



PREPARADOS PARA ***REGULAR?***

Lições e desafios da regulação na
América Latina e no Caribe

Autores: Pedro Farias, Richard Alcorn, Daniel Trnka, Manuel Gerardo Flores, Delia Rodrigo, Eliezer Olivares e Ana Maria Zárate Moreno
Editor: Pedro Farias

PREPARADOS **PARA** ***REGULAR?***

Lições e desafios da regulação na
América Latina e no Caribe

Autores: Pedro Farias, Richard Alcorn, Daniel Trnka, Manuel Gerardo Flores, Delia Rodrigo, Eliezer Olivares e Ana Maria Zárate Moreno
Editor: Pedro Farias

**Catálogo na fonte fornecida pela
Biblioteca Felipe Herrera do
Banco Interamericano de Desenvolvimento**

Preparados para regular?: lições e desafios da regulação na América Latina e no Caribe / Pedro Farias, Eliezer Olivares, Delia Rodrigo, Richard Alcorn, Daniel Trnka, Manuel Gerardo Flores, Ana Maria Zárate Moreno; editor, Pedro Farias.

p. cm. — (Monografia do BID ; 1008)

Inclui referências bibliográficas.

1. Public administration-Latin America. 2. Public administration-Caribbean Area. 3. Administrative procedure-Latin America. 4. Administrative procedure-Caribbean Area. 5. Coronavirus infections-Economic aspects-Latin America. 6. Coronavirus infections-Economic aspects-Caribbean Area. I. Farias, Pedro. II. Olivares, Eliezer. III. Rodrigo, Delia. IV. Alcorn, Richard. V. Trnka, Daniel. VI. Flores, Manuel. VII. Zárate, Ana Maria. VIII. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Divisão de Inovação para Servir ao Cidadão. VIII. Série.

IDB-MG-1008

Códigos JEL: K2, L43, L51

Palavras chave: regulação, melhoria regulatória, política pública, qualidade da regulação, gestão, gestão pública, institucionalidade, construir melhor, novas tendências, desafios, sandbox regulatório

Copyright © 2021 Banco Interamericano de Desenvolvimento. Esta obra está licenciada sob uma licença Creative Commons IGO 3.0 Atribuição-NãoComercial-SemDerivações (CC BY-NC-ND 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) e pode ser reproduzida com atribuição ao BID e para qualquer finalidade não comercial. Nenhum trabalho derivado é permitido.

Qualquer controvérsia relativa à utilização de obras do BID que não possa ser resolvida amigavelmente será submetida a arbitragem em conformidade com as regras da UNCITRAL. O uso do nome do BID para qualquer outra finalidade que não a atribuição, bem como a utilização do logotipo do BID, serão objetos de um contrato por escrito de licença separado entre o BID e o usuário e não estão autorizados como parte desta licença CC-IGO.

Note-se que o link fornecido acima inclui termos e condições adicionais da licença.

As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de sua Diretoria Executiva, ou dos países que eles representam.



Banco Interamericano de Desenvolvimento
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

O Setor de Instituições de Desenvolvimento foi responsável pela produção da publicação.

Colaboradores externos:

Coordenação da produção editorial: Sarah Schineller (A&S Information Partners, LLC)

Revisão editorial: Cris Silva

Diagramação: The Word Express, Inc.

Índice

Prefácio

iv

Sobre a editora e os autores

vii

Introdução

xi

1 O ESTADO ATUAL DA POLÍTICA REGULATÓRIA NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE: EVOLUÇÃO E DESAFIOS PARA O SEU FORTALECIMENTO

Por onde começamos e onde estamos? 1

A. A institucionalidade da melhoria regulatória	3
B. Uso de evidências na formulação e avaliação das regulações: avaliações de impacto <i>ex ante</i> e <i>ex post</i>	9
C. Participação da sociedade e transparência nos processos regulatórios	13
D. Simplificação administrativa como ferramenta de eficiência	15
E. Oportunidades institucionais e desafios da política regulatória na região	18
F. Integração da melhoria regulatória à agenda política	19
G. Desenvolvimento e fortalecimento das capacidades institucionais e técnicas	20
H. Fortalecimento da participação social nos processos regulatórios	22
I. Considerações finais	23
Referências	24

2 REFORMA REGULATÓRIA E COVID-19: LIÇÕES DO USO DE FERRAMENTAS DE GESTÃO REGULATÓRIA EM TEMPOS DE CRISE

25

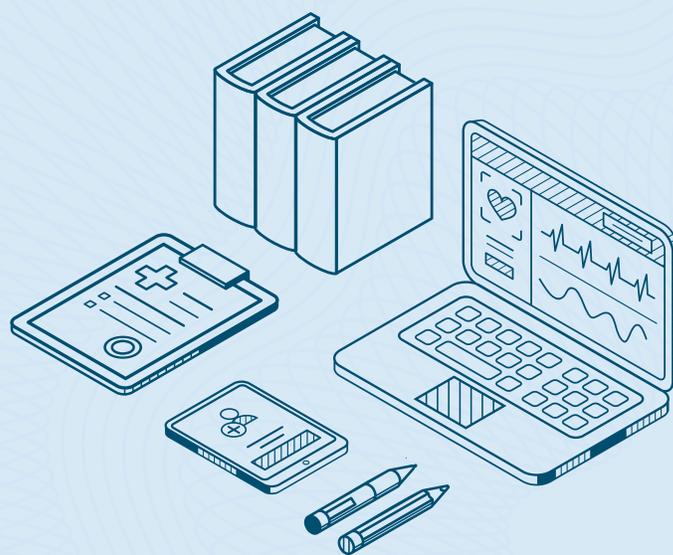
A. Quão difundidas são as ferramentas e práticas de gestão regulatórias?	29
B. Que respostas regulatórias à COVID-19 os governos colocaram em prática?	31
C. Como as ferramentas de gestão regulatória foram implementadas?	37
D. Quais são os desafios futuros para a gestão regulatória?	47
Referências	52

3 O NOVO PAPEL DAS REFORMAS REGULATÓRIAS

Para onde vamos? 57

A. A relevância da regulação e o duplo desafio dos reguladores	58
B. Temas catalisadores na agenda socioeconômica e o papel da regulação	63
C. O que a nova agenda socioeconômica implica para os reguladores? Abordagens inovadoras para atender a essas demandas	78
D. Como regular nos novos tempos? Um resumo das reflexões	93
Referências	95

Prefácio



Historicamente, as regulações têm sido instrumentos fundamentais para a implementação de políticas públicas, e seus efeitos são sentidos em quase todas as atividades pessoais ou profissionais de nossas vidas. Estes efeitos estão relacionados à proteção da sociedade, em áreas como saúde e segurança, e criam as condições para o funcionamento adequado dos mercados.

Entretanto, os efeitos da regulação também podem criar barreiras que impedem o investimento, inibem a concorrência e a inovação e sobrecarregam os cidadãos e os empresários em suas interações com os governos. A

literatura indica que a qualidade e o peso da regulação podem prejudicar o crescimento de uma economia em até 3% ao ano¹ e que os encargos regulatórios podem estimular a informalidade.²

Por várias décadas, estruturas regulatórias inadequadas na América Latina e no Caribe (ALC) promoveram má alocação de recursos e geraram custos injustos para o empreendedorismo e a produtividade. De acordo com estimativas feitas pela Comissão Nacional de Melhoria Regulatória (Conamer) do México, em 2016, o custo econômico dos procedimentos regulatórios aplicados nos diferentes níveis de governo foi

1. Gorgens, T., M. Paldam y A. Wuertz (2003), How does public regulation affect growth? Documento de trabajo 2003-14. Aarhus: University of Aarhus.

