

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

GUILHOTINA REGULATÓRIA

11/2019

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

GUILHOTINA REGULATÓRIA

ELABORADO POR:

FERNANDO DE FARIA SIQUEIRA– PRRE/SPR

JOSELITO ANTONIO GOMES DOS SANTOS– PRRE/SPR

RENATA BLANDO MORAIS DA SILVA – PRRE/SPR

VINICIUS BORGES ALBERNAZ – PRRE/SPR

Nota Importante:

Esse Relatório de Análise de Impacto Regulatório é um instrumento de análise técnica, cujas informações e conclusões são fundamentadas nas análises promovidas pelo grupo de trabalho responsável pelo tema e assim não reflete necessariamente a posição final e oficial da Agência, que somente se firma pela deliberação do Conselho Diretor da Anatel.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO GERAL AOS TEMAS	5
TEMA 1: PROBLEMAS INEXISTENTES E REGRAS VIGENTES	23
SEÇÃO 1	23
RESUMO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO	23
Descrição introdutória do Tema	23
Qual é o contexto do problema?	27
Qual o problema a ser solucionado?	29
A Agência tem competência para atuar sobre o problema?	29
Qual(is) o(s) objetivo(s) da ação?.....	30
Quais os grupos afetados?	30
SEÇÃO 2	32
CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA	32
Qual a conclusão da análise realizada?	32
Como será operacionalizada a alternativa sugerida?	32
Como a alternativa sugerida será monitorada?	32
TEMA 2: PROBLEMAS EXISTENTES E REGRAS INÓCUAS.....	33
SEÇÃO 1	33
RESUMO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO	33
Descrição introdutória do Tema	33
Qual é o contexto do problema?	34
Qual o problema a ser solucionado?	34
A Agência tem competência para atuar sobre o problema?	34
Qual(is) o(s) objetivo(s) da ação?.....	35
Quais os grupos afetados?	35
Quais são as opções regulatórias consideradas para o aspecto?.....	35
SEÇÃO 2	36
ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS.....	36
Alternativa A	36
Alternativa B	36
Alternativa C	37

Alternativa D	38
Alternativa E.....	38
SEÇÃO 3	40
CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA	40
Qual a conclusão da análise realizada?	40
Como será operacionalizada a alternativa sugerida?	40
Como a alternativa sugerida será monitorada?	40
TEMA 3: PROBLEMAS EXISTENTES E REGRAS INEFICIENTES.....	41
SEÇÃO 1	41
RESUMO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO	41
Descrição introdutória do Tema	41
Qual é o contexto do problema?	41
Qual o problema a ser solucionado?	42
A Agência tem competência para atuar sobre o problema?	42
Qual(is) o(s) objetivo(s) da ação?.....	42
Quais os grupos afetados?	42
Quais são as opções regulatórias consideradas para o aspecto?.....	43

Introdução Geral aos Temas

1. Do racional utilizado para a divisão em Temas

A regulação setorial expedida pela Anatel surgiu particularmente no Brasil no final do século passado, momento em que houve uma mudança do marco legal do setor e de modelo de prestação do serviço, com a aprovação da Lei Geral de Telecomunicações – LGT (Lei nº 9472, de 16 de julho de 1997) e a desestatização do setor de telecomunicações, que demandou a atuação do órgão regulador competente, tal como ocorreu em diversos outros países.

Desde então, a regulamentação setorial em telecomunicações tem sido feita a nível infralegal, a partir da aprovação de Resoluções pelo Conselho Diretor da Agência, estas responsáveis por tratarem dos diversos temas encarregados à Anatel pela Lei Geral de Telecomunicações.

A prática institucionalizada de realização de Análises de Impacto Regulatório – AIR antes de qualquer alteração normativa tem sido adotada desde 2013, quando da aprovação do novo Regimento Interno da Agência¹. Antes disso, os normativos já eram devidamente motivados e objeto de Consulta Pública, por força da lei, mas tal motivação não era estruturada como tradicionalmente são feitas as Análises de Impacto Regulatório.

A lógica da regulamentação hoje expedida se baseia na identificação de um problema, no reconhecimento de que a Agência de fato possui competência para tratá-lo e no convencimento da sociedade de que aquele problema deve ser tratado pela melhor alternativa possível (o que é feito por tomadas de subsídios a agentes envolvidos, Audiências e Consultas Públicas amplamente divulgadas). Esse processo regulamentar é longo e tem diversas fases, começando com a construção de uma solução pela área técnica até a deliberação do Conselho Diretor, antes e depois da Consulta Pública, obrigatória.

O estoque regulatório de 1998 até esta data, ainda que devidamente motivado, entretanto, não contou necessariamente com esse processo – a AIR – que procura deixar transparente as opções regulatórias para a resolução de cada problema específico, assim como se preocupa em dispor a operacionalização e monitoramento daquela alternativa que seria acrescentada à regulamentação vigente. Assim, a presente iniciativa tem por objetivo revisar o estoque regulatório de modo que permita identificar os eventuais excessos ou regulamentações que não se justifiquem mais nos dias atuais, eliminar ineficiências e optar por comandos mais eficazes para lidar com problemas ainda persistentes.

Essa iniciativa encontra respaldo em dispositivos da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, proveniente da Medida Provisória nº 881, de 2019, a qual determina que:

Art. 4º É dever da administração pública e das demais entidades que se vinculam a esta Lei, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Lei versa, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei, evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente:

I - criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico, ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes;

II - redigir enunciados que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado;

III - exigir especificação técnica que não seja necessária para atingir o fim desejado;

¹ Aprovado pela [Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013](#).

Introdução Geral aos Temas

IV - redigir enunciados que impeçam ou retardem a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios, ressalvadas as situações consideradas em regulamento como de alto risco;

V - aumentar os custos de transação sem demonstração de benefícios;

No art. 5º da mesma Lei, fica estabelecida a obrigatoriedade de se avaliar os impactos da proposta de criação ou alteração de Atos normativos, nos seguintes termos:

Art. 5º As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterà informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.

Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a data de início da exigência de que trata o caput deste artigo e sobre o conteúdo, a metodologia da análise de impacto regulatório, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória sua realização e as hipóteses em que poderá ser dispensada

Cabe destaque também ao novo marco legal das Agências Reguladoras, aprovado por meio da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, que assim dispõe em seus artigos 4º a 6º:

Art. 4º A agência reguladora deverá observar, em suas atividades, a devida adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquela necessária ao atendimento do interesse público.

Art. 5º A agência reguladora deverá indicar os pressupostos de fato e de direito que determinarem suas decisões, inclusive a respeito da edição ou não de atos normativos.

Art. 6º A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterà informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.

Da mesma maneira que a entrada de nova regulamentação segue um rito próprio, a exclusão de regulamentação já aprovada deve seguir esse mesmo rito, razão pela qual foi promovida a realização de Tomada de Subsídios, para a coleta de informações que auxiliaram a elaboração deste Relatório de AIR.

2. Do processo de Tomada de Subsídios

A Portaria nº 927, de 5 de novembro de 2015, que aprova o processo de regulamentação no âmbito da Agência, define como Tomada de Subsídio o instrumento utilizado no escopo da Análise de Impacto Regulatório, ou em outra etapa do processo de regulamentação, que pode ser adotada pela Agência em qualquer tempo 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 à Agência em momento diverso das Consultas Públicas.

Desta forma, considerando a relevância do projeto para o setor de telecomunicações, a Agência realizou de 13 de setembro de 2019 a 21 de outubro de 2019 uma tomada de subsídios com o público em geral, de forma a melhor compreender a visão relativa ao estoque regulatório.

Nesta consulta, foram apresentados um total de 20 comentários no sistema SACP e outras 14 manifestações, por meio de cartas e e-mails enviados diretamente à Gerência de Regulamentação da Anatel, totalizando 465 contribuições feitas pelo público externo.

Nesta oportunidade, o público externo pôde contribuir para o levantamento preliminar de regras que se mostrariam desnecessárias, o que permitiu a categorização dos problemas mapeados até então, bem como as alternativas possíveis para solucioná-los.

Paralelamente, foi encaminhado o Memorando Circular nº 13/2019/PRRE/SPR (SEI nº 4670144), por meio do qual foi solicitada a participação dos órgãos internos da Anatel, para que indicassem quais dispositivos poderiam ser revogados, uma vez que estes são os principais atores que enfrentam as dificuldades de acompanhar e controlar obrigações que se mostrem desatualizadas ou mesmo desnecessárias.

Em resposta foram apresentadas 502 (quinhentas e duas) contribuições que integraram a análise realizada por esta área técnica.

A consulta buscou orientar os contribuintes a utilizarem preferencialmente o sistema de acompanhamento de consulta pública – SACP e foi estruturada de forma a responder questões que permitiram conhecer a percepção da sociedade sobre a regulamentação setorial vigente, no sentido de identificar regras que não estão sendo tratadas pela Agência em outros projetos normativos da Agenda Regulatória e que se enquadram em três possíveis cenários:

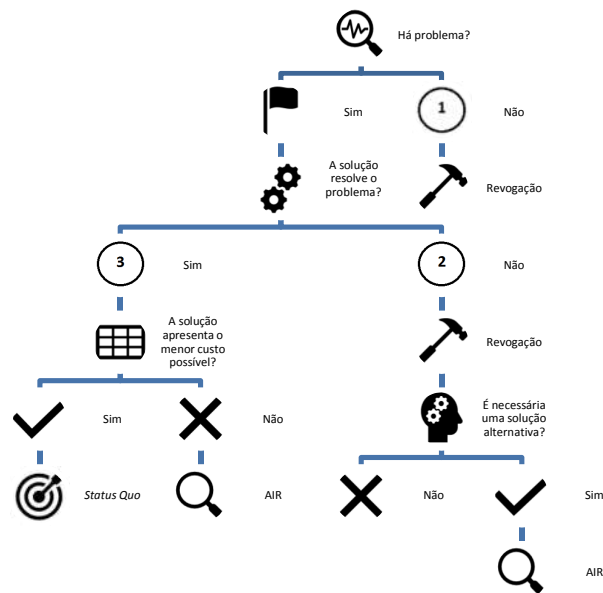
- 1) Problema inexistente + política regulatória;
- 2) Problema existente + política regulatória ineficaz;
- 3) Problema existente + política regulatória com efeitos adversos.

Na primeira situação, tem-se que o problema outrora identificado não mais se caracteriza como tal. Dessa maneira, a vigência da respectiva regulamentação, em princípio, não se justifica. Em termos técnicos, a sua revogação traria ganhos de Pareto para a sociedade, isto é, o bem-estar de pelo menos um agente estaria sendo favorecido sem prejudicar qualquer outro. Logo, essa situação prescinde de AIR, uma vez que não há problema a se solucionar.

Na segunda situação, tem-se que o problema uma vez identificado persiste, mas a solução adotada pela regulamentação vigente não é eficaz para sua devida mitigação, o que implica que sua revogação se torna oportuna. Caso seja constatada a necessidade de construção de uma solução alternativa, as opções devem ser analisadas por meio da AIR.

Na terceira situação, o problema persiste e é resolvido pela solução em prática, mas se tem dúvidas se esta apresenta o menor custo possível. Se a solução for a de menor custo para alcançar os resultados, preza-se pelo *status quo*. Caso contrário, as possíveis alternativas deverão ser tratadas na AIR.

Figura 1 - Tipos de situações indesejáveis



Fonte: Elaboração própria.

A construção desta AIR se prezou pela identificação destas três situações indesejáveis, a partir das informações coletadas através da Tomada de Subsídio, além de esforços internos de consulta às áreas envolvidas nas questões práticas afetas à regulamentação setorial e, por fim, de um trabalho de consolidação e análise qualitativa da regulamentação como um todo.

