Em sentido contrário, a supressão de uma regulação sem a devida análise prévia pode criar um vácuo regulatório e prejudicar o interesse público.

Nesse sentido, a OCDE recomenda, entre outras ferramentas, o uso de *sunset and review clauses*, ou cláusulas de caducidade e revisão, como um poderoso instrumento de simplificação administrativa, capaz de direcionar a ação do regulador no sentido da efetividade da regulação vigente.

Sua aplicação pode determinar o término da vigência de determinada norma ao fim do prazo estabelecido ou indicar a obrigatoriedade de sua revisão, com base na avaliação dos resultados alcançados pela regulação, sendo recomendável que se estabeleça não somente o prazo, mas também os elementos a serem analisados quanto ao seu sucesso e critérios de efetividade.

OS ESFORÇOS DA ANP PARA A MELHORIA DA QUALIDADE REGULATÓRIA

A execução da regulação do setor de petróleo no país não foi inaugurada pela Agencia Nacional de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (ANP).

Criada na esteira do processo de introdução das agências reguladoras no modelo de administração pública brasileiro, a autarquia iniciou as suas atividades em 1998, tendo herdado atribuições dos extintos Conselho Nacional do Petróleo (CNP) e Departamento Nacional de Combustíveis (DNC). Juntamente com as atribuições, a Agência acolheu o arcabouço regulatório dos órgãos que a antecederam.

Entre outras atribuições, compete à ANP o estabelecimento de normas infra legais para o funcionamento das indústrias e do comércio de petróleo, gás natural e biocombustíveis no país, bem como fazer cumpri-las, diretamente ou mediante convênios com outros órgãos públicos.

Ao longo dos anos, a complexidade e a pujança do mercado regulado determinaram a necessidade de edição de uma série de novas normas e regulamentos que se somaram àqueles de lavra dos órgãos que antecederam a ANP, ampliando ainda mais o estoque regulatório da Agência.

Como parte dos esforços para aprimorar a qualidade da sua ação regulatória nos últimos anos, além de buscar aprimorar o processo de criação de novos regulamentos por meio da aplicação de outras ferramentas de qualidade regulatória, a ANP aprimorou a gestão de seu estoque regulatório, tendo a simplificação administrativa por objetivo principal. Para tanto, o primeiro passo foi a sistematização da análise dos regulamentos existentes, com a consequente identificação daqueles passíveis de eliminação, como forma de racionalização do estoque e promoção da melhoria do ambiente de negócios.

A aplicação da metodologia desenvolvida pela ANP resultou na revogação de 583 atos normativos em um período de 3 anos, por meio da publicação da Resolução ANP n.º 27, de 8 de maio de 2014 (174 atos revogados), da Portaria ANP n.º 374/2016 (70 atos revogados), de 7 de novembro de 2016, e da Resolução ANP n.º 668/2017, de 16 de fevereiro de 2017 (339 atos revogados). Como resultado, o tempo médio de vigências das normas que compõem o estoque regulatório da Agência foi reduzido de 23 anos, em 2014, para menos de 7 anos, em 2017.

A conclusão desse processo representou um importante passo rumo a modernização do estoque regulatório da ANP, tornando mais clara a sua compreensão pelo mercado regulado e pela sociedade, além de viabilizar a execução de outras iniciativas voltadas para a simplificação administrativa.

A partir da revogação das normas consideradas ultrapassadas, foi possível o aprofundamento da análise do estoque remanescente, tendo sido mapeadas todas as exigências impostas ao mercado pela regulamentação da ANP, com o objetivo de avaliar a sua efetividade e minimizar as eventuais barreiras ao investimento, preservados os interesses da sociedade.

As próximas ações incluirão a avaliação detalhada das exigências pelo corpo técnico da Agência e o diálogo com as partes relacionadas, com a finalidade de identificar oportunidades de simplificação administrativa e modernizar a regulamentação da ANP, tornando-a cada vez mais adequada ao interesse púbico e à realidade dos mercados regulados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALDWIN, Robert; CAVE, Martin. Understanding regulation. Londres: Oxford University Press, 1999. 363 p.

BORGES, Eduardo Pinho de Bizzo. Determinantes de Qualidade Regulatória: Principais Instrumentos e o Caso Brasileiro. Rio de Janeiro, 2009. 68 p.

JORDANA, Jacint e LEVI-FAUR, David. The politics of regulation in the age of governance. In: The Politics of Regulation in the Age of Governance. In: The Politics of Regulation: Institutions And Regulatory Reforms for the Age of Governance. Edward Elgar, Massachusetts, USA, 2004.

HAHN, Robert W. Reviving regulatory reform: a global perspective. Library of Congress

MAJONE, Giandomenico. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências das mudanças no modo de governança. Revista do Serviço Público, Ano 50, nº 1, jan-mar 1999, pp. 5-36

MALYSHEV, Nick. The Evolution of Regulatory Policy in OECD Countries. OCDE. Paris, 2012.

MARQUES, Maria Manuel Leitão. Diálogos setoriais União Europeia-Brasil: Estudo sobre as experiências pioneiras de países da União Europeia em Simplificação Administrativa. Coimbra, 2014. 121 p.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Barão de. O Espírito das Leis. Tradução: Cristina Murachco. Editora Martins Fontes. São Paulo, 2000. 851 p.

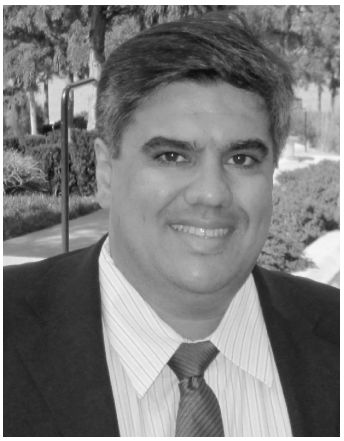
ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Better Regulation in Europe: United Kingdom. PARIS: OCDE, 2010, 169 p.

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

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança. Paris, 2012. 21 p

PROENÇA, Jadir Dias (Org.). Contribuições para Melhoria da Qualidade da Regulação no Brasil. Volume 2. Brasil: Casa Civil da Presidência da República, 2010. 307 p.

SILVA, Gustavo Henrique Trindade da. Performance regulatória: uma análise do Programa de Melhoria do Processo de Regulamentação da Anvisa no contexto da atual Agenda de Reforma Regulatória no Brasil. Brasília, 2013. 294 p.



Sergio Trigo é graduado em Gestão Pública pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL). Possui pós-graduação em Gestão Pública com ênfase em óleo e gás pela Universidade Estácio de Sá. Na ANP, exerce atualmente a função de Coordenador de Qualidade Regulatória, tendo desenvolvido diversos projetos e iniciativas relacionadas ao tema. Atuou como Coordenador de Gestão Interna e como Coordenador de Planejamento e Gestão Estratégica na Secretaria Executiva, e como Assessor na Superintendência de Promoção de Licitações. Possui experiência também como professor.

* Este texto é de inteira responsabilidade do autor e não reflete necessariamente a linha programática e ideológica da FGV.