2. Singh, A., S. Jain-Chandra y A. Mohommad (2012), Inclusive growth, institutions, and the underground economy. Documento de trabajo del Fondo Monetario Internacional 12/47. Washington, D.C.: FMI.

equivalente a 8,4 por cento do produto interno bruto (PIB) do país. No Brasil, dados do Ministério da Economia mostram que os custos gerados pela ineficiência regulatória nos diferentes setores produtivos chegam a 2,6% do PIB.

Por causa disto, desde as últimas décadas do século passado e, sobretudo, no século atual, muitos governos têm investido significativamente em práticas, ferramentas e instituições que assegurem a qualidade de suas regulações, buscando garantir maiores benefícios para a sociedade com os menores custos possíveis.

No entanto, a adoção de políticas voltadas para a reforma regulatória é um tema relativamente novo no contexto das políticas públicas da região, apesar do crescente interesse e da demanda cada vez mais acentuada dos governos que requerem o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em assistência técnica e projetos que fortaleçam as capacidades regulatórias. Este interesse foi inclusive reforçado no contexto pós-pandemia, devido às limitações dos instrumentos tradicionais de política monetária e fiscal diante das necessidades de recuperação econômica.

Neste contexto, as reformas regulatórias surgem como alternativas de alto impacto e baixo custo para apoiar uma recuperação econômica bem-sucedida. Estas reformas buscam estabelecer as condições institucionais para a geração de regras claras e economicamente benéficas, procedimentos e serviços simples, com base em processos de tomada de decisão transparentes, participativos e baseados em evidências, bem como instituições capazes de elaborar e aplicar a regulação.

Conceitualmente, o estudo de processos e instituições regulatórias evoluiu de acordo com as próprias teorias de gestão pública. No século XX, enquanto a abordagem conhecida como Nova Gestão Pública era predominante, foram promovidas iniciativas de simplificação e desregulamentação, bem como o fortalecimento da autonomia e dos processos gerenciais dos

reguladores, com o objetivo de preservá-los de interferências indevidas.

Neste século, com o advento da abordagem de governança pública, o campo da política regulatória passou a se preocupar mais com uma visão de governo inclusivo e abrangente, que permite que agências governamentais, empresários, acadêmicos e cidadãos participem do processo regulatório e de sua avaliação, utilizando cada vez mais o potencial oferecido pelas tecnologias digitais. Sob essa abordagem, a promoção da interação de políticas, instituições e ferramentas é consolidada para garantir a qualidade das regulações.

Com isto em mente, o BID, por meio do Departamento de Instituições para o Desenvolvimento (IFD), tem atuado na construção das bases institucionais que permitem a geração de marcos regulatórios eficientes, transparentes e eficazes na ALC. Desde a última década, apoiamos a Argentina, o Brasil, o Chile, o Equador, El Salvador, o México, o Paraguai e o Peru, entre outros países da região, com recursos financeiros, assistência técnica e produtos de conhecimento voltados para a modernização de seu ciclo regulatório e a institucionalização da reforma regulatória. Agora, por meio desta publicação, o BID está apresentando insumos adicionais para os tomadores de decisão em relação à política regulatória, por meio de conteúdos inéditos na região, que são desenvolvidos em três capítulos autônomos, mas complementares, elaborados por reconhecidos especialistas internacionais.

No primeiro capítulo, Pedro Farias e Delia Rodrigo, com base na análise de dados coletados em 11 países, apresentam um retrato do estado de progresso na região em termos de adoção de boas práticas regulatórias. No capítulo 2, os colegas da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Richard Alcorn, Daniel Trnka e Manuel Gerardo Flores, identificam e analisam as lições aprendidas com as respostas regulatórias à pandemia nos países membros da OCDE. Por fim, no capítulo 3, Pedro Farias, Ana María Zárate e Eliezer Olivares apresentam

uma visão prospectiva dos desafios da política regulatória à luz de quatro grandes questões que devem catalisar a agenda de políticas públicas para o futuro: inclusão social, transformação tecnológica, cooperação internacional e mudanças climáticas.

Sou especialmente grato pela contribuição dos colegas da Divisão de Política Regulatória da OCDE, com quem temos uma forte parceria, não apenas na publicação deste e de outros produtos de conhecimento, mas também no apoio aos países da região no fortalecimento de suas instituições regulatórias. Agradeço também a colaboração de todos os colegas do BID, autores, editores, revisores e pesquisadores, que contribuíram para o resultado final deste tra-

balho, liderado por nosso especialista principal Pedro Farias.

Esta publicação faz parte da agenda de conhecimento da Divisão de Inovação de Serviços aos Cidadãos do BID, orientada para a modernização da gestão pública. Com documentos como este, o BID se concentra nas lacunas de conhecimento que ainda existem na região e busca enriquecer o debate sobre as estratégias e ferramentas dos governos em seu caminho de transformação para atender às expectativas de seus cidadãos. Estou convencido de que esta publicação cumpre esse propósito ao estimular uma reflexão necessária sobre a política regulatória diante dos desafios do ambiente econômico e social pós-pandemia.

Susana Cordeiro Guerra

Gerente

Sector de Instituciones para el Desarrollo
Banco Interamericano de Desarrollo

Sobre a editora e os autores

O editor

Pedro Farias é especialista principal em modernização do Estado na Divisão de Inovação de Serviços aos Cidadãos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Sua formação acadêmica inclui bacharelado em engenharia civil e mestrado em administração pública pela Universidade de Brasília, além de cursos de especialização na Escola Nacional de Administração Pública (Brasil) e na George Washington University (EUA). Foi funcionário público no governo brasileiro, onde atuou como diretor na Secretaria de Reforma do Estado e secretário-geral adjunto do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, cargos nos quais dirigiu projetos de reforma da gestão pública. Trabalha no BID desde 2003, onde cooperou em dezenas de projetos e coordenou pesquisas, eventos de treinamento e estudos relacionados à capacidade institucional e à governança do setor público em áreas como política regulatória, prestação de serviços, governo digital e sistemas governamentais. Atualmente, coordena a linha de trabalho do BID relacionada à reforma regulatória. No BID, foi coautor de vários artigos e publicações, inclusive *El fin del trámite eterno*, e também colaborou como editor e coautor de *Gobiernos que sirven*. Também coordenou os capítulos “Política Regulatória e Governança” das edições de 2017, 2020 e 2024 da publicação *Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe*.