Neste sentido, a tomada de subsídios feita no curso do presente AIR buscou responder as seguintes perguntas, seguindo o encadeamento lógico da figura anterior:

- *Qual regra deve ser revogada por não se justificar mais?*
- *Qual o problema que você imagina que esta regra se prestou a resolver à época de sua edição?*
- *Este problema persiste?*
- *A solução hoje imposta resolve o problema?*
- *Se sim, quais outras medidas poderiam ser adotadas para resolver o problema de maneira mais eficaz?*
- *Se não, a retirada de tal regra gera risco para que o problema retorne? Qual medida poderia ser importante para mitigar tal risco?*
- *Quanto essa regra impõe em termos de custos nos dias atuais à sua empresa? Especifique em termos de custos (em Reais) de pessoal/consultoria o que se exige para compliance de cada regra.*
- *Qual regra deveria ser desonerada apenas para as Prestadoras de Pequeno Porte, conforme conceito estabelecido no Plano Geral de Metas de Competição – PGMCM? Justifique.*
- *Espaço livre para contribuição com outras considerações que julgar pertinentes para auxiliar a área técnica da Anatel na instrução do presente processo previsto na Agenda Regulatória.*

- *A sua empresa foi envolvida em fusão ou aquisição nos últimos 5 anos? Caso positivo, algum dos fatores abaixo tiveram influência para a decisão?*
 - i. Tentativa de gerar economias de escala;*
 - ii. Expandir a novos mercados;*
 - iii. Dificuldades em encontrar pessoal qualificado;*
 - iv. Dificuldades econômicas;*
 - v. Dificuldades em manter capitalização mínima requerida;*
 - vi. Dificuldades em lidar com outras obrigações regulatórias;*
 - vii. Pressões competitivas;*
 - viii. Outros.*
- *Quão claras são as regras estipuladas pela Agência?*
- *De todas obrigações impostas pelo Estado a esta empresa que geram um custo de compliance, qual o percentual estimado que se refere à regulamentação setorial expedida pela Anatel?*
- *Em que grau os itens abaixo são responsáveis pelo fardo regulatório como um todo?*
 - i. Requisitos administrativos;*
 - ii. Tempo para aprovação;*
 - iii. Custo de compliance;*
 - iv. Proibições regulatórias;*
 - v. Processos internos;*
 - vi. Fornecimento de dados;*

Outros. Deste modo, a estrutura da AIR obedece à alocação das regras em três grandes Temas:

- *Tema 1 – Problemas Inexistentes e Regras Vigentes;*
- *Tema 2 – Problemas Existentes e Regras Inócuas;*
- *Tema 3 – Problemas Existentes e Regras Ineficientes.*

Cabe ressaltar que se define como regra qualquer obrigação imposta em Resolução aprovada pelo Conselho Diretor da Agência, incluindo um ou mais artigos da Resolução em destaque. Portanto, a identificação em Temas também será feita regra a regra, em planilha anexada ao presente relatório de Análise de Impacto Regulatório. Assim, analisados os três temas acima, concluindo-se pela melhor alternativa para cada um deles, esta solução será aplicada a cada uma das regras da planilha categorizada na respectiva situação (1, 2 ou 3, além daquelas que estão fora do escopo do presente processo – 0 – por quaisquer motivos que sejam).

3. Do processo de simplificação regulatória no setor de telecomunicações, bem como de busca por melhores qualidade e consistência dos normativos editados pela Agência.

Em 2013, com a aprovação no novo Regimento Interno da Anatel por meio da Resolução nº 612, de 29 de abril, a Anatel passou a funcionar estruturada por processos, e não mais de acordo com os serviços de telecomunicações como era antes.

Nessa nova estrutura foi prevista uma área única para coordenar, com a participação das demais áreas da Agência afetas a cada tema, todos os processos de regulamentação em curso na Anatel – a Superintendência de Planejamento e Regulamentação – SPR, por meio de sua Gerência de Regulamentação – PRRE.

Entre as diversas competências previstas no Regimento Interno para esta Gerência, destacam-se (i) a proposição e coordenação de estudos de impacto regulatório e (ii) a proposição de ações visando à governança e à melhoria da qualidade regulatória, além de ter que zelar pela consistência do modelo regulatório do setor de telecomunicações (artigos 179 e 180).

Além disso, o Regimento Interno trouxe a obrigação de que todos os atos de caráter normativo sejam precedidos de Análise de Impacto Regulatório, salvo situações expressamente justificadas (artigo 62). A proposição destes atos deve ser precedida também da realização de Consultas Interna e Pública (artigos 59 e 60), além de ser possível a realização de Audiências Públicas para debater alguns temas elencados pelo Conselho Diretor (artigo 56 a 58 e 64)

Ato contínuo, em 2015 a Anatel aprovou seu Plano Estratégico², válido para o período de 2015 a 2024. Na perspectiva de resultados, o referido Plano trouxe quatro objetivos claros à atuação da Anatel: (i) promover a ampliação do acesso e o uso dos serviços, com qualidade e preços adequados; (ii) estimular a competição e a sustentabilidade do setor; (iii) promover a satisfação dos consumidores; e (iv) promover a disseminação de dados e informações setoriais.

A partir de então, a Agenda Regulatória da Anatel, instrumento que traz o planejamento das iniciativas normativas da Agência, passou a ser construída de maneira alinhada ao Plano Estratégico e aos quatro objetivos de resultados supracitados.

A Agenda Regulatória contém todas ações de normatização a serem conduzidas pela Anatel em um determinado biênio. Este instrumento de gestão busca conferir 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. A Agenda Regulatória da Anatel para o biênio 2019-2020 foi aprovada pelo Conselho Diretor por meio da Portaria nº 542, de 26 de março de 2019.

Neste mesmo momento, a Anatel reformulou seu processo de regulamentação, o que se deu por meio da Portaria nº 927, de 5 de novembro de 2015, do Conselho Diretor. Além de disciplinar internamente a forma de condução do processo de Análise de Impacto Regulatório – AIR, com a publicação de um manual de boas práticas regulatórias, a referida Portaria atualizou os procedimentos de participação social na elaboração de atos normativos, instituindo a figura da Tomada de Subsídios com os agentes envolvidos ainda no curso da elaboração da proposta. Nesta etapa se faz possível delimitar de melhor forma os problemas a

² [Acessível em https://www.anatel.gov.br/setorregulado/agenda-regulatoria.](https://www.anatel.gov.br/setorregulado/agenda-regulatoria)

serem atacados e as alternativas para cada um deles, antes da elaboração da minuta de ato normativo caso a solução sugerida passe por esta etapa regulamentar.

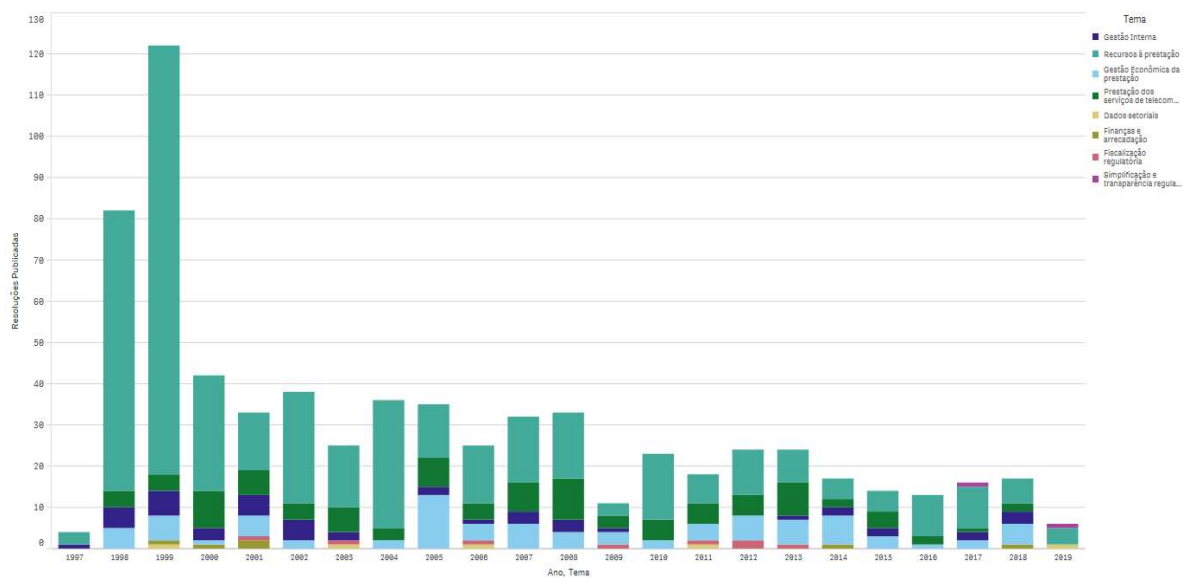
Com todas as ferramentas acima citadas instituídas, a Anatel tem conduzido desde então um processo de simplificação regulatória e busca por melhor qualidade e consistência regulatórias. Este processo passa por focar a regulamentação nos grandes temas que comunicam com as principais demandas da sociedade. Passa também por fazer uma regulamentação mais diretiva, de caráter político-regulatório, e, portanto, mais perene, deixando aspectos técnicos e operacionais, que podem ser mais dinâmicos, para atos infra regulamentares.

Inicialmente este processo de simplificação e busca por melhor qualidade e consistência regulatória teve foco em temáticas específicas, a saber: (i) qualidade; (ii) outorga; (iii) licenciamento; (iv) certificação de produtos; (v) gestão do espectro; (v) competição; (vi) interconexão de redes; e (vii) direitos dos usuários. Os temas (i) a (iv) já foram submetidos à Consulta Pública e atualmente encontram-se em análise no Conselho Diretor para aprovação final. Os temas (v) e (vi), por sua vez, já foram concluídos, com a publicação das respectivas regulamentações. E o tema (vii) já teve proposta elaborada pela área técnica, com opinativo jurídico da Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel, e em breve será encaminhado ao Conselho Diretor para deliberação quanto à proposta de Consulta Pública.

Somado a isso, a Anatel tem empenhado um grande esforço na gestão de seu estoque regulatório, revogando expressamente diversos normativos que já estavam sem vigência (revogação tácita) ou outros cuja matéria passou a ser disciplinada por atos infra regulamentares por trazerem matéria de cunho técnico e operacionais (por exemplo, requisitos técnicos para a certificação de produtos de telecomunicações ou para utilização de faixas de radiofrequências).

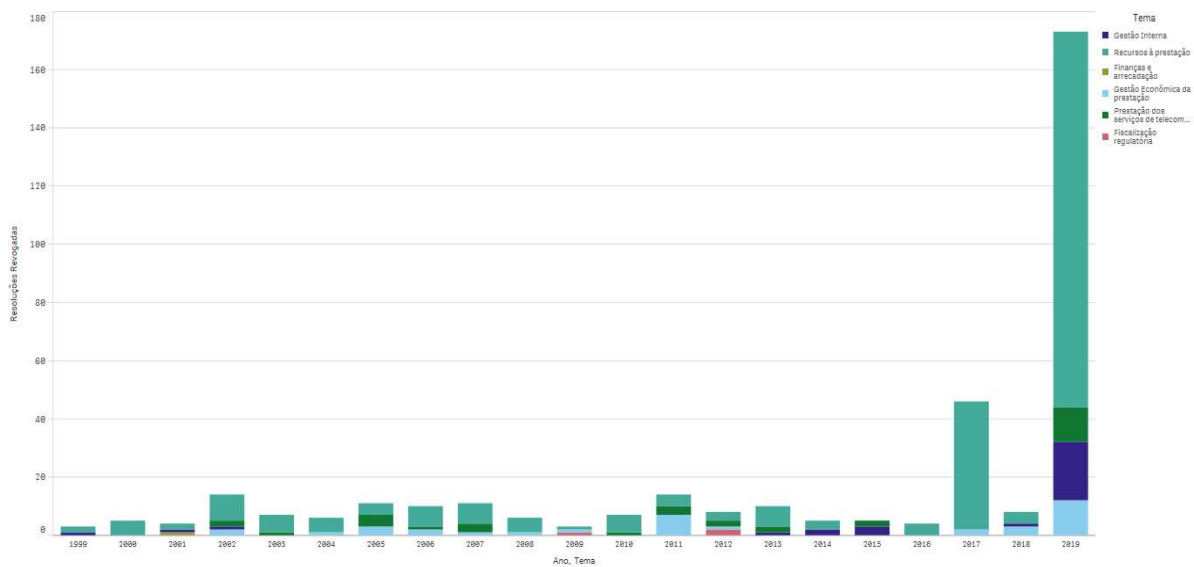
Neste esforço, dois momentos merecem destaque: (i) em 2017, por meio da Resolução nº 686, a Anatel revogou 36 (trinta e seis) normas e regulamentos técnicos de certificação de produtos de telecomunicações, matéria que passou a ser disciplinada por atos infra regulamentares; e (ii) em 2019, por meio da Resolução nº 708, a Anatel declarou a revogação expressa de 170 (cento e setenta) Resoluções expedidas pela Agência que foram implicitamente revogadas e das que perderam sua eficácia. Estudo recente coordenado pela Assessoria Técnica da Anatel – ATC, com participação da Superintendência de Planejamento e Regulamentação – SPR, demonstrou que menos da metade das Resoluções editadas pela Anatel desde sua criação estão vigentes (329 de um total de 714 Resoluções até a presente data).