Autores da introdução

Pedro Farias (consulte acima)

Eliezer Olivares é consultor da Divisão de Inovação de Serviços aos Cidadãos do BID sobre inovação na administração pública, reforma regulatória e governo digital. Ele trabalhou no Governo Federal do México na então Comissão Federal de Melhoria Regulatória (atualmente a Comissão Nacional de Melhoria Regulatória [Conamer]), como responsável pela preparação de relatórios sobre recomendações regulatórias nas áreas de educação, saúde, trabalho, meio ambiente e redução da pobreza, entre outras. Além disso, fez parte do comitê que pre-

parou o “Guia de Avaliação de Impacto Regulatório” para os países do Fórum de Cooperação Ásia-Pacífico (APEC), bem como estudos de caso para os cursos sobre Regulação, Regulação Econômica e Metodologias de Medição de Impacto em Regulação Social, destinados a funcionários mexicanos e latino-americanos. Também trabalhou como consultor de risco político para empresas dos setores de energia e infraestrutura, e como consultor em avaliação e monitoramento de políticas públicas para governos estaduais e municipais do México sobre questões relacionadas ao desenvolvimento e à luta contra a pobreza. Foi também consultor do PNUD sobre cooperação Sul-Sul e cooperação técnica com países da América Central. É formado em economia pelo Instituto Tecnológico Autônomo de México (ITAM) e mestre em Administração Pública, especializado em Desenvolvimento Econômico e Político, pela Columbia University em Nova York, EUA.

Autores do Capítulo 1

Pedro Farias (consulte acima)

Delia Rodrigo é especialista principal nas áreas de governança pública, reforma regulatória e desenvolvimento do setor privado. Desde 2010, trabalha como consultora do Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), do Banco Mundial, do BID, da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (ONUDI), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em projetos em mais de 30 países do mundo. Ela também trabalha com governos e agências reguladoras em vários países, inclusive Uganda e Moçambique. Durante sua passagem pela Divisão de Política Regulatória da OCDE, escreveu estudos comparativos sobre a capacidade regulatória de países como Brasil, Itália, Japão, México, Portugal, República da Coreia, Suécia e Suíça. Tem sido responsável pela pesquisa e análise política sobre vários tópicos, tais como Análise de Impacto Regulatório (AIR), governança regulatória em contextos de múltiplos níveis, instituições reguladoras, ferramentas reguladoras e simplificação administrativa. Além disso, ela foi responsável pelo estabelecimento de uma rede de especialistas em reforma regulatória e simplificação administrativa na OCDE - Oriente Médio e Norte da África (MENA) e na Europa Oriental. Ela tem doutorado em Ciência Política pela Universidade de Mainz e é mestre em ciência política pela Universidade de Heidelberg, Alemanha. Também é formada em relações internacionais pela Universidade Nacional Autônoma do México (UNAM).

Autores do Capítulo 2

Richard Alcorn é analista de políticas dentro da Divisão de Políticas Regulatórias da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), na Diretoria de Governança Pública. Ele tem trabalhado na implementação de melhores processos regulatórios, em particular a AIR, em governos do mundo inteiro. Os projetos recentes incluem revisões por país para os governos da Áustria, Lituânia e Holanda. Antes de ingressar na OCDE, passou sete anos como gerente de políticas na função pública britânica, onde desempenhou funções em vários departamentos, inclusive o Tesouro e o Escritório de Melhoria Regulatória, no Departamento de Negócios, Energia e Estratégia Industrial. Antes disso, ele trabalhou em uma série de funções analíticas no Escritório Nacional de Auditoria do Reino Unido, bem como em consultoria do setor privado. Tem mestrado em economia pela University of Glasgow, Reino Unido.

Daniel Trnka é chefe adjunto da Divisão de Política Regulatória da OCDE, onde lidera a Equipe de Gestão e Entrega Regulatória. Ele tem trabalhado na área de reforma da administração pública e reforma regulatória por mais de 20 anos, tanto no âmbito nacional como internacional. Antes de ingressar na OCDE, ele foi diretor do Departamento de Reforma Regulatória e Qualidade da Administração Pública no Ministério do Interior da República Tcheca. Suas principais áreas de especialização são: simplificação administrativa, AIR, engajamento das partes interessadas e aplicação e inspeções regulatórias. Ele é autor e coautor de várias publicações da OCDE, inclusive a “Recomendação do Conselho da OCDE sobre Política Regulatória e Governança”; “Cutting Red Tape: Why is Administrative Simplification so Complicated?” OECD Principles of Best Practice for Enforcement and Inspections; OECD Best Practice Principles on Regulatory Impact Assessment; as revisões de simplificação administrativa da Polônia e do Vietnã; as revisões de políticas regulatórias da Croácia, Cazaquistão, Eslovênia, Lituânia e México; e a medição e redução dos encargos administrativos na Grécia.

Manuel Gerardo Flores é especialista internacional em reforma regulatória e coordenador do Programa de Políticas Regulatórias da OCDE para a América Latina. Seu principal trabalho consiste em aconselhar os governos a promover a adoção de políticas públicas, instituições e ferramentas para melhorar a qualidade das regulações por meio das melhores práticas internacionais. Ele supervisionou programas sobre simplificação administrativa, implementação de AIR, avaliações abrangentes de políticas regulatórias, revisões setoriais de regulação e atividades de capacitação para melhor regulação na Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, México, Peru e República Dominicana. Ele é autor e coautor de 24 livros e vários relatórios da OCDE sobre reforma regulatória para países da América Latina. Ele também representa a OCDE na coordenação da Rede Ibero-Americana e Caribenha para a Melhoria Regulatória. Ele tem sido professor e pesquisador na Lancaster University Management School, Lancaster,

Reino Unido. É formado em economia pelo Instituto Tecnológico de Monterrey, no México, e tem mestrado e doutorado em economia pela University of Warwick, no Reino Unido.

Autores do Capítulo 3

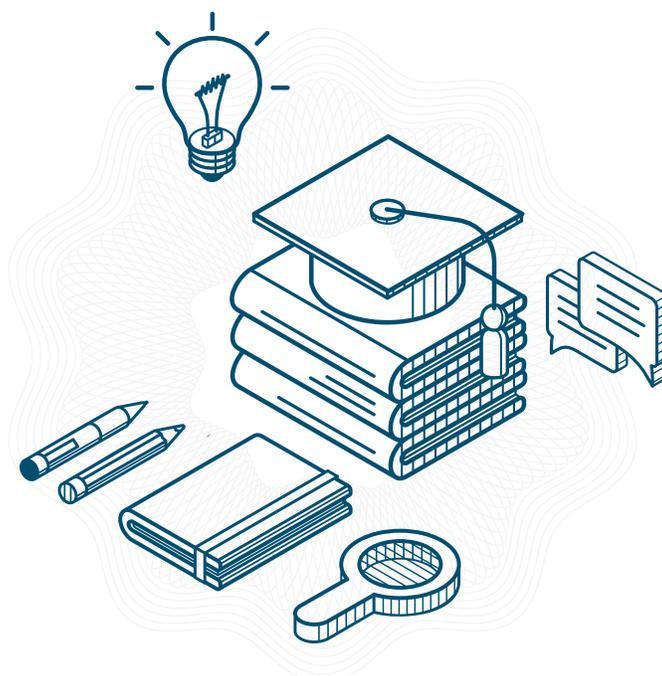
Pedro Farias (consulte acima)

Eliezer Olivares (consulte acima)

Ana María Zárate é cidadã da Colômbia e atua como associada sênior de Operações na Divisão de Conectividade, Mercados e Finanças do BID. Ela é economista, formada pela Universidad Nacional de Colombia e tem mestrado em políticas públicas com ênfase em Política Regulatória pela George Washington University. Durante vários anos, trabalhou no Departamento Nacional de Planejamento (DNP) da Colômbia, onde contribuiu ativamente para o processo de adesão da Colômbia ao Comitê de Política Regulatória da OCDE e para a criação de uma política pública para promover a reforma regulatória no poder executivo. Também trabalhou na equipe *Doing Business* do Banco Mundial e no Centro de Estudos Regulatórios da George Washington University. Seu trabalho atual abrange as seguintes áreas de especialização: regulação dos serviços financeiros digitais, fortalecimento institucional para a inclusão financeira e melhoria do acesso ao financiamento para o setor privado e apoio à emissão de títulos verdes, sustentáveis e vinculados à sustentabilidade. Seus interesses de pesquisa giram em torno da análise comparativa de boas práticas regulatórias para o desenvolvimento do setor privado, a importância da governança regulatória para o desenvolvimento e a relação entre regulação e inovação.

Introdução

Pedro Farias e Eliezer Olivares



Esta publicação é uma contribuição do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para que os responsáveis por políticas públicas, entidades reguladoras, acadêmicos e interessados em questões regulatórias conheçam o estado da América Latina e do Caribe (ALC) em termos da adoção de boas práticas regulatórias (BPR) e as lições aprendidas das respostas regulatórias à pandemia nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A publicação também procura estimular a reflexão sobre os fatores que estão ganhando relevância na nova agenda regulatória internacional e que devem influenciar cada vez mais as práticas regulatórias diante dos novos desafios econômicos e sociais que estão por vir.

O bom funcionamento dos serviços públicos, a alocação adequada de recursos econômicos e a existência de ambientes empresariais que estimulem a competitividade e o investimento são elementos-chave para que a região retome o caminho de crescimento inclusivo e ambientalmente sustentável. Para este propósito, a regulação desempenha um papel essencial. Por um lado, é fundamental corrigir as falhas do mercado e promover o bem-estar; por outro lado, sem as instituições e ferramentas necessárias, a regulação também pode gerar custos desnecessários e estimular a alocação ineficiente de recursos que dificulta a criação de empregos, a inovação e o crescimento. A reflexão sobre as questões abordadas nesta publicação é, portanto, vital para a geração de marcos regulatórios de qualidade.

A regulação e sua importância

A fim de proporcionar maior clareza sobre os conceitos discutidos nestas páginas, vale a pena começar com a política regulatória, identificando seus antecedentes e detalhando sua evolução e ascensão nas agendas das políticas públicas nas últimas décadas.

O termo *regulação* é muito amplo e é frequentemente usado por diferentes partes interessadas no governo, no mercado e na sociedade, devido à sua considerável influência nas atividades cotidianas. A regulação pode ser entendida como as regras que regem as atividades econômicas e sociais de empresas, indivíduos ou organizações do setor social. Essas regras garantem o funcionamento eficiente dos mercados e dos direitos de propriedade, criam segurança jurídica e evitam ou reduzem os danos à saúde, ao meio ambiente e à economia.

A regulação promove as atitudes desejadas e restringe atividades ou comportamentos indesejados em uma sociedade. Ela pode ser destinada a corrigir falhas do mercado, situações que surgem quando este, por si só, não consegue alocar recursos de forma eficiente, resultando em perdas de bem-estar para a sociedade. Na teoria econômica, são conhecidas cinco causas principais de falhas de mercado: i) falha da concorrência, ii) externalidades, iii) bens públicos, iv) problemas de informação e v) mercados imperfeitos. A regulação econômica intervém nas decisões de mercado, impondo restrições a preços, quantidades, serviços e barreiras à mobilidade. Por outro lado, as regulações sociais procuram proteger o interesse público diante dos danos ou riscos aos quais as pessoas estão expostas, tais como condições de saúde; riscos trabalhistas ou de segurança pública; riscos ambientais e de coesão social. Finalmente, a regulação administrativa estabelece os processos, procedimentos

e formalidades para que cidadãos e empresas interajam com o governo, com o objetivo de exercer direitos ou cumprir obrigações.

Entretanto, a regulação também pode gerar problemas, geralmente associados às chamadas falhas de governo, que representam desvios de alguns órgãos públicos em relação ao interesse da sociedade. Essas falhas podem tomar a forma de altos custos de conformidade para cidadãos e empresas e privilégios para certos grupos, em detrimento da sociedade como um todo. O uso da regulação para servir a interesses privados é chamado de captura regulatória, enquanto o comportamento pelo qual certos grupos de pressão usam o governo para obter benefícios, induzindo reformas políticas a seu favor, é conhecido como busca de renda (*rent seeking*).

É comum que as regulações gerem efeitos adicionais àqueles para os quais foram concebidas. Estes efeitos afetam a eficiência de uma economia e podem dificultar a melhor alocação dos recursos disponíveis e afetar a escolha de tecnologias de produção, inovação e desenvolvimento de novos produtos e serviços (Viscusi, Harrington e Vernon, 2005).

Evolução da reforma regulatória: da desregulação à governança e política regulatória

A origem do que hoje se conhece como reforma regulatória remonta aos processos de desregulação que começaram a ser implementados em países como o Reino Unido e os Estados Unidos a partir dos anos 80, e que começaram a se espalhar pelo mundo durante a década de 90. Estas reformas procuraram implementar a desregulação das atividades econômicas,

especialmente aquelas com base em concentrações significativas de mercado, o que despertou um crescente interesse acadêmico no papel da regulação excessiva no impedimento do crescimento econômico de um país. Surgiu então um grande conjunto de pesquisas que apontavam para uma relação positiva entre a simplificação administrativa e o crescimento econômico por meio do crescimento da produtividade. A partir daí, conceitos como qualidade regulatória e melhoria regulatória foram desenvolvidos e incorporados nos princípios emitidos pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre qualidade regulatória e desempenho em 1997 e 2005. Sob esses novos paradigmas, elementos de política pública e governança além do campo da simplificação, tais como a participação de atores privados, decisões baseadas em evidências e supervisão institucional, foram cada vez mais valorizados no processo regulatório. Assim, nasceram as primeiras referências a uma política regulatória, que engloba os compromissos, as prioridades, os instrumentos, as instituições e as práticas dos governos para ter marcos regulatórios de qualidade.

Posteriormente, a crise financeira global de 2008 e 2009 trouxe novos questionamentos sobre a eficácia dos processos regulatórios, com base no diagnóstico de que omissões, falhas de governança, decisões equivocadas e captura regulatória contribuíram para a crise que colocou em risco a estabilidade do mercado, com sérias consequências para a economia internacional.

Como resultado, os princípios relacionados ao monitoramento e avaliação *ex post* dos impactos regulatórios, transparência e representatividade dos processos de consulta pública

e coordenação governamental foram fortalecidos, com o objetivo de garantir que diferentes visões do público e dos atores governamentais sejam incorporadas aos processos de tomada de decisão. Muitas dessas novas ênfases foram refletidas no documento da OCDE (2011), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest* e nas “Recomendações do Conselho sobre Política Regulatória e Governança” (OCDE, 2012).