Figura 2 - Resoluções publicadas

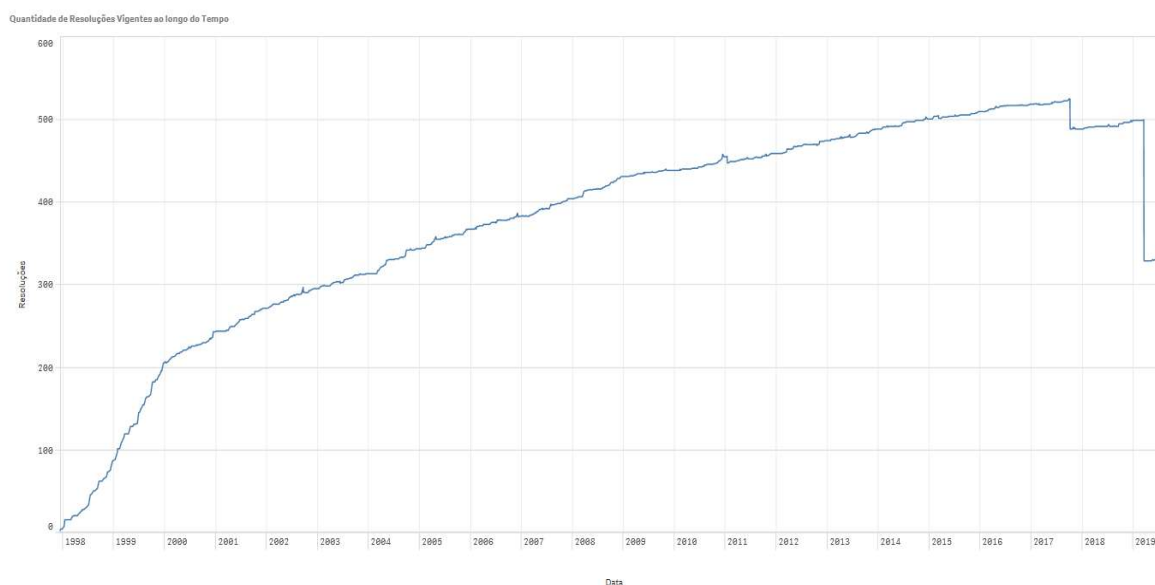


Fonte: Anatel.

Figura 3 - Resoluções revogadas



Fonte : Anatel.

Figura 4 - Quantidade de Resoluções vigentes ao longo do tempo

Fonte : Anatel.

Note que o número médio de Resoluções publicadas tem decrescido ao longo do tempo, uma vez que as temáticas tem sido tratadas de maneira estruturada, e não mais pontualmente, o que é fruto do processo de planejamento normativo promovido pela Agenda Regulatória, ao passo que já existe um esforço de revogação de Resoluções disfuncionais, o que implica que a quantidade de Resoluções vigentes inclusive caiu, chegando no nível de 2004.

É claro que isso não implica que o estoque regulatório tenha caído, uma vez que a magnitude do fardo regulatório varia entre as Resoluções aprovadas. É neste sentido que o presente projeto se diferencia: visa-se identificar dispositivos normativos que possuam fardo regulatório significativo e que não se justifiquem mais ou não garantam retornos líquidos positivos para a sociedade.

Em continuidade aos esforços acima citados, a Agenda Regulatória da Anatel previu, para o biênio 2019-2020, iniciativa normativa com foco na avaliação a respeito da necessidade ou não de diversos normativos que foram historicamente editados pela Anatel por razões legítimas e justificadas à época, mas que talvez não se justifiquem mais no momento atual, pelos diversos motivos que serão debatidos mais adiante neste documento.

Este projeto consta do item 47 da Agenda Regulatória e foi denominado de guilhotina regulatória. Seu intuito é revisar a regulamentação da Anatel cuja temática não esteja sendo discutida em outros projetos específicos da Agenda Regulatória.

Esta denominação – guilhotina regulatória – é usualmente utilizada quando se pretende referir a iniciativas de gestão do estoque regulatório, alinhadas às boas práticas regulatórias internacionais. A título de exemplo, recentemente a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA³ e a Câmara de Comércio

³ http://portal.anvisa.gov.br/noticias/-/asset_publisher/FXrpx9qY7FbU/content/eliminadas-normas-obsobletas-para-aprimorar-legislacao/219201/pop_up?inheritRedirect=false&redirect=http%3A%2F%2Fportal.anvisa.gov.br%2Fnoticias%3Fp_id%3D101

Exterior – CAMEX⁴, vinculada ao Ministério de Economia, avançaram em iniciativas também por eles denominadas como guilhotina regulatória. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE⁵ também faz referências ao termo (*regulatory guillotine*) em diversos de seus documentos referentes a boas práticas regulatórias.

Mais uma vez, cumpre destacar que esta Análise de Impacto Regulatório não procura a revogação de normas de maneira indistinta, mas um aprimoramento da estratégia normativa, revogando-se regras obsoletas, que perderam a razão de existir ao longo do tempo, focando a regulamentação em temas de maior relevância e que se comunicam melhor com as maiores demandas da sociedade no que diz respeito ao setor de telecomunicações. Ao longo dos últimos anos, a Anatel tem recebido, por intermédio de sua Superintendência de Planejamento e Regulamentação – SPR, diversas solicitações de revogações de regras deste tipo, motivo pelo qual foi inserida a presente iniciativa na Agenda Regulatória da Agência.

4. Do Tratamento do Tema no cenário internacional

O fardo da regulamentação estatal no Brasil, quando se olha para o contexto geral, é tido como o mais oneroso do mundo, de acordo com o *World Economic Forum*. Como projeto de sua iniciativa, o Global Competitiveness Index⁶ procura classificar os países com base em seus ambientes de competitividade, proporcionando uma introspecção sobre os determinantes de prosperidade e produtividade. O índice conta com 12 pilares⁷: Instituições; Infraestrutura; Adoção de TICs; Estabilidade Macroeconômica; Saúde; Educação; Mercado de Bens; Mercado de Trabalho; Sistema Financeiro; Tamanho de Mercado; Dinamismo de Negócios; e Capacidade de Inovação.

Dentro do pilar de instituições, há um componente que mensura o fardo da regulação governamental⁸ entre os países. Neste quesito, o Brasil ocupa a última posição de 140 países, como o país com os maiores encargos regulatórios, na percepção dos respondentes da pesquisa em questão.

[_INSTANCE_FXrpx9qY7FbU%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dpop_up%26p_p_mode%3Dview%26p_r_p_564233524_tag%3Dguilhotina%2Bregulat%25C3%25B3ria](#)

⁴ <http://www.mdic.gov.br/index.php/ultimas-noticias/3658-camex-avanca-no-uso-da-guilhotina-regulatoria-e-reduz-o-universo-de-resolucoes-em-vigor>

⁵ <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf>

⁶ <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/>

⁷ <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/country-economy-profiles/#economy=BRA>

⁸ <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/competitiveness-rankings/#series=EOSQ048>

Figura 5 - Fardo da regulação estatal

Burden of government regulation

In your country, how burdensome is it for companies to comply with public administration's requirements (e.g., permits, regulations, reporting)? [1 = extremely burdensome; 7 = not burdensome at all]

Show: All Economies

Info	Rank / 140	Country / Economy	Score 1-7 (best)
	140	Brazil	1.6
	139	Venezuela	1.7
	138	Croatia	1.9
	137	Bolivia	2.1
	136	Italy	2.1
	135	Bosnia and Herzegovina	2.2
	134	Zimbabwe	2.2
	133	El Salvador	2.3
	132	Ecuador	2.3
	131	Greece	2.3
	130	Angola	2.4
	129	Slovak Republic	2.5
	128	Peru	2.5
	127	Mauritania	2.5
	14	Qatar	4.6
	13	Rwanda	4.6
	12	Azerbaijan	4.6
	11	Finland	4.6
	10	Georgia	4.6
	9	Bahrain	4.7
	8	Switzerland	4.7
	7	Germany	4.8
	6	Albania	4.9
	5	Malaysia	5.0
	4	United States	5.0
	3	United Arab Emirates	5.0
	2	Hong Kong SAR	5.3
	1	Singapore	5.6

Source: World Economic Forum, Executive Opinion Survey

Fonte : World Economic Forum, Executive Opinion Survey.

Este componente de fardo imposto pela regulação integra o subitem Performance do Setor Público⁹, o qual faz parte do primeiro pilar que compõe o Índice – Instituições¹⁰. Com a exceção do índice que capta o uso de serviços *online* para facilitar a provisão de informações da máquina pública aos cidadãos, consultas públicas à sociedade e engajamento em processos de tomada de decisões (neste, o Brasil ocupa o 12º lugar dentre todos os países pesquisados), as estatísticas brasileiras ocupam as últimas posições dos componentes que contemplam o subitem acima mencionado.

A literatura em desenvolvimento econômico evoluiu no sentido de que o argumento de que “instituições importam” se transformou em uma premissa aceita quase que universalmente. O jargão

⁹ <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/competitiveness-rankings/#series=GCI4.A.01.04>

¹⁰ <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/competitiveness-rankings/#series=GCI4.A.01>

“institutions matter”, por sua vez, deve ser assimilado com um nível de detalhamento preciso, entendendo as particularidades de cada sociedade e propondo as mudanças institucionais necessárias.

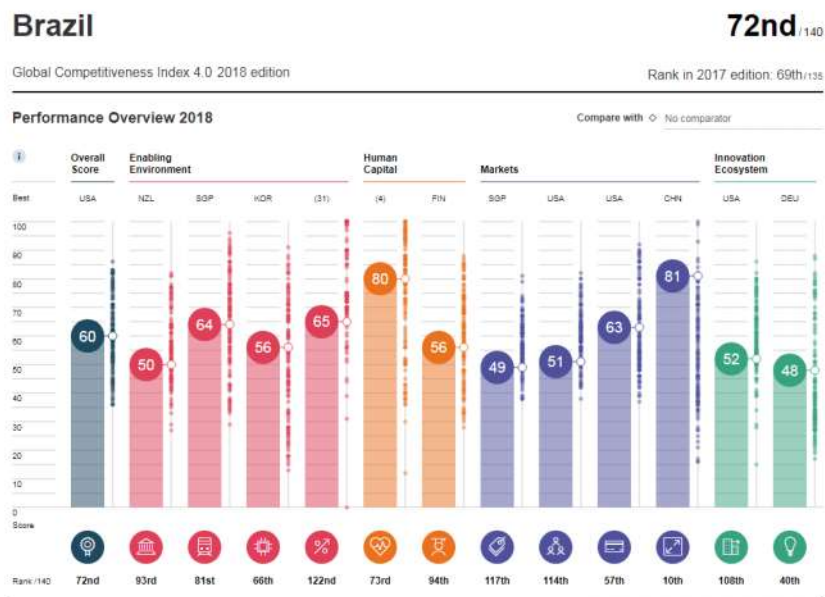
Figura 6 Pilar Instituições do Global Competitiveness Index

Index Component	Value	Score *	Rank/140	Best Performer
Global Competitiveness Index 4.0 0-100 (best)	-	59.5 ↓	72	United States
Enabling environment component 0-100 (best)	-	58.5 ↑	81	Hong Kong SAR
Pillar 1: Institutions 0-100 (best)	-	49.7 ↓	93	New Zealand
1.A Security 0-100 (best)	-	45.8 ↓	128	Finland
1.B Social capital 0-100 (best)	-	53.6 ↑	52	Australia
1.C Checks and balances 0-100 (best)	-	60.0 ↓	37	Finland
1.D Public-sector performance 0-100 (best)	-	39.9 ↑	108	Singapore
Burden of government regulation 1-7 (best)	1.6	9.9 ↓	140	Singapore
Efficiency of legal framework in settling disputes 1-7 (best)	2.7	27.5 ↓	124	Singapore
E-Participation Index 0-1 (best)	0.97	97.2 ↑	12	Multiple (3)
Future orientation of government 1-7 (best)	2.5	24.9 ↓	129	Singapore
1.E Transparency 0-100 (best)	-	37.0 ↓	80	New Zealand
1.F Property rights 0-100 (best)	-	48.7 ↓	84	Singapore
1.G Corporate governance 0-100 (best)	-	62.8 ↓	49	Singapore

Fonte : World Economic Forum.

O Índice Global de Competitividade coloca o Brasil¹¹ em uma posição mediana, 72ª colocação de 140 países, sendo que alguns pilares se caracterizam por uma performance abaixo da média, tal como em Instituições, Estabilidade Macroeconômica, Educação, Mercado de Bens, Mercado de Trabalho e Dinamismo de Negócios.

Figura 7 - Posição do Brasil no Global Competitiveness Index



Fonte : World Economic Forum.

¹¹ <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/country-economy-profiles/#economy=BRA>

De acordo com o Índice de Liberdade Econômica da [Heritage Foundation¹²](#) de 2019, o Brasil se situa na 150ª posição entre 180 países, estando entre os países majoritariamente não livres. Ressalta-se que as sociedades que apresentam altos níveis de desenvolvimento humano são, em geral, aquelas que prezam em suas instituições pela liberdade, razão pela qual essa iniciativa tem por base fundamentações teóricas consistentes, ao buscar difundir construtos que estão aliados a bons resultados, quando se olha para a performance das demais economias do mundo.

Figura 8 - Ranking de Liberdade Econômica da Heritage Foundation

MOSTLY UNFREE (59.9-50)							
RANK	COUNTRY	OVERALL	CHANGE	RANK	COUNTRY	OVERALL	CHANGE
95	Uganda	59.7	-2.3	127	Benin	55.3	-1.4
96	Burkina Faso	59.4	-0.6	128	Vietnam	55.3	+2.2
97	Moldova	59.1	+0.7	129	India	55.2	+0.7
98	Russia	58.9	+0.7	130	Kenya	55.1	+0.4
99	Namibia	58.7	+0.2	131	Pakistan	55.0	+0.6
100	China	58.4	+0.6	132	Eswatini	54.7	-1.2
101	Papua New Guinea	58.4	+2.7	133	Solomon Islands	54.6	-2.9
102	South Africa	58.3	-4.7	134	São Tomé and Príncipe	54.0	+0.4
103	Mali	58.1	+0.5	135	Guinea-Bissau	54.0	-2.9
104	Belarus	57.9	-0.2	136	Nepal	53.8	-0.3
105	Cambodia	57.8	-0.9	137	Ethiopia	53.6	+0.8
106	Greece	57.7	+0.4	138	Zambia	53.6	-0.7
107	Nicaragua	57.7	-1.2	139	Burma	53.6	-0.3
108	Tonga	57.7	-5.4	140	Uzbekistan	53.3	+1.8
109	Ghana	57.5	+1.5	141	Maldives	53.2	+2.1
110	Laos	57.4	+3.8	142	Lesotho	53.1	-0.8
111	Nigeria	57.3	-1.2	143	Haiti	52.7	-3.1
112	Trinidad and Tobago	57.0	-0.7	144	Egypt	52.5	-0.9
113	Guyana	56.8	-1.9	145	Cameroon	52.4	+0.5
114	Madagascar	56.6	-0.2	146	The Gambia	52.4	+0.1
115	Sri Lanka	56.4	-1.4	147	Ukraine	52.3	+0.4
116	Vanuatu	56.4	-13.1	148	Argentina	52.2	-0.1
117	Senegal	56.3	+0.6	149	Micronesia	51.9	-0.4
118	Gabon	56.3	-1.7	150	Brazil	51.9	+0.5

Fonte : Heritage Foundation.

Estes dados olham para a economia como um todo, sem uma desagregação quanto ao tamanho do fardo regulatório para o setor de telecomunicações, por exemplo. O terceiro pilar do *Global Competitiveness Index*, contudo, utiliza dados da União Internacional de Telecomunicações (UIT) para ranquear os países em termos de adoção de Tecnologias da Informação e Comunicação tendo em vista: acessos relativos em

¹² <https://www.heritage.org/index/ranking>

telefonia móvel, penetração de banda larga móvel e fixa; densidade de domicílios atendidos por fibra ótica; e percentual da população que acessa a internet.

A posição relativa do Brasil em todos esses subítemos acima citados (com a exceção do primeiro) é ligeiramente melhor do que a 72ª colocação do índice geral. Cabe frisar, contudo, que essas são variáveis de resultado, que se originam do equilíbrio entre oferta e demanda do setor de telecomunicações. Quando confrontadas com demais determinantes do Índice Global de Competitividade tais como tempo para começar um negócio (137ª colocação), efeito distorcivo de impostos e subsídios em competição (132ª colocação), abertura comercial (118ª colocação), ou o próprio fardo da regulamentação estatal (140ª colocação), conclui-se que de fato há espaço para mudanças institucionais pró-crescimento, pretensão a qual este projeto possui, na parte que lhe cabe.

Figura 9 - Pilar Adoção de TICs do Global Competitiveness Index

Index Component	Value	Score *	Rank/140	Best Performer
Global Competitiveness Index 4.0 0-100 (best)	-	59.5 ↓	72	United States
Enabling environment component 0-100 (best)	-	58.5 ↑	81	Hong Kong SAR
Pillar 1: Institutions 0-100 (best)	-	49.7 ↓	93	New Zealand
Pillar 2: Infrastructure 0-100 (best)	-	64.3 ↑	81	Singapore
Pillar 3: ICT adoption 0-100 (best)	-	55.6 ↑	66	Korea, Rep.
Mobile-cellular telephone subscriptions /100 pop.	113.0	94.2 ↓	80	Multiple (68)
Mobile-broadband subscriptions /100 pop.	90.2	n/a	36	United Arab Emirates
Fixed-broadband Internet subscriptions /100 pop.	13.7	27.4 ↑	63	Switzerland
Fibre Internet subscriptions /100 pop.	0.8	n/a	63	Korea, Rep.
Internet users % pop.	60.9	60.9 ↑	65	Iceland

Fonte : World Economic Forum.

De acordo com o Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance da OCDE¹³, revisões do estoque regulatório são recorrentemente necessárias para controle de qualidade, análise de efetividade e adequação, identificação de regulação ineficiente, diminuição do fardo regulatório para empresas e simplificação burocrática:

3.3 The regulatory oversight body should be tasked with a variety of functions or tasks in order to promote high-quality evidence-based decision making. These tasks should include:

- *Quality control through the review of the quality of impact assessments and returning proposed rules for which impact assessments are inadequate;*
- *Examining the potential for regulation to be more effective including promoting the consideration of regulatory measures in areas of policy where regulation is likely to be necessary;*
- *Contributing to the systematic improvement of the application of regulatory policy;*
- *Co-ordinating ex post evaluation for policy revision and for refinement of ex ante methods;*
- *Providing training and guidance on impact assessment and strategies for improving regulatory performance.*

(...)

5. Conduct systematic programme reviews of the stock of significant regulation against clearly defined policy goals, including consideration of costs and benefits, to ensure that regulations

¹³ <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>

remain up to date, cost-justified, cost-effective and consistent and delivers the intended policy objectives.

5.1 The methods of Regulatory Impact Analysis should be integrated in programmes for the review and revision of existing regulations. These programmes should include an explicit objective to improve the efficiency and effectiveness of the regulations, including better design of regulatory instruments and to lessen regulatory costs for citizens and businesses as part of a policy to promote economic efficiency.

5.2 Reviews should preferably be scheduled to assess all significant regulation systematically over time, enhance consistency and coherence of the regulatory stock, and reduce unnecessary regulatory burdens and ensure that significant potential unintended consequences of regulation are identified. Priority should be given to identifying ineffective regulation and regulation with significant economic impacts on users and/or impact on risk management. The use of a permanent review mechanism should be considered for inclusion in rules, such as through review clauses in primary laws and sunseting of subordinate legislation.

5.3 Systems for reviews should assess progress toward achieving coherence with economic, social and environmental policies.

5.4 Programmes of administrative simplification should include measurements of the aggregate burdens of regulation where feasible and consider the use of explicit targets as a means to lessen administrative burdens for citizens and businesses. Qualitative methods should complement the quantitative methods to better target efforts.

5.5 Employ the opportunities of information technology and one-stop shops for licences, permits, and other procedural requirements to make service delivery more streamlined and user-focused.

5.6 Review the means by which citizens and businesses are required to interact with government to satisfy regulatory requirements and reduce transaction costs.

5. Das experiências internacionais

A despeito do fato de que não há uma solução única que possa ser aplicada em cada uma das administrações do mundo, os princípios da guilhotina regulatória podem e devem ser seguidos.

Trata-se, essa guilhotina, de uma avaliação dos regramentos que formam o arcabouço regulatório de um dado setor, sob a ótica da sua (in)utilidade para resolução dos problemas que motivaram sua criação, ou mesmo da não mais existência do problema que se pretendia combater à época da edição da regulamentação, visando uma simplificação regulatória.

Dado que cada país tem suas particularidades quanto à estrutura e instituições, é fundamental que se faça uma avaliação de como podem ser implementadas essas ferramentas consideradas como de boas práticas de regulação.

A seguir serão brevemente apresentadas experiências de alguns países observados pela OCDE em processos de reforma regulatória em que se aplicou o que chamamos de guilhotina regulatória.

Tunísia¹⁴

¹⁴ <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264304161-17-en/index.html?itemId=/content/component/9789264304161-17-en#endnotea0z136>

https://read.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/sme-policy-index-the-mediterranean-middle-east-and-north-africa-2014_9789264218413-en#page332

A partir de 2014 iniciou-se um processo de aprimoramento do quadro regulatório e de simplificação administrativa para melhorar o ambiente de negócios, voltado para pequenas e médias empresas e empreendedores.

Em um levantamento inicial do estoque regulatório feito pelo governo federal da Tunísia àquela época, foram identificadas mais de 1.000 (mil) leis e regulamentos que impactavam diretamente o ambiente de negócios para pequenas e médias empresas.

Na sequência, foi criado inicialmente um projeto piloto, que promoveu a realização de uma consulta pública para que fosse reavaliada a necessidade de manutenção das regras até então vigentes.

Participaram, nessa primeira etapa, 7 (sete) ministérios, além de organizações de profissionais e de empresas e, como resultado da avaliação feita, foram revogados 7 (sete) procedimentos, simplificados 147 (cento e quarenta e sete) e mantidos outros 86 (oitenta e seis). Posteriormente o projeto foi estendido a outros 5 ministérios.

Além da reavaliação das regras impostas ao setor, percebeu-se a necessidade de se promover capacitações e programas de conscientização voltados para os servidores públicos, alertando quanto à importância do projeto em curso e da necessidade de simplificação regulatória.

Uma outra medida que merece destaque foi a criação, no ano de 2016, de uma linha direta para prestar informações às empresas que encontrem dificuldades nos processos administrativos. Além disso, esse canal permite o recebimento de queixas de problemas para os gestores públicos, permitindo que estes adotem medidas corretivas de maneira mais célere.

Os frutos das medidas adotadas pelo governo da Tunísia já estão sendo colhidos, como, por exemplo, o reconhecimento feito pela OCDE no Relatório *SME Policy Index 2014*, em que a Tunísia figura nas regiões do Mediterrâneo, Oriente Médio e Norte da África como um dos mais eficientes e baratos para registro de novas empresas e negócios.

Suécia¹⁵

Desde a segunda metade dos anos 70, a Suécia se mostra como um exemplo de país que faz constar permanentemente na sua agenda de políticas públicas a avaliação do nível da carga regulatória que é imposta ao desenvolvimento de negócios.

Entre os anos de 1984 a 1986, o governo federal implementou uma “regra de guilhotina” aplicada a todos os órgãos da administração pública, resultando na anulação de centenas de regulamentos que não se encontravam centralmente registrados, com vistas a simplificação de regras. Adicionalmente, tornou-se obrigatória a análise de impacto regulatório antes da edição de novos regulamentos.

A partir de então vêm sendo implementadas políticas para avaliação *ex ante* e *ex post* de novas propostas de regulação, sempre em linha com as boas práticas recomendadas pela OCDE.

Em 2006 destaca-se a intensificação do trabalho para se obter uma melhor regulação, que contou com uma política nacional para redução, na ordem de 25%, dos custos administrativos impostos aos negócios, com meta de cumprimento até o ano de 2010.

¹⁵ <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/betterregulationineuropesweden.htm>

<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45418282.pdf>

De modo a tentar promover uma boa execução dessa política, buscou-se melhorar a coordenação entre o governo central e os governos subnacionais, o que não foi tão bem sucedido até o ano de 2010 e levou à recomendação da OCDE para que se promovesse um fórum adequado para o debate entre os governos locais e o governo central sobre como seria implementada uma melhor regulação.

Coréia do Sul¹⁶

A Coréia do Sul é um dos países membros da OCDE que mais rapidamente implementou reformas regulatórias. De forma semelhante ao observado em outros países, a Coréia do Sul enfrentou a crise econômica de 1997 como uma oportunidade para promover reformas regulatória, econômica e administrativa. O objetivo estabelecido foi evoluir a partir de um modelo de forte intervenção estatal para um que fosse orientado com base em regras de mercado, em valores como a escolha dos consumidores, no império da lei e na democracia.

Para isso, foi constituído um Comitê para Reforma Regulatória, dedicado a reavaliar a permanência de 11.000 (onze mil) regulamentos que se encontravam em vigor no início de 1998.

Até o fim do ano 2000 cerca de metade desses regulamentos foram revogados, outros 2.400 (dois mil e quatrocentos) foram aprimorados e cerca de 3.000 (três mil) ainda precisavam ser revisados.

Em complemento às reformas da regulamentação daquele país, foram acelerados projetos de privatização de importantes mercados, com abertura de mercados e estímulo à competição. Até o fim de 1999 foram privatizadas duas empresas e onze subsidiárias, resultando em uma receita de aproximadamente US\$ 8,11 bilhão.

Com a implementação das reformas alcançou-se um alto nível de confiança dos investidores, o que permitiu o aumento do fluxo de capital para aquele país, particularmente direcionado em investimentos, aumento de crédito e redução do risco-país. Esse aumento de confiança teve um papel fundamental para o forte crescimento econômico experimentado nos anos de 1999 e 2000. **México¹⁷**

As décadas de 1970 e 1980 foram marcadas pela crise do petróleo, que atingiu inúmeros países. No caso do México foi ainda mais grave, pois em 1982 aquele país declarou moratória e, em seguida, foram registrados 5 (cinco) anos de estagnação econômica.

A combinação desses eventos foram os principais motivadores para que o governo federal promovesse reformas nos modelos econômico e administrativo até então vigentes.

¹⁶ https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-reviews-of-regulatory-reform-korea-2007_9789264032064-en
https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-reviews-of-regulatory-reform-regulatory-reform-in-korea-2000_9789264181748-en#page33

¹⁷ https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-reviews-of-regulatory-reform-regulatory-reform-in-mexico-1999_9789164180315-en
https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-reviews-of-regulatory-reform-regulatory-reform-in-mexico-1999_9789164180315-en#page14
https://read.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-policy-in-mexico_9789264203389-en#page9

O México foi um dos primeiros países latino americanos a adotar princípios de regras de mercado para promover o desenvolvimento econômico, reduzindo a intervenção desnecessária do Estado, sem, contudo, deixar de implementar importantes políticas públicas.

Com essa nova visão, o país promoveu, até o ano de 1998, a desestatização da economia, abrindo o mercado para investimentos internacionais em infraestrutura, orientando-se pelo princípio da mínima intervenção estatal no controle de preços.

Até os anos 2000 foram implementadas medidas que consolidaram o movimento de melhoria da qualidade regulatória. Foi criada uma comissão federal de reforma regulatória, que tinha como principais objetivos a supervisão do processo de elaboração de regulamentos e promover e desenvolver regulação com base em custos efetivos e que garantissem benefícios para os usuários e para os negócios.

Para isso, essa comissão estabeleceu diretrizes com o objetivo de promover a eliminação e simplificação de formalidades para os cidadãos e para os negócios, por meio de diagnóstico dos regulamentos e leis aplicáveis a certos setores da economia.

Para exercer essa função, foi criada a *Unidad de Desregulación (UDE)*, cuja primeira iniciativa foi a revisão sistemática da regulamentação vigente, batizada como guilhotina regulatória.

Inicialmente, doze ministérios foram demandados a apresentarem, em um formato homogêneo e com precisão histórica, todas as regras aplicáveis para a abertura e operação de um negócio. Todas as regras que não justificadas foram imediatamente revogadas. As demais foram avaliadas de maneira semelhante ao que é feito em uma análise de impacto regulatório.

Como resultado da iniciativa, até o fim dos anos 2000 aproximadamente metade das regras foram revogadas e quase a totalidade das que restaram foram simplificadas.

Os impactos registrados foram percebidos na criação de um forte setor de exportação, além de que os consumidores passaram a ter acesso a mais opções de produtos e serviços a menores preços e de melhor qualidade.

TEMA 1: PROBLEMAS INEXISTENTES E REGRAS VIGENTES

SEÇÃO 1

RESUMO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Descrição introdutória do Tema

Por que regular? De acordo com Robert Baldwin, Martin Cave e Martin Lodge, *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*, muitas das razões para regulamentar podem ser descritas como exemplos de falhas de mercado. Argumenta-se que a regulamentação nesses casos é justificada porque, por algum motivo, o setor privado falhará em produzir comportamento ou resultados de acordo com o interesse público.

Seguindo o disposto na seção de Fundamentos do livro acima citado, discutem-se abaixo as razões tradicionais de falhas de mercado para regular, assim como outras justificativas para regulamentar, tais como as que se baseiam em direitos humanos ou solidariedade social, por exemplo.

Falhas de mercado

Monopólio

O monopólio descreve a posição em que um vendedor produz para toda a indústria ou mercado. É provável que o preço e a produção do monopólio ocorram e sejam sustentados quando três fatores prevalecem:

- Um único vendedor ocupa todo o mercado;
- O produto vendido é único no sentido de que não há substituto próximo a que os consumidores possam recorrer;
- Barreiras substanciais restringem a entrada de outras empresas no setor, sendo a saída também difícil.

Externalidades

A razão para regular as externalidades é que o preço de um produto pode não refletir o verdadeiro custo para a sociedade de produzir esse bem.

Insuficiência de Informação

Mercados competitivos só podem funcionar adequadamente se os consumidores estiverem suficientemente bem informados para avaliar produtos concorrentes. O mercado pode, no entanto, falhar em produzir informações adequadas por várias razões: as informações têm custo; o produtor de informações, no entanto, pode não ser compensado por aqueles que a usam; o incentivo para produzir as informações pode, portanto, ser baixo; também pode haver incentivos para falsificar informações, em situações que, por exemplo, os consumidores do produto estão mal posicionados para contestar a falsificação e procurar reparação por danos sofridos ou onde enfrentam altos custos ao fazê-lo; as informações produzidas podem, além disso, não ser de assistência suficiente para o consumidor; finalmente,

conluio no mercado e concorrência insuficiente podem reduzir o fluxo de informações para abaixo do nível que os consumidores desejariam.

Continuidade e Disponibilidade do Serviço

Em algumas circunstâncias, o mercado pode não fornecer os níveis socialmente desejados de continuidade e disponibilidade de serviço. No caso de alguns produtos ou serviços, pode ser considerada como uma questão de política social que esses estejam disponíveis a todos os interessados, além da obrigatoriedade de ser prestado com um padrão mínimo de qualidade. No mercado não regulamentado, no entanto, a concorrência pode levar a "*cream-skimming*": o processo em que o produtor escolhe fornecer apenas aos clientes mais lucrativos e, assim, os serviços podem ser retirados dos mais pobres ou daqueles que se encontram em posição geograficamente desfavorável. A regulação pode ser justificada para produzir resultados socialmente desejáveis, mesmo que os subsídios cruzados possam ser criticáveis como ineficientes e injustos.

Comportamento anti-competitivo e preços predatórios

Os mercados podem ser deficientes não apenas por uma concorrência insuficiente, mas também por produzirem efeitos indesejáveis, nos casos em que as empresas se comportam de maneira não conducente a concorrência saudável. A principal manifestação desse comportamento é a prática de preços predatórios. O objetivo dos reguladores é estimular a justa concorrência e proteger os consumidores dos efeitos negativos da dominação do mercado ao proibir formas predatórias ou outras formas de comportamento anticoncorrencial.

Poder de Barganha Desigual

Uma condição prévia para a alocação eficiente ou justa de recursos em um mercado é poder de barganha igual. Se o poder de barganha for desigual, a regulamentação poderá ser justificada para proteger certos interesses.

Planejamento

Os mercados podem garantir razoavelmente bem que as preferências dos consumidores sejam atendidas, mas são menos capazes de atender às demandas das gerações futuras ou de satisfazer preocupações altruístas. Há também, no que diz respeito ao altruísmo, um possível efeito carona. Muitas pessoas podem estar propensas a abrir mão de alguns de seus ativos por propósitos altruístas somente se puderem ter certeza de que um grande número de outras pessoas fará o mesmo. Os problemas e custos de coordenação significam que a regulamentação pode ser necessária para satisfazer tais desejos.

De que então se constitui uma boa regulação? Para decidir se um sistema de regulamentação é bom, aceitável ou precisa de reforma, é necessário ter clareza sobre os parâmetros de referência relevantes para tal avaliação. De modo geral, pode-se argumentar que, quanto mais respeitados forem os atributos abaixo, melhor será a regulação em questão.

1. A ação ou regime é apoiado pela autoridade legislativa?
2. Existe um esquema apropriado de prestação de contas?
3. Os procedimentos são justos, acessíveis e abertos?
4. O regulador está agindo com expertise suficiente?
5. A ação ou regime é eficiente?

De fato, a LGT respalda toda a regulamentação setorial expedida pela Anatel, não restando dúvidas de que a Agência possui respaldo da sociedade, referendado por meio do Congresso Nacional, para elaborar

a regulamentação do setor de telecomunicações. Cabe ressaltar, inclusive, que a Anatel é uma das poucas Agências Reguladoras na esfera federal com previsão constitucional.

A mesma lei traz também as obrigações da Anatel de prestar conta à sociedade e aos Poderes Executivo e Legislativo, por meio de seus relatórios anuais. O novo marco legal das Agências Reguladoras, aprovado em 25 de junho de 2019 por meio da Lei nº 13.848 também se preocupa com isso um capítulo inteiro sobre prestação de contas, controle social, controle externo e relatório anual de atividades.

Os procedimentos são justos, prezados pela legalidade, acessíveis a toda a população por meio da plataforma de processo eletrônico SEI e sujeitos a controle interno e externo. A Advocacia Geral da União, por meio da sua Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel, emite parecer jurídico nas fases pré e pós Consulta Pública de todo processo regulamentar; a Controladoria Geral da União e o Tribunal de Contas da União mantém interação com diversos processos que envolvem recursos públicos; e a Agência promove, via de regra, participação da sociedade por meio de Consultas Públicas em todos os processos de proposição de alteração de atos normativos.

O regulador age com expertise suficiente, uma vez que a Agência possui um quadro de servidores públicos estáveis que foram contratados em regime integral para tratarem dos assuntos que se apresentam. A independência e estabilidade são atributos que permitem que falhas de governo não se caracterizem um problema para a administração. Em processos em que a expertise não é suficiente existe este reconhecimento e consultorias são contratadas para entregarem os produtos que se mostrem necessários.

Quanto ao último atributo, entende-se que a eficiência é um atributo endógeno, dependente de diversos fatores e variante no tempo. Portanto, saber se determinada ação é eficiente ou não depende de uma avaliação *ex-post* realizada em um determinado momento, o que é exatamente o que o presente projeto pretende examinar. Sobre isso, cumpre ressaltar ainda que o processo de regulamentação da Anatel prevê esta avaliação por meio de Análise de Resultado Regulatório – ARR, que também encontra diretriz normativa no novo marco legal das Agências Reguladoras.

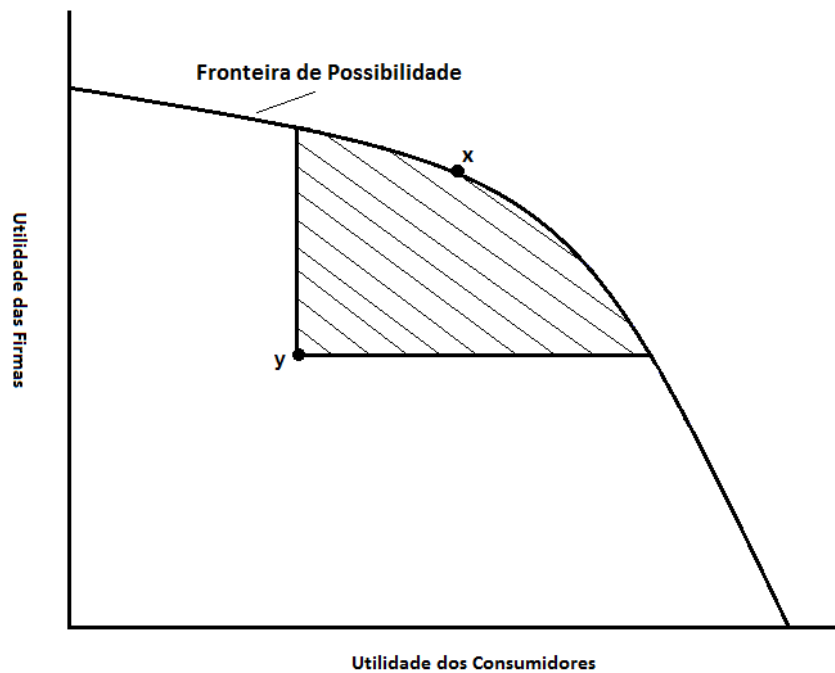
Escopo teórico

A aprovação do desenho da regulamentação depende de uma análise de mérito sobre quais as falhas de mercado deveriam ser corrigidas, qual princípio de orientação de política pública então vigente e como se pretende atingir os objetivos.

Após certo período, entretanto, a regulação pode ser a causa primária de certas ineficiências. Para fins dessa análise, considerar-se-á, por simplificação, que o que importa ao elaborar uma regulamentação é o impacto que se gera no próprio setor, isto é, sobre as utilidades das firmas e dos consumidores. Por utilidade, entende-se como um conceito amplo de bem-estar: quanto mais utilidade, melhor¹⁸. Considerando a utilidade dos consumidores no eixo das abscissas e a utilidade das firmas no eixo das ordenadas, tem-se que a situação de equilíbrio de mercado não pode se encontrar superior à fronteira de possibilidade, que denota principalmente os limites tecnológicos e de recursos.

¹⁸ Não há a intenção de ser rigoroso na notação nem na modelagem, uma vez que o ponto é explicitar casos ineficientes e focar na questão prática.

Figura 10 – Utilidade dos consumidores e das empresas



Fonte: Elaboração própria

De acordo com a situação designada pelo ponto *x*, que se encontra sobre a Fronteira de Possibilidade, não há como aumentar a utilidade das firmas sem diminuir a utilidade dos consumidores, e vice-versa. Este ponto é eficiente no sentido de Pareto, ou Pareto-ideal. Note que o critério de eficiência não engloba conceito de justiça. Assim, qualquer mudança de *status* sobre a Fronteira de Possibilidade envolveria uma redistribuição de bem-estar entre as partes, que não seria feita de maneira voluntária por ambas. Ela poderia ocorrer por meio de uma intervenção do setor público, que agiria com base em algum critério de justiça social.

Por outro lado, o equilíbrio pode estar no interior desta curva, por exemplo, no ponto *y*. Neste caso, há uma situação claramente ineficiente. A ineficiência pode ser vista como uma situação em que resultados melhores podem ser alcançados com os mesmos recursos disponíveis. De fato, qualquer outro ponto da área hachurada é melhor que *y*, uma vez que melhora a situação de um agente sem piorar a condição do outro – isto é, ganhos de Pareto são passíveis nesse movimento. Neste caso, se trocas voluntárias estivessem em jogo, firmas nem consumidores se oporiam a um movimento em direção à Fronteira de Possibilidade (contido à área hachurada), independentemente da visão de justiça social prevalecente. Ou seja, esse movimento é desejável independentemente de metodologia empregada em uma eventual Análise de Impacto Regulatório, razão pela qual aqui é particularmente inócua.

Existem diversas razões para as quais o ponto *y* pode ser observado na prática: uma delas pode ser a rigidez da regulamentação, tal como é a tese deste tema. Não há dúvidas de que, do ponto de vista social, *y* não é uma situação desejável.

Qual é o contexto do problema?

Toda Análise de Impacto Regulatório que é conduzida pela Agência começa com a identificação de um problema para o qual o setor privado por si só não tem conseguido solucioná-lo, o que demandaria, em tese, uma ação por parte do órgão regulador como agente incumbido de prezar pelo interesse público.

O passo subsequente é se perguntar se a resolução daquele problema se encontra na jurisdição da Agência de modo que possua prerrogativa legal para intervenção. Caso positivo, a AIR é levada adiante, identificando os objetivos da ação que se pretende colocar em prática. Questões de natureza estratégica se destacam neste momento, uma vez que se deve ter uma ideia dos possíveis impactos que serão gerados, da reação dos agentes à regulamentação, da lógica de funcionamento atual do mercado regulado, da relação existente entre regulador e regulados, entre outros diversos fatores.

Em seguida, procura-se discutir como o tema é tratado mundo afora. Ou seja, essa estrutura permite importar políticas que deram certo em outros países, destacando as experiências internacionais e tentando incorporar, na medida do possível, esses resultados à realidade brasileira.

A AIR então mapeia os agentes afetados e delinea as opções regulatórias para a solução do problema identificado. Entre as alternativas passíveis de serem elencadas, note que não regular ou manter a regulamentação vigente são dois extremos no espectro de fardo regulatório, contanto que não haja qualquer outra alternativa cuja proposição seja de aumentá-lo. Assim, para que a decisão não se limite a uma escolha binária, sugere-se que exista pelo menos outra alternativa intermediária de modo que haja completeza das opções no sentido de que a solução de canto (regular ou não regular) não seja mandatária em todos os cenários. Dessa maneira, a política regulatória pode se tornar mais fluida e mais dependente de questões técnicas.

A análise das alternativas é um processo que varia de tema para tema, uma vez que existem inúmeras metodologias que podem ser adotadas, sejam elas qualitativas ou quantitativas. É neste momento que os prós e contras são reunidos, do ponto de vista de todos os agentes envolvidos, e o debate de fato é travado. Após este processo, o documento conclui pela adoção de uma alternativa, para a qual indica-se como será sua operacionalização e monitoramento, indicando possíveis indicadores para acompanhamento da eficácia e efetividade da ação regulatória.

Caso a solução apontada envolva ação normativa por parte da Anatel, esta fase engloba apenas a descrição técnica para a formulação de uma minuta de regulamentação por parte da área técnica da Agência. Na sequência, deve ser elaborado parecer jurídico da Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel antes que essa proposta seja encaminhada ao Conselho Diretor da Agência, que analisa o mérito e, se assim entender, aprova uma Consulta Pública, cujo propósito é esclarecer a sociedade de aquele problema existe e a sua resolução se daria de maneira condicionalmente ótima perante determinada alternativa.

Após recebidas as contribuições da sociedade, há uma nova rodada de análise técnica, parecer jurídico, até a deliberação final pelo Órgão Colegiado. Ou seja, o processo regulamentar para a modificação do estoque regulatório possui uma dinâmica morosa, a qual pode ser vista como o preço da democracia ou como a estabilidade necessária para o bom funcionamento do setor. Por outro lado, ainda que se deva buscar maior eficiência no processo normativo, é importante que este aconteça de maneira amadurecida, sem decisões apodadas e sem a devida reflexão. Em outros termos, é salutar que se leva algum tempo para produzir uma determinada regulamentação, para que seja devidamente pensada e também para se

desincentivo o gestor a editar uma nova regulamentação frente a um novo problema, sem antes refletir sobre soluções mais céleres e que não passem necessariamente por criação de novas regras.

Este processo de criação de regras aqui delineado é seguido, via de regra, por todos os processos estratégicos da Agência desde 2013. Não se pode dizer o mesmo para o período anterior, uma vez que a racionalidade deste fluxo com o devido planejamento normativo (Agenda Regulatória) e Análise de Impacto Regulatório começou a ser implementada de 2012 em diante. Antes dessa data, ainda que todas os normativos da Agência sejam devidamente motivados, tal motivação não necessariamente seguia este fluxo lógico da AIR. Além disso, a competência de regulamentação da Agência estava estruturada em diferentes áreas, conforme o serviço de telecomunicações em específico (telefonia fixa, telefonia móvel, banda larga fixa, TV por assinatura, entre outros), o que também trouxe problemas de consistência e de qualidade regulatória.

A estabilidade da regulamentação é importante, ainda, para alinhar expectativas, dar tempo para as políticas surtirem efeitos e sinalizar aos agentes que o órgão regulador, como instituição, irá perseguir os objetivos traçados em prol do interesse público. Contudo, não se pode negar que a estabilidade da regulamentação, por vezes, entra em conflito com a inovação promovida pelos agentes privados.

O setor de telecomunicações, em especial, passou por revoluções tecnológicas nos últimos anos que alteraram não apenas o padrão de consumo dos consumidores, mas também o padrão de comportamento. Nesse sentido, a estabilidade da regulamentação, na verdade, implica em uma eterna veracidade de um conjunto de conclusões tomadas em um passado com: restrições tecnológicas mais severas; menor gama de produtos e serviços disponíveis; maior custo de acesso aos serviços de telecomunicações, principalmente quando se leva em conta o poder de compra das classes mais baixas; entre outros. Isto em uma cultura de regulamentação deveras prescritiva. Por outro lado, é possível se construir regulamentações de caráter mais principiológico e diretivo que seja mais perene a estas alterações no setor de telecomunicações que aconteceram no passado e certamente se repetirão no futuro. É exatamente neste sentido que a regulamentação da Agência tem se pautado a partir de seu planejamento estratégico, desde 2015. Entretanto, há que se considerar a existência de um extenso estoque regulatório editado antes disso e que não necessariamente deve persistir nos dias atuais frente às mudanças observadas no setor.

Uma maneira de lidar com o *trade-off* entre estabilidade e inovação é aplicar o fluxo de Análise de Impacto Regulatório acima apresentado ao próprio estoque regulatório, ou seja, buscar atualizar as conclusões tomadas no passado tendo em posse todo o conjunto informacional que se tem até hoje.

Não faz sentido aplicar a metodologia de AIR para aqueles processos cuja metodologia de AIR foi recentemente adotada. Assim, conforme já ressaltado, esse exercício será feito para regras à margem dos demais projetos estratégicos da Agenda Regulatória, que versam sobre grandes temáticas específicas.

Note que todo o processo regulamentar começa com a identificação de um problema. Logo, se não existe um problema, não há necessidade de intervenção do órgão regulador. Isto é, a regulação se move a um problema social, na ausência deste, a sociedade já está bem sem regulação. Neste caso, a regulação apenas criaria distorções artificiais, definindo ganhadores e perdedores dependendo da maneira como ela é delineada.

Em outras palavras, os problemas que foram outrora identificados podem não mais existir, entre outros, pelos seguintes:

- Falta de demanda por parte da população daquele benefício ou mesmo daquele serviço de telecomunicações (por exemplo, mensagens de texto na telefonia móvel);
- O problema foi resolvido definitivamente;
- A restrição tecnológica desapareceu;
- A inovação tecnológica o eliminou.

Portanto, apesar de os problemas que buscavam combater na época de sua edição não existirem mais nos dias atuais, os respectivos atos normativos aprovados ainda são vigentes, mas não são eficientes, uma vez que as pessoas não estão sendo beneficiadas pela política e, mesmo assim, as empresas estão arcando com os custos da mesma.

Ainda, é importante deixar claro que a inexistência de problema não se relaciona com a manutenção ou não da regra. Em outros termos, para aquelas regras que se enquadrem na situação prevista neste Tema não se vislumbro o retorno do problema com a revogação da respectiva regra.

Qual o problema a ser solucionado?

Pelo exposto na seção anterior, o problema é que, em alguns casos pontuais, há regras vigentes para as quais não há mais os problemas que as fundamentaram. Assim sendo, há um descasamento entre problemas que exigem a atuação do órgão regulador com normas positivadas, razão pela qual este tema se preocupa em mapear.

Inércia é um dos motivos pelos quais políticas falham, e isso não deixa de ser válido para políticas regulatórias. Reconhecer que a revisão do estoque regulatório de tempos em tempos é saudável está em conformidade com as melhores práticas internacionais.

A Agência tem competência para atuar sobre o problema?

Identificar essas situações de problemas inexistentes e regras vigentes faz parte de um processo de refinamento da política regulatória, dado que, uma vez que a regulamentação fora aprovada pelo Conselho Diretor da Agência, cabe a este revisar essas por meio do devido processo regulamentar, inclusive nos casos em que a proposição seja de revogação de atos normativos.

Nesta linha, por meio da Portaria nº 542, de 26 de março de 2019, o órgão colegiado da Anatel incluiu o item 47 da Agenda Regulatória para o biênio 2019-2020: avaliação com relação à necessidade ou não de revogação de diversos dispositivos normativos cujos escopos não estejam incluídos em outras iniciativas da Agenda Regulatória.

De fato, o órgão que regulamenta, fiscaliza e coleta informações do setor é aquele mais capacitado para avaliar a sua própria regulamentação. Assim, tanto em termos legais quanto de expertise técnica, não resta dúvida de que a Agência tem competência para atuar sobre o problema.

Qual(is) o(s) objetivo(s) da ação?

O objetivo da ação é de simplificação regulatória, uma vez que o excesso de burocracia não traz benefícios para a sociedade, e sim o contrário, especialmente para aquelas regras cujos problemas que pretendiam solucionar não existem mais. Pretende-se identificar cenários em que se pode realizar ganhos de Pareto, isto é, melhorar a situação de pelo menos um agente sem piorar a condição de todos os demais. Conseguir implementar isso significa aumentar a eficiência econômica, e há espaço para tal, uma vez que os dados mostram que o Brasil apresenta inúmeras ineficiências, sendo que muitas podem ser eliminadas por meio de uma iniciativa bem fundamentada por parte do setor público.

Ademais, as regras que se enquadrarem neste tema serão revogadas automaticamente, sem a necessidade de análise de alternativas como se faz comumente em uma AIR. Isso, pois não se identifica um problema na raiz da questão, o que implica que a decisão é pela não regulação.

Em outros termos, não havendo mais o problema que justificou a proposição de tal regra, o problema é justamente este descasamento, uma vez que a regra continua vigente. Assim, na medida em que a criação ou manutenção de determinada regra somente justificaria-se na existência de um problema, inexistindo tal problema é dever da Agência revogá-la, não cabendo qualquer outra alternativa.

Quais os grupos afetados?

- Prestadoras de serviços de telecomunicações;
- Consumidores de serviços de telecomunicações;
- Órgãos públicos de controle.

SEÇÃO 2

ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS

Pelos motivos elencados na Seção 1 acima, não se justifica a análise de outras alternativas que não a revogação das regras que se enquadrem na situação exposta no presente tema, motivo pelo qual não será desenvolvida a presente Seção 2.

SEÇÃO 3

CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA

Qual a conclusão da análise realizada?

Aquelas regras cujos problemas que as motivaram não persistam mais nos dias atuais devem ser revogadas pela Agência, seguindo a lógica de Análise de Impacto Regulatório em somente impor regulação, normativo ou não, frente a existência de um problema. Assim, conclui-se pela revogação de tais regras, observado o devido procedimento normativo a que a Anatel está sujeita.

Como será operacionalizada a alternativa sugerida?

Para as regras que se enquadrem nesta situação, conforme planilha de análise anexada ao presente relatório de Análise de Impacto Regulatório, será elaborada minuta de Resolução revogando tais normativos.

Como a alternativa sugerida será monitorada?

O monitoramento deve ser dar, de maneira ampla, pelo acompanhamento do ambiente regulatório mais ou menos favorável a investimentos no setor de telecomunicações e, de maneira específica, pela manutenção da ausência do problema que motivou cada regra agora revogada.

TEMA 2: PROBLEMAS EXISTENTES E REGRAS INÓCUAS

SEÇÃO 1

RESUMO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Descrição introdutória do Tema

Nesta temática são analisadas situações em que o problema regulatório ainda existe, mas a norma criada para mitigá-lo não o soluciona. Como o setor de telecomunicações é caracterizado pelo dinamismo da inovação tecnológica, com reflexos na evolução contínua dos serviços de telecomunicações, bem como das necessidades da sociedade, é natural que premissas adotadas no passado para atacar determinada falha de mercado já não tenham mais efetividade nos dias atuais. Ainda, é possível que a regra criada em determinado momento possa não ter surtido o efeito desejado, tornando-se um custo no processo, sem refletir nos benefícios esperados.

Com a revisão do Regimento Interno da Anatel, em 2013, os novos atos normativos da Agência passaram a ser precedidos da elaboração de AIR, com a existência de uma Gerência com atribuição específica para propor ações visando a governança e a melhoria da qualidade regulatória, além de ter que zelar pela consistência do modelo regulatório do setor de telecomunicações. Essa nova forma de gestão possibilitou o aprimoramento do processo normativo da Anatel, pois condicionou a edição de novas regras (i) à existência de um problema específico; (ii) à escolha da melhor alternativa para saná-lo (dentro de opções analisadas), ponderando os custos e benefícios envolvidos; (iii) bem como ao monitoramento da alternativa eleita, para certificar que ela seria eficaz. Este processo vem sendo refinado, desde então, com o alinhamento das ações regulatórias estabelecidas (em Agenda) ao planejamento estratégico da Agência.

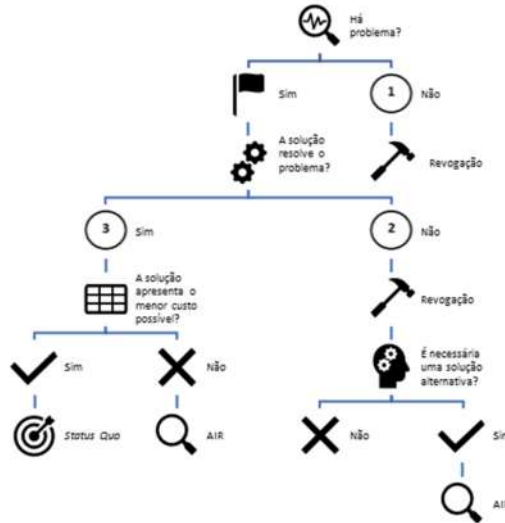
Considerando a desatualização natural das normas de telecomunicações e a existência de um passivo normativo que não seguiu a atual política de governança regulatória, é perfeitamente factível que existam dispositivos na regulamentação setorial que não tenham qualquer efetividade, muito embora imputem custos ao regulado e à sociedade em geral.

Seguindo a diretiva trazida na presente AIR - de revisar o estoque normativo de modo a eliminar ineficiências no processo regulatório, optando por escolhas que sejam mais eficazes para lidar com os problemas que ainda persistem – não há dúvidas de que se determinada regra é ineficaz, a revogação é a decisão mais prudente a ser adotada. Não obstante a esse entendimento, a revogação poderá demandar uma solução alternativa para atacar o problema, uma vez que este ainda persiste.

Diante o exposto, este projeto se aplica aos casos cuja decisão de revogação é necessária e inquestionável. Todavia, a depender do contexto em que se insere a regra em análise, pode haver outras variáveis e complexidades que fujam ao escopo do projeto, demandando uma avaliação mais criteriosa do problema e suas possíveis soluções. Assim, embora a decisão esteja bem delineada, a solução do problema será encaminhada com prudência e responsabilidade, seguindo as diretivas da Agenda Regulatória.

Qual é o contexto do problema?

Esta temática é ilustrada no cenário 2 da Figura 1 deste relatório de AIR, abaixo replicada.



Diante o exposto, reconhece-se que o problema regulatório existe, mas que a regra vigente não o resolve. Como premissa básica da ação regulatória, a revogação da regra ou da norma avaliada é a decisão mais acertada nesses casos. Contudo, convém avaliar se haverá necessidade de solução alternativa, para atacar o problema.

Nesse sentido, as alternativas trazidas nesta temática pretendem avaliar a estratégia mais adequada, considerando o caso concreto, para proceder a revogação de regras que não se mostram eficazes atualmente e, paralelamente, nos casos em que for constatada a necessidade de uma solução alternativa, encaminhar a opção que melhor atenda ao objetivo da regulação e do interesse público.

Qual o problema a ser solucionado?

Os problemas mapeados à época da edição da norma não são resolvidos pelas respectivas regras ainda vigentes.

A Agência tem competência para atuar sobre o problema?

A Lei Geral de Telecomunicações – LGT (Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997) estabelece, em seu artigo 19, que compete à Anatel adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade.

Ademais, princípios como a finalidade, a motivação, a eficiência, a celeridade e a economicidade, que regem as atividades da Agência (art. 36 do Regimento Interno da Agência, anexo à Resolução nº 612/2013), devem permear o processo de atualização da regulamentação setorial.

Neste sentido, por meio da Portaria nº 542, de 26 de março de 2019, o órgão colegiado da Anatel incluiu o item 47 da Agenda Regulatória para o biênio 2019-2020: avaliação com relação à necessidade ou

não de revogação de diversos dispositivos normativos cujos escopos não estejam incluídos em outras iniciativas da Agenda Regulatória.

Como órgão legalmente instituído para regulamentar e fiscalizar o setor de telecomunicações, não resta dúvida de que a Anatel tem a competência para atuar sobre o problema, tanto em termos legais quanto de expertise técnica.

Qual(is) o(s) objetivo(s) da ação?

Objetiva-se identificar os dispositivos normativos que possuem fardo regulatório significativo para o setor regulado e que não solucionam os problemas para os quais foram estabelecidos à época de sua aprovação, definindo as condições adequadas para a sua revogação e as opções regulatórias para combater esses problemas, quando necessário.

Quais os grupos afetados?

- Prestadoras de serviços de telecomunicações;
- Consumidores de serviços de telecomunicações;
- Órgãos públicos de controle.

Quais são as opções regulatórias consideradas para o aspecto?

- *Alternativa A – Revogar tais regras de imediato;*
- *Alternativa B – Revogar tais regras de imediato e avaliar solução normativa alternativa para todas as regras enquadradas na situação prevista neste tema;*
- *Alternativa C – Revogar tais regras de imediato e avaliar solução normativa alternativa apenas para as regras com maior correlação com os objetivos de resultado do planejamento estratégico e/ou riscos associados;*
- *Alternativa D – Revogar tais regras de imediato e avaliar solução normativa alternativa futuramente conforme Agenda Regulatória;*
- *Alternativa E – Não Revogar tais regras de imediato e avaliar solução normativa alternativa futuramente, conforme Agenda Regulatória.*

Inócuas

SEÇÃO 2

ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS

Alternativa A

Revogar tais regras de imediato.

Nesta alternativa, todas as regras que se enquadram na situação prevista no presente Tema 2 devem ser revogadas de imediato, após o devido curso do processo normativo, vez que não resolvem o problema para os quais foram pensadas à época de sua edição.

Esta alternativa apresenta resultado ótimo caso todas as regras que se enquadrem na situação prevista neste Tema 2 não sejam eficazes para os problemas existentes e cuja revogação imediata é recomendável e desejável, pois: (i) não se vislumbra qualquer impacto negativo relevante ou prejuízo na prestação dos serviços regulados; (ii) nem exigem solução de maior complexidade, que ultrapassem os limites da ação regulatória; estando tal encaminhamento alinhado às premissas originais do projeto de guilhotina regulatória.

Ou seja, esta alternativa é ótima para os casos que não se vislumbra a necessidade de encaminhamento de solução regulatória alternativa, seja por já existir ação regulatória em andamento que ataca o(s) problema(s) ou por que os custos de uma ação normativa não se justificam, frente aos benefícios que se pretende obter.

Esta alternativa tem como consequência imediata: a (i) redução de custos operacionais e administrativos nas prestadoras, permitindo que o setor regulado direcione tais recursos para outros processos de seu modelo de negócios; a (ii) redução de custos operacionais e administrativos na Agência, que não precisará manter mecanismos de acompanhamento e controle para regras obsoletas e/ou sem efetividade. Ademais, a escolha desta alternativa tende a gerar reflexos positivos na prestação do serviço, contribuindo para ganhos indiretos aos consumidores.

Por outro lado, haja vista a manutenção dos problemas que ensejaram tais regras, a simples revogação de tais regras não os resolve, visto que não se propõe solução alternativa para o encerramento de tais problemas. Não se questiona que tais regras devam ser imediatamente revogadas, visto que não se comunicam com os problemas originalmente mapeados, mas tão somente a necessidade ou não de proposição de solução alternativa a tais regras, visando a definitiva solução de tais problemas.

Alternativa B

Revogar tais regras de imediato e avaliar solução normativa alternativa para todas as regras enquadradas na situação prevista neste tema.

Esta alternativa se assemelha à Alternativa A, aplicando-se também aqui as mesmas vantagens lá enumeradas. Como vantagem adicional, todavia, esta alternativa prevê a adoção de solução normativa ao problema existente, o que não ocorre na alternativa anterior, cuja revogação prescinde deste encaminhamento (ou seja, endereça a desvantagem prevista na alternativa anterior).

Assim, considerando a persistência dos problemas e os impactos indesejáveis à prestação do serviço, observa-se que é necessária uma ação imediata para atacá-lo.

Entretanto, como esta alternativa não faz qualquer distinção de priorização entre as regras analisadas, ela acaba por abarcar todas as regras, independentemente da sua correlação com os objetivos de resultado do planejamento estratégico e/ou riscos associados.

Ao prever a adoção de solução normativa de forma indiscriminada, para todo e qualquer caso levantado, a escolha desta alternativa pode (no limite) comprometer o encaminhamento dos casos que estejam alinhados aos objetivos estratégicos da Agência. Tal alerta se faz necessário, haja vista que os recursos alocados para a execução dos projetos da Agenda Regulatória são limitados.

Alternativa C

Revogar tais regras de imediato e avaliar solução normativa alternativa apenas para as regras com maior correlação com os objetivos de resultado do planejamento estratégico e/ou riscos associados.

Assim como a Alternativa B, se aplicam aqui as mesmas vantagens da Alternativa A, além de demandar a adoção de solução normativa ao(s) problema(s) existente(s), atacando de forma imediata os impactos indesejáveis desses à prestação do serviço. Como vantagem adicional à Alternativa B, para o encaminhamento de solução alternativa prevê-se uma priorização atrelada aos objetivos de resultado do planejamento estratégico da Agência, permitindo uma melhor alocação dos recursos e priorizando resultados mais diretamente atrelados à estratégia da casa.

Assim, pela presente alternativa, nesses casos que exigem a adoção de solução normativa, os esforços para a adoção de solução ao problema devem ser aplicados, prioritariamente, aos casos que tenham maior correlação com os objetivos de resultado do planejamento estratégico e/ou cujos riscos associados tenha impacto significativo ao ecossistema. Os demais casos servirão de insumo para futuras agendas regulatórias.

Por definir uma priorização alinhada aos objetivos estratégicos da Agência, esta alternativa se mostra mais vantajosa que a Alternativa B, pois define de forma objetiva e racional como os recursos disponíveis para realizar a ação regulatória (como tempo e mão de obra) devem ser utilizados, dado que tais recursos são escassos.

Como as anteriores, esta alternativa tem como consequência imediata: a (i) redução de custos operacionais e administrativos nas prestadoras, permitindo que o setor regulado direcione tais recursos para outros processos de seu modelo de negócios; a (ii) redução de custos operacionais e administrativos na Agência, que não precisará manter mecanismos de acompanhamento e controle de regras obsoletas e/ou sem efetividade. Ademais, a escolha desta alternativa tende a gerar reflexos positivos na prestação do serviço, contribuindo para ganhos indiretos aos consumidores.

Alternativa D

Revogar tais regras de imediato e avaliar solução normativa alternativa futuramente, conforme Agenda Regulatória.

Nesta alternativa todas as regras ineficazes são revogadas de imediato e as alternativas aos problemas são avaliadas futuramente, considerando a inclusão de ação específica na Agenda Regulatória.

Assim, enquanto a Alternativa C avalia solução para os problemas que tenham correlação com os objetivos de resultado do planejamento estratégico e/ou cujos riscos associados tenham impacto significativo ao ecossistema, ficando os demais casos para insumo em futuras ações regulatórias, esta alternativa é mais pragmática, propondo revogar primeiramente as regras inócuas, sem se preocupar com a definição de ações para atacar os problemas neste momento, independentemente da sua correlação com os objetivos do planejamento estratégico.

Como as anteriores, esta alternativa tem como consequência imediata: a (i) redução de custos operacionais e administrativos nas prestadoras, permitindo que o setor regulado direcione tais recursos para outros processos de seu modelo de negócios; a (ii) redução de custos operacionais e administrativos na Agência, que não precisará manter mecanismos de acompanhamento e controle de regras obsoletas e/ou sem efetividade. Ademais, a escolha desta alternativa tende a gerar reflexos positivos na prestação do serviço, contribuindo para ganhos indiretos aos consumidores.

Por ser mais pragmática, esta alternativa aproveita melhor os recursos disponíveis para a execução da ação regulatória.

Todavia, ao adiar a busca de uma solução para os problemas existentes, especialmente aqueles com maior correlação com os objetivos de resultado do planejamento estratégico e/ou cujos riscos associados tenha impacto significativo ao ecossistema, os impactos desses problemas permanecem e os consumidores deixam de ser beneficiados de imediato. Tal situação pode transmitir uma mensagem negativa à sociedade, comprometendo a imagem da Agência.

Alternativa E

Não revogar tais regras de imediato e avaliar solução normativa alternativa futuramente conforme Agenda Regulatória.

Esta alternativa difere das anteriores pelo fato de não revogar as regras de imediato. Assim, a revogação dessas regras se dará futuramente, condicionada à ação regulatória para tratar de solução para o problema.

Pesa negativamente sobre esta alternativa o fato de não aproveitar os benefícios da revogação imediata de regras, comprovadamente inócuas, prorrogando a manutenção de custos operacionais e administrativos, que não trazem benefícios para a sociedade. Ademais, a escolha desta alternativa passa uma mensagem negativa à sociedade, o que pode comprometer a imagem da Agência.

Como não se verificou um motivo plausível que justifique o adiamento da revogação de regras que não atacam o problema para os quais foram criadas, mas impõem custos regulatórios no processo, não se vislumbra qualquer vantagem que sustente a adoção desta alternativa. Isto porque não se questiona que

Tema 2 – Problemas Existentes e Regras Inócuas

tais regras devam ser imediatamente revogadas, visto que não se comunicam com os problemas originalmente mapeados, mas tão somente a necessidade ou não de proposição de solução alternativa a tais regras, visando a definitiva solução de tais problemas.

SEÇÃO 3

CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA

Qual a conclusão da análise realizada?

Entre as alternativas elencadas acima, tem-se que aquela que apresenta melhor relação entre vantagens e desvantagens é a Alternativa C. A Alternativa A, apesar de revogar imediatamente as regras inócuas, não propõe solução alternativa para a resolução dos problemas que permanecem. A Alternativa B, por sua vez, apesar de propor tais soluções alternativas, o faz de maneira indistinta para todas as regras que se enquadrarem na situação prevista neste Tema, o que, frente à limitação de recursos disponíveis, pode prejudicar a discussão daquelas que estejam mais atreladas aos objetivos de resultado do planejamento estratégico da Anatel. A Alternativa D, por sua vez, tem como desvantagem o outro extremo, muito se assemelhando à alternativa A, não propondo solução alternativa no presente momento (endereça para planejamento normativo futuro), mesmo para aquelas que mais se comuniquem com os objetivos de resultado da estratégia da Anatel ou ensejem maiores riscos. A Alternativa E, por sua vez, não se justifica por não revogar de imediato as regras notadamente inócuas, que não endereçam os problemas que as justificaram à época de sua edição.

Como será operacionalizada a alternativa sugerida?

A alternativa escolhida será operacionalizada por meio da proposição de normativo revogando de imediato todas as regras que se enquadrem na situação prevista neste Tema 2, conforme planilha anexa ao presente relatório de Análise de Impacto Regulatório, estudando-se e propondo alternativa somente para aquelas que se comuniquem de maneira mais direta com os objetivos de resultado do planejamento estratégico da Agência ou ensejem maiores riscos. Para as demais será proposta tão somente sua revogação, ficando a discussão sobre as medidas alternativas ao problema para momento futuro, conforme planejamento normativo da Agência.

Como a alternativa sugerida será monitorada?

O monitoramento deve ser dar, de maneira ampla, pelo acompanhamento do ambiente regulatório mais ou menos favorável a investimentos no setor de telecomunicações e, de maneira específica, pela manutenção da ausência do problema que motivou cada regra agora revogada.

Ineficientes

TEMA 3: PROBLEMAS EXISTENTES E REGRAS INEFICIENTES

SEÇÃO 1

RESUMO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Descrição introdutória do Tema

O presente Tema, diferentemente dos dois primeiros, visa debater o encaminhamento para aquelas regras para as quais foram mapeados problemas à época de sua edição e tais regras os resolvem. No entanto, podem não viabilizar a solução com melhor custo-benefício. Em outros termos, apesar de determinada regra combater o problema mapeado, esta pode não ser a solução mais eficiente para tanto.

Nesta terceira situação, o problema existe e, na prática, é resolvido pela solução indicada pela regras, mas há dúvidas se estas apresentam o menor custo possível.

Se a solução apresentada for a de menor custo para alcançar os resultados pretendidos, preza-se pela manutenção do *status quo*. Caso contrário, as possíveis alternativas mais eficientes devem ser mapeadas. Assim, para as regras que se enquadram na situação prevista neste tema não se tem propriamente um trabalho de guilhotina regulatória, visto que tais regras ainda tem sua razão de existir, mas sim de um processo de reavaliação regulamentar visando buscar soluções mais eficientes.

Nesse caso, não haveria o imperativo de se rever o ato normativo, mas por uma questão de conveniência e oportunidade administrativas seria possível revisá-lo.

Qual é o contexto do problema?

Como visto, apenas no ano de 2013, com a entrada em vigor do novo Regimento Interno da Anatel, todos os atos normativos da Agência passaram a ser precedidos da elaboração de AIR, com a existência de uma Gerência com atribuição específica de propor ações visando a governança e a melhoria da qualidade regulatória, além de ter que zelar pela consistência do modelo regulatório do setor de telecomunicações.

Até então, ainda que devidamente justificados, os atos normativos elaborados não observaram necessariamente as etapas de raciocínio de uma AIR, com definição de problema específico, indicação de alternativas regulatórias para enfrentá-lo e monitoramento da alternativa eleita.

Decorridos anos após a edição normativa, é possível que a solução vislumbrada à época pelo regulador não se mostre como a mais adequada diante do caso concreto. Ou seja, embora ela ainda seja apta a enfrentá-lo, talvez não seja aquela da qual decorra o melhor custo-benefício.

Temos então uma regra que soluciona o problema para a qual foi criada, mas não o faz da melhor forma possível.

Sendo assim, partindo-se da noção de ciclo regulatório¹⁹, também se faz necessária, ainda mais nesses casos onde não houve a Análise de Impacto Regulatório estruturada da maneira como a Agência faz nos dias atuais, a avaliação das medidas escolhidas pelo regulador, com verificação do custo-benefício da escolha efetuada e qual seria a melhor opção hoje.

Qual o problema a ser solucionado?

As regras existentes e que se enquadram na situação prevista neste Tema 3, apesar de corrigirem os problemas mapeados, podem não trazer a solução mais eficiente.

A Agência tem competência para atuar sobre o problema?

A Anatel possui competência para atuar sobre o problema identificado nos termos da Lei Geral de Telecomunicações (LGT), Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, que assim estabelece em seu artigo 1º:

“Art. 1º Compete à União, por intermédio do órgão regulador e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, organizar a exploração dos serviços de telecomunicações.

Parágrafo único. A organização inclui, entre outros aspectos, o disciplinamento e a fiscalização da execução, comercialização e uso dos serviços e da implantação e funcionamento de redes de telecomunicações, bem como da utilização dos recursos de órbita e espectro de radiofrequências.”

A mesma Lei, em seu artigo 19, prevê que compete à Anatel expedir normas quanto à prestação dos serviços de telecomunicações tanto no regime público quanto no regime privado, adotando ações de acompanhamento e fiscalização de tais regras.

Ainda, por meio da Portaria nº 542, de 26 de março de 2019, o órgão colegiado da Anatel incluiu no item 47 da Agenda Regulatória para o biênio 2019-2020 a avaliação com relação à necessidade ou não de revogação de diversos dispositivos normativos cujos escopos não estejam incluídos em outras iniciativas da Agenda Regulatória.

Qual(is) o(s) objetivo(s) da ação?

O presente tema visa afastar empecilhos que a aplicação da norma venha trazendo na solução dos problemas que originalmente previu, com busca do melhor custo-benefício em sua implementação.

Quais os grupos afetados?

- Prestadoras de Serviços de Telecomunicações;
- Consumidores de serviços de telecomunicações;
- Órgãos públicos de controle.

¹⁹ Ciclo regulatório é o “encadeamento das fases da vida de uma determinada medida regulatória, que se inicia no momento do seu planejamento e implementação e se encerra após a avaliação e revisão”. <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/27700/GRACINDO%2C%20Gabriel.%20Desenhos%20institucionais%20e%20instrumentos%20juri%CC%81dicos%20da%20RER%20-%20Final.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Quais são as opções regulatórias consideradas para o aspecto?

Conforme descrito acima, para as regras que se enquadrem na situação prevista no presente tema não se tem propriamente uma situação de guilhotina regulatória, mas sim de conveniência e oportunidade de se rever tais regras, haja vista que estas ainda cumprem seu papel na resolução dos problemas mapeados à época de sua edição, ainda que não da maneira mais eficiente possível.

O item 47 da Agenda Regulatória para o biênio 2019-2020, por sua vez, prevê em seu escopo a avaliação com relação à necessidade ou não de revogação de diversos dispositivos normativos cujos escopos não estejam incluídos em outras iniciativas da Agenda Regulatória. Assim, entende-se que, em se tratando de revisão regulamentar, e não de simples revogação, a situação prevista no presente tema foge ao escopo do processo de revisão do estoque e guilhotina regulatória, devendo a revisão das regras que aqui se enquadrem ser endereçada para o processo de planejamento normativo da Agência, nas Agendas Regulatórias futuras.

Como o problema identificado se encontra fora do escopo da presente iniciativa regulamentar, já que se trata de revisão de normativos e não de guilhotina regulatória, não se fazem necessárias as Seções nº 2 (alternativas) e nº 3 para este tema.