As boas práticas regulatórias

Neste contexto, algumas ferramentas e procedimentos institucionais e de governança que foram consolidados como pilares da política regulatória em nível internacional ganharam relevância na literatura e na prática. Ao longo desta publicação, discutiremos algumas dessas práticas que procuram resolver problemas regulatórios e estimular a qualidade das regulações, por exemplo, promovendo a transparência, fortalecendo os processos decisórios e reduzindo a influência dos grupos de interesse.¹

As práticas regulatórias mais reconhecidas que serão mencionadas recorrentemente são as seguintes:

- **Análise de Impacto Regulatório (AIR):** na busca de uma solução para um problema, as regulações podem gerar custos e efeitos não intencionais. A AIR foi desenvolvida para garantir que os benefícios das regulações superem os custos para a sociedade. Esta ferramenta contribui para melhorar

1. A literatura sobre os fundamentos teóricos e evidências em apoio às ferramentas mencionadas a seguir é extensa, mas vale a pena destacar os seguintes trabalhos: Cordova-Novioni e Jacobzone (2011); OCDE (2015a, 2015b, 2019); Radaelli e Meuwese (2009); Renda (2006); Sunstein (2018); Parker e Kirkpatrick (2012); Jalilian, Kirkpatrick e Parker (2007); Jacobzone et al. (2010); Persson (2007); Comissão Europeia (2015).

a eficiência econômica (ao quantificar as ineficiências criadas pelas falhas do mercado), a transparência e a responsabilidade no processo regulatório. Seu uso implica uma abordagem sistêmica para avaliar criticamente o problema econômico ou social a ser resolvido, as soluções alternativas e os efeitos positivos e negativos das regulações propostas. A realização de uma AIR para examinar os efeitos das regulações existentes (*ex post*) permite a simplificação do acervo regulatório e produz insumos para seu aperfeiçoamento ou para a eliminação de regulações obsoletas.

- **Consulta pública:** uma forma de mitigar os riscos de captura e “busca de renda” é promover transparência e abertura nos processos de concepção, implementação e avaliação das regulações. O processo de consulta pública facilita o acesso à informação e a participação dos atores afetados ou interessados. Também facilita a geração de insumos para a tomada de decisões, pois oferece uma perspectiva ampla sobre o problema a ser resolvido. Finalmente, promove a responsabilidade, legitimidade e confiança na estrutura legal.
- **Coordenação regulatória e órgãos de supervisão:** para evitar que a natureza transversal da regulação leve a abordagens heterogêneas e níveis díspares de qualidade regulatória entre setores devem ser estabelecidas regras e diretrizes comuns, bem como uma visão holística da questão no governo. Para alcançar uma boa governança regulatória, muitos países estabeleceram órgãos especializados para coordenar e supervisionar os processos regulatórios em toda a administração. Esses órgãos são frequentemente responsáveis por promover a política regulatória, liderar programas de reforma regulatória e supervisionar a implementação de instrumentos

como o AIR e a consulta pública, o que requer peso institucional e capital político.

- **Programas de simplificação e redução da carga administrativa:** são iniciativas sistematizadas focadas na redução dos custos de conformidade regulatória para a sociedade, que geralmente enfatizam a revisão dos procedimentos administrativos. Para este fim, podem ser usadas metodologias para medir os custos administrativos associados aos procedimentos e regulação, a fim de orientar a simplificação. A coordenação da oferta de serviços administrativos de diferentes entidades por meio de balcões únicos é uma prática difundida em muitos países. Outras abordagens utilizadas em tais programas incluem a codificação, consolidação e cláusulas de revisão ou rescisão. Em casos mais avançados, as avaliações *ex post* resultam em contribuições mais abrangentes para a revisão substantiva de regulações específicas.
- **Catálogos, registros ou inventários de procedimentos e serviços:** permitem às empresas e aos cidadãos conhecer todos os requisitos, prazos de solução, critérios e validade dos procedimentos que são realizados perante qualquer autoridade. Além disso, alguns podem ser vinculantes, pois as autoridades não podem solicitar informações adicionais ou diferentes daquelas indicadas nesses registros. Desta forma, a discricionariedade na aplicação dos regulamentos é reduzida.

A contribuição desta publicação

Desde as últimas décadas do século passado, a região fez progressos na criação de instituições reguladoras, impulsionada pela abertura

de mercados, desestatização e pressões para melhorar os serviços públicos. No entanto, estes avanços não foram adequadamente acompanhados pela capacitação institucional para garantir a qualidade do ciclo regulatório, como mostram os dados da publicação *Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020* (OCDE-BID, 2020). Estas debilidades se refletem no ambiente empresarial e no funcionamento dos mercados, como mostram os resultados dos países da região em indicadores administrados por várias organizações internacionais.²

Neste contexto, a crise da pandemia da COVID-19 reforçou importantes desafios e gerou oportunidades. Com o objetivo de promover a recuperação econômica e o crescimento sustentável, a agenda de melhoria regulatória é essencial no contexto pós-pandêmico. Além disso, a pandemia acelerou as mudanças tecnológicas, econômicas e sociais que pressionam os reguladores para que apresentem novas respostas, as quais devem estar alinhadas com as expectativas de construção de economias mais inclusivas e sustentáveis. O sucesso dos reguladores em atender a essas demandas será condicionado por recursos institucionais, a capacidade de tirar lições da crise e a sensibilidade às novas tendências que estão reformatando a agenda de políticas públicas.

Com o objetivo de gerar subsídios para os tomadores de decisão da região, esta publicação apresenta três capítulos que constituem artigos autônomos e complementares. O primeiro capítulo analisa a evolução da política regulatória em 11 países da América Latina³ para identificar o progresso alcançado e quais são os desafios restantes que, uma vez superados,

poderiam ajudar a fortalecer a qualidade regulatória e as instituições na região. As conclusões apontam que, embora tenham sido introduzidas ferramentas para melhorar alguns aspectos da qualidade regulatória ao longo dos anos, as capacidades institucionais precisam ser aumentadas para que os reguladores adotem as boas práticas regulatórias de forma sistemática e completa.

O segundo capítulo, preparado por especialistas da Divisão de Políticas Regulatórias da OCDE, analisa as respostas regulatórias dos países membros da OCDE à pandemia, com o objetivo de identificar as lições aprendidas. Especificamente, o capítulo destaca a pressão sobre os governos para implementar regulações de emergência em um ambiente complexo com altos níveis de incerteza, o que os levou a flexibilizar o uso de ferramentas de gestão regulatória. Por exemplo, a redução do tempo dedicado à consulta pública para algumas regulações durante a pandemia é destacada, sob o argumento da urgência causada pela situação de saúde. Neste sentido, os autores identificam um risco para a futura agenda regulatória em relação à evasão dos processos de gestão regulatória se não forem desenvolvidos critérios claros de flexibilidade e gestão de crises. Por exemplo, em situações de emergência, as consultas públicas poderiam ser focalizadas exclusivamente em comitês científicos. Além disso, as abordagens regulatórias baseadas no risco ganham relevância em tais situações.

Finalmente, o terceiro e último capítulo procuram enquadrar os desafios da política de melhoria regulatória na América Latina e no Caribe, à luz das tendências que surgiram

2. Em média, a posição dos países da América Latina e Caribe (ALC) em indicadores como a Carga Regulatória (Fórum Econômico Mundial [WEF]), *Doing Business* (Banco Mundial) e *Product Market Regulation* (OECD), demonstram a existência de estruturas regulatórias que sobrecarregam os processos produtivos e inibem a competitividade e a concorrência.

3. Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, México, Peru, Paraguai e Paraguai.

como resultado das novas demandas econômicas, tecnológicas e sociais reforçadas pela pandemia. Especificamente, as tendências são identificadas em quatro grandes áreas: inclusão social, transformação tecnológica, cooperação internacional e mudança

climática. Destaca-se a necessidade de os reguladores repensarem e desenvolverem as capacidades institucionais avançadas necessárias para fornecer respostas eficazes e transparentes a uma nova realidade complexa e mutável.

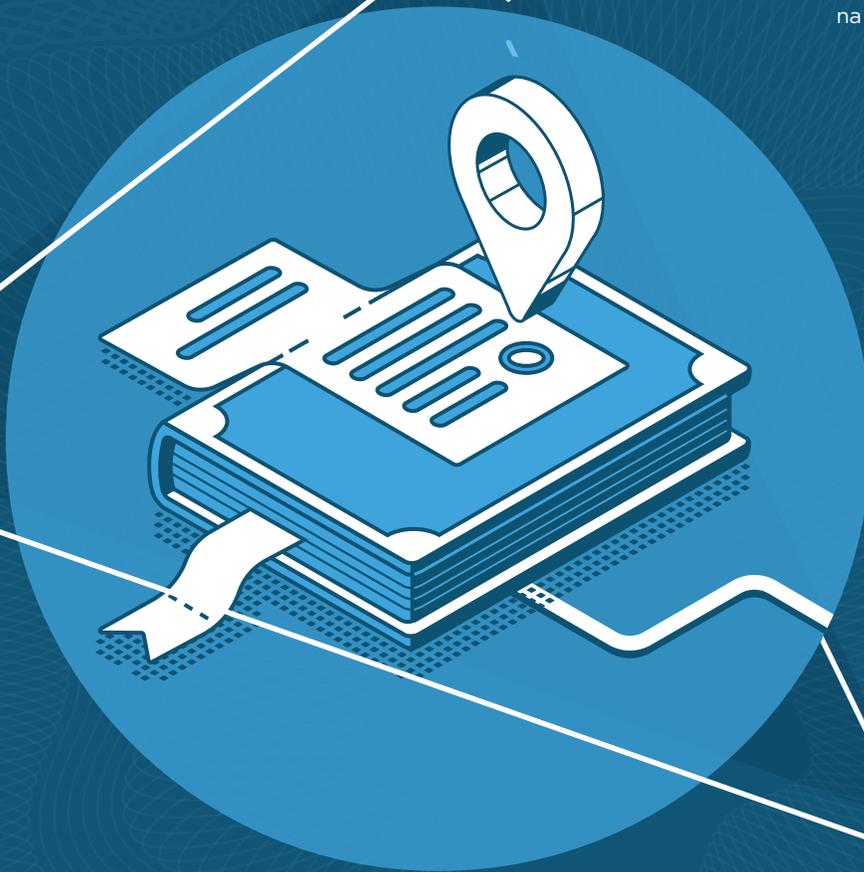
Referências

- Comisión Europea. 2015. Better Regulation “Toolbox.” Bruselas: Comisión Europea.
- Cordova-Novioni, C. y S. Jacobzone, S. 2011. Strengthening the Institutional Setting for Regulatory Reform. París: OCDE. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/5kgglrvcpth-en>.
- Jacobzone, S., F. Steiner, E. López Ponton y E. Job. 2010. Assessing the Impact of Regulatory Management Systems: Preliminary Statistical and Econometric Estimates. OECD Working Papers on Public Governance N.º 17. París: OCDE. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/5kmfq1pch36h-en>.
- Jalilian, H., C. Kirkpatrick y D. Parker. 2007. The Impact of Regulation on Economic Growth in Developing Countries: A Cross-Country Analysis. *World Development*, 35(1): 87-103. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2006.09.005>.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2011. Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest. París: OCDE. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-policy-and-governance_9789264116573-en.
- . 2012. Recomendaciones del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria. París: OCDE. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/9789264209046-es>.
- . 2015a. *Regulatory Policy Outlook 2015*. París: OCDE. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/9789264238770-en>.

- . 2015b. Regulatory Policy in Perspective. París: OCDE. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/9789264241800-en>.
- . 2019. Better Regulation Practices across the European Union. París: OCDE. Disponible em: <https://doi.org/10.1787/9789264311732-en>.
- OCDE-BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2020. *Panorama de la Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2020*. Washington, D.C: BID. Disponible em: <https://publications.iadb.org/es/panorama-de-las-administraciones-publicas-america-latina-y-el-caribe-2020>.
- Parker, D. y C. Kirkpatrick. 2012. Measuring Regulatory Performance: The Economic Impact of Regulatory Policy: A Literature Review of Quantitative Evidence. Expert Paper N.º 3. París: OCDE.
- Persson, T. 2007. Democratizing European Chemicals Policy: Do Consultations Favour Civil Society Participation? *Journal of Civil Society*, 3(3): 223-238. Disponible em: https://www.researchgate.net/publication/232923657_Democratizing_Eu-ropean_Chemicals_Policy_Do_Consultations_Favour_Civil_Society_Participation.
- Radaelli, C. M. y A. C. M. Meuwese. 2009. Better regulation in Europe: Between public management and regulatory reform. *Public Administration*, 87(3): 639-654.
- Renda, A. 2006. Impact Assessment in the EU, the state of the art and the art of the state. Centre For European Policy Studies. Bruselas: CEPS. Disponible em: https://www.researchgate.net/publication/260400094_Impact_Assessment_in_the_EU_The_State_of_the_Art_and_the_Art_of_the_State.
- Sunstein, C. 2018. *The Cost-Benefit Revolution*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Viscusi, W. K., J. E. Harrington y J. M. Vernon. 2005. Economics of regulation and antitrust. 4ª. edición. Cambridge, M

PREPARADOS **PARA**
REGULAR?

Lições e desafios da regulação
na América Latina e no Caribe



1

O ESTADO ATUAL DA POLÍTICA REGULATÓRIA NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE: EVOLUÇÃO E DESAFIOS PARA O SEU FORTALECIMENTO

Por onde começamos e onde estamos?

Pedro Farias e Delia Rodrigo

A política regulatória na América Latina tem progredido, mas ainda está buscando seu próprio espaço no espectro de políticas públicas necessárias para governar de forma eficiente, transparente e eficaz. Com exceção do México, a política regulatória, aplicada de forma coordenada e sistematizada pelo governo, é relativamente nova no continente. Entretanto, as iniciativas para melhorar as intervenções regulatórias específicas estão em andamento há algum tempo. Em muitos países, há evidências de que ferramentas para otimizar alguns aspectos da qualidade regulatória têm sido introduzidas ao longo dos anos. Falta sistematização, coordenação institucional e obrigatoriedade no uso de princípios e ferramentas; no entanto, atualmente, muitos dos países da região estão tomando medidas para adotar políticas que favoreçam o uso sistemático de ferramentas voltadas para o desenvolvimento econômico e a inclusão social.

Este capítulo discute o estado atual da melhoria regulatória na América Latina. Em 2016, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) publicaram pela primeira vez os resultados de uma pesquisa em sete países da América Latina. A pesquisa retratou a situação em termos de adoção de políticas regulatórias e ferramentas de governança, com um cenário inicial no qual persistiam muitos desafios em termos de adoção de ferramentas e coordenação regulatória. Em 2020, os resultados da segunda pesquisa trouxeram notícias ao mesmo tempo promissoras e preocupantes, pois embora tenham mostrado progresso na adoção de ferramentas, ainda havia grandes questões pendentes para a maioria dos países.

Este capítulo integra os resultados do questionário usado para a publicação *Panorama*

das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020 (OCDE-BID, 2020), que incluiu dez países da região: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, México, Peru e República Dominicana. Posteriormente, o Paraguai aderiu ao exercício. Os dados foram atualizados até dezembro de 2020 para cobrir reformas que não puderam ser refletidas naquela publicação. Além disso, se inclui uma análise qualitativa das reformas empreendidas para identificar tendências, desafios, barreiras e progressos.

O principal objetivo destas páginas é analisar o progresso da política regulatória e identificar o que permitiu os avanços e quais são os desafios restantes que, uma vez superados, poderiam ajudar a fortalecer a política regulatória. Exemplos de práticas e ferramentas utilizadas em alguns países ajudarão a mostrar o progresso, enquanto que as comparações entre países ajudarão a ver como a região está se movendo neste campo das políticas públicas.

Vale notar que muitos desses desenvolvimentos têm sido apoiados pelo BID, por meio de projetos amplos ou de iniciativas pontuais. Por exemplo, entre 2007 e 2013, o Brasil implementou um projeto concebido e financiado pelo BID, focado na adoção de várias ferramentas de melhoria regulatória em agências reguladoras. Da mesma forma, o México e o Peru estão atualmente executando projetos focados na modernização de instrumentos para apoiar a simplificação e melhoria da regulação, com o objetivo de reduzir os custos de interação entre governo, cidadãos e empresários. Além disso, o BID tem apoiado ações para fortalecer as capacidades regulatórias em países como Argentina, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador e Paraguai.

A.

A institucionalidade da melhoria regulatória



De acordo com a experiência internacional (OCDE, 2018), a melhoria regulatória progride mais constantemente na medida em que existe uma instituição responsável pela sua promoção, que geralmente está localizada no centro do governo, e que há um amplo apoio político para a introdução de certas ferramentas e práticas que mudam a forma e a substância do processo regulatório. Os chamados “órgãos

de supervisão e coordenação regulatória”¹ são responsáveis por realizar a reforma regulatória e assegurar que a administração em geral adote novas práticas para a preparação e implementação da regulação. Ao mesmo tempo, as políticas, princípios e ferramentas devem ser promovidos de forma sistematizada, para que a administração como um todo avance de maneira coordenada.

1. Os organismos de supervisão e coordenação regulatória (ROB, na sigla em inglês) são instituições exclusivamente dedicadas à promoção da qualidade regulatória. Suas funções variam, mas entre as principais estão: (i) coordenação regulatória dentro da administração; (ii) monitoramento e avaliação da implementação da política regulatória e seus instrumentos; (iii) revisão da qualidade das propostas regulatórias por meio da Análise de Impacto Regulatório (AIR) (controle de qualidade); (iv) orientação e formação dos reguladores sobre questões de qualidade regulatória e (v) divulgação e promoção de boas práticas regulatórias. Em geral, são instituições que fazem parte da administração central e têm apoio do mais alto nível político, embora em alguns países tenham independência em relação ao governo.



A melhoria regulatória avança de forma mais constante na medida em que existe uma instituição responsável por sua promoção, geralmente localizada no centro do governo.

A Tabela 1.1. mostra a evolução da consolidação institucional nos países analisados e indica quais países têm um órgão de supervisão e coordenação regulatória, bem como outras instituições com poderes de reforma regulatória transversais. Na região, pode-se observar que esta premissa de institucionalidade tem características diferentes. Por um lado, o processo de institucionalização tem se consolidado ao longo dos anos com a criação de tais órgãos, mas muitos deles ainda não têm todas as funções necessárias para ter uma influência decisiva na qualidade das regulações propostas em cada país. Em alguns casos, além dos incipientes órgãos de supervisão e coordenação regulatória, há também outras instituições que, de alguma forma, participam da melhoria da qualidade regulatória, com responsabilidades específicas. Por outro lado, há países onde foram feitos progressos significativos, apesar da ausência de um órgão de supervisão e coordenação, como no caso

do Brasil, onde certos reguladores têm práticas e utilizam ferramentas sistematicamente, em linha com as diretrizes estabelecidas no nível central.

Vale destacar que somente El Salvador e o México têm um órgão especializado que concentra a maior parte das responsabilidades (o mexicano com muito mais experiência e prática na implementação de suas amplas funções). Por outro lado, no resto da região foi principalmente nos ministérios da economia (ou similares) que foram criadas unidades dedicadas a esta questão com funções particulares, como no Brasil, no Chile, na Costa Rica e no Paraguai. A natureza da questão parece contribuir para que esses ministérios assumam essas funções, embora eles precisem de especialização e treinamento para poderem implementá-las plenamente, e as unidades responsáveis devem ter a inserção adequada e o apoio institucional para garantir que o resto da administração os acompanhe nesses esforços.

Tabela 1.1.
Institucionalidade para a melhoria regulatória na América Latina: instituições e principais responsabilidades

Institucionalidade:  Organismo de supervisão e coordenação regulatória (ano de estabelecimento)  Outras instituições

Funciones principales:

-  Coordenação e supervisão regulatória*
-  Função de revisão pelo uso da AIR*
-  Simplificação administrativa
-  Qualidade jurídica
-  Promoção, treinamento e divulgação*




 Secretaria Jurídica e Técnica do Gabinete do Presidente da República




 Subsecretaria de Competitividade e Melhoria Regulatória do Ministério da Economia (2020)




 Unidade de Produtividade Nacional e Empreendedorismo do Ministério da Economia, Desenvolvimento e Turismo (2018)




 Subsecretaria de Simplificação e Análise Regulatória da Secretaria de Gestão Pública da Presidência do Conselho de Ministros




 Diretoria de Melhoria Regulatória do Ministério da Economia, Indústria e Comércio




 Comissão Nacional de Melhoramento Regulatório (2000)





Organismo de Melhoria Regulatória (2019)



Secretaria de Inovação



Direção de Análise Regulatória no Conselho de Competividade



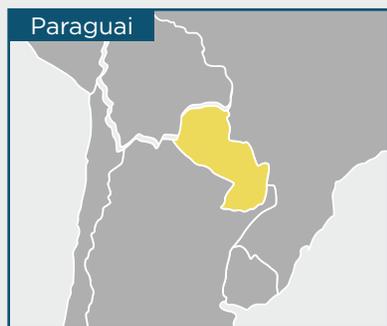
Ministério da Administração Pública



Secretaria Geral da Presidência



Ministério das Telecomunicações



Ministério da Indústria e do Comércio (MIC)**



Departamento Administrativo da Função Pública



Grupo de Eficiência Regulatória no Departamento Nacional de Planejamento (DNP)



Direção de Comércio Internacional do Ministério de Comércio



Fonte: Elaboração própria. Nota: Informações atualizadas em dezembro de 2020.

* Funções características dos órgãos de supervisão e coordenação regulatória.

** A responsabilidade está atualmente centrada na regulação técnica, onde o Ministério da Indústria e Comércio (MIC) coordena o sistema de notificação à Organização Mundial do Comércio (OMC).

A região também tem tido inspiração e incentivos para institucionalizar a reforma regulatória a partir de iniciativas de cooperação internacional. Por exemplo, os países membros da Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC) endossaram a necessidade de promover boas práticas regulatórias, e inclusive ter mecanismos interministeriais eficazes para administrar e coordenar a questão da reforma regulatória e, potencialmente, um órgão central responsável por ela. A Parceria Trans-Pacífico (TPP11) reiterou a necessidade de fortalecer a coerência regulatória a fim de melhorar a cooperação entre seus países,² assim como a necessidade de aprofundar a institucionalização da reforma regulatória. Além disso, alguns países da região assinaram acordos de cooperação entre pares que incluem questões de reforma regulatória. Por exemplo, o Acordo de Cooperação Comercial e Econômica sobre Regras Comerciais e Transparência³ assinado entre os Estados Unidos e o Brasil em outubro de 2020 reconhece que as partes pretendem “instituir ou manter seus respectivos órgãos ou mecanismos centrais de coordenação regulatória, de acordo com seus respectivos mandatos e de acordo com suas leis”, para promover boas práticas regulatórias na consulta, coordenação e revisão regulatória.

Além dos órgãos de supervisão e coordenação regulatória, em termos de institucionalização, vale a pena destacar os mecanismos de governança dos reguladores econômicos

setoriais para áreas tais como energia, telecomunicações, ferrovias, água, etc. Emergindo principalmente nos anos 90 como um elemento para acompanhar os processos de privatização realizados na região, esses reguladores são instituições autorizadas a exercer poderes regulatórios sobre um setor, a fim de estabelecer preços e melhorar o funcionamento do mercado e garantir a qualidade do serviço e o retorno do investimento (controlando os rendimentos das empresas com poder de mercado), bem como a entrada, operação e até mesmo a saída do mercado. Sua criação, em vários países, enfrentou obstáculos legais específicos do direito administrativo local⁴ e não foi acompanhada de fortes fundamentos institucionais. Embora tenham funções e arranjos de governança similares aos reguladores nos países da OCDE, há espaço para que melhorem seu grau de independência, sua autonomia administrativa, sua prestação de contas a várias partes interessadas e a eficácia das diferentes atividades que desempenham. Isto é importante para garantir regras claras e estáveis em setores-chaves que dependem de investimentos privados ou constituem monopólios naturais, e que contribuem para o crescimento econômico e o desenvolvimento da região.

Apesar dos progressos, vários desafios permanecem na região em termos da institucionalização da melhoria regulatória. Como pode ser visto na Tabela 1.1, poucos países têm

2. A coerência regulatória refere-se à adoção de boas práticas na formulação, implementação e revisão de medidas regulatórias. Especificamente, é definida como se segue, no Artigo 25.2 da TPP11, “Disposições Gerais”: “Para os propósitos deste Capítulo, a coerência regulatória refere-se ao uso de boas práticas regulatórias no processo de planejamento, design, emissão, implementação e revisão de medidas regulatórias, a fim de facilitar o alcance dos objetivos da política interna e os esforços entre os governos para melhorar a cooperação regulatória com vistas a avançar nesses objetivos e promover o comércio internacional e o investimento, o crescimento econômico e o emprego.”

3. Consulte o link https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2020/texto-do-protocolo-ao-acordo-de-comercio-e-cooperacao-economica-entre-o-governo-da-republica-federativa-do-brasil-e-o-governo-dos-estados-unidos-da-america-relacionado-a-regras-comerciais-e-de-transparencia.

4. O formato dos reguladores independentes surgiu na primeira metade do século XX nos Estados Unidos, onde existe uma tradição de supervisão institucional exercida diretamente pelo Congresso, uma prática incomum no direito administrativo latino-americano, que é fortemente influenciada pelo direito francês.

órgãos de supervisão e coordenação capazes de realizar as principais funções necessárias para a reforma regulatória. Em alguns casos, as tarefas estão divididas em mais de uma instituição. Ter várias instituições responsáveis por funções relacionadas à reforma regulatória não é necessariamente um problema, mas implica maior coordenação, já que os regulados devem atender a demandas de diferentes instituições ao implementar programas, políticas e ferramentas na administração como um todo. Além disso, se exige que todas as instituições envolvidas estejam alinhadas a fim de avançar de forma coerente e organizada. Portanto, vale notar que a região enfrenta uma dispersão de funções, que apresenta desafios na priorização, definição de metas e monitoramento do progresso, assim como do desempenho dos reguladores.

A lenta institucionalização da política regulatória pode ser explicada por algumas razões. Em certos casos, as responsabilidades desses órgãos ainda não foram totalmente desenvolvidas. Alguns deles ainda não garantem a implementação de uma política

regulatória sistematizada, mas estão focalizados em certos aspectos desta política, como os programas de simplificação administrativa, porque são de maior interesse político. Além disso, falta-lhes uma função principal: a de controle de qualidade regulatória, por intermédio do uso da Análise de Impacto Regulatório (AIR), que ajuda os reguladores a justificar suas intervenções e a avaliá-las.

Outro aspecto fundamental para entender por que existe a necessidade de desenvolver e consolidar a estrutura institucional para a reforma regulatória encontra-se na necessidade de que as autoridades políticas estejam convencidas de que vale a pena o esforço. Na região, há exemplos de países onde esta questão ganhou relevância política e que decidem promovê-la de maneira sustentada, e também assegurar que mesmo com mudanças de governo a política permaneça na agenda política. Quando a questão não adquire a relevância política necessária, a melhoria regulatória depende de um apoio político esporádico e sua implementação efetiva é limitada.



Alguns ainda não asseguram a implementação de uma política regulatória sistematizada, mas estão focalizados em certos aspectos desta política, tais como programas de simplificação administrativa, porque são de maior interesse político.

B.

Uso de evidências na formulação e avaliação das regulações: avaliações de impacto *ex ante* e *ex post*



Uma das formas mais relevantes de promover a reforma regulatória é o uso sistemático da AIR, ou seja, sua implementação *ex ante*, antes de uma intervenção regulatória, e *ex post*, com o objetivo de avaliar se a regulação existente atingiu os objetivos para os quais foi proposta. A AIR apoia uma intervenção com base em evidências, com o envolvimento de partes interessadas potencialmente afetadas e a coleta

de informações para entender melhor os vários impactos potenciais na sociedade.

O uso da AIR continua limitado na América Latina, embora alguns países tenham feito progressos em sua implementação gradual e experimentação com projetos-piloto. A Tabela 1.2 mostra o progresso feito com esta ferramenta e, ao mesmo tempo, a falta de sistematização em seu uso.

Tabela 1.2.
Progresso no uso da Análise de Impacto Regulatório, países selecionados da América Latina e do Caribe

País	Grau de progresso no uso da AIR
Argentina	Uso ocasional em algumas entidades e implementação de projetos-piloto com o apoio do BID em setores selecionados.
Brasil	O uso da AIR por alguns reguladores setoriais tem sido sistemático por vários anos; introdução obrigatória a partir de 2021 na administração federal.
Chile	Uso sistemático da AIR a partir de 2019 para decretos e projetos de lei de iniciativa do presidente.
Colômbia	O uso da AIR por alguns reguladores setoriais e para regulação técnica tem sido sistemático por vários anos.
Costa Rica	Uso da AIR para trâmites e regulação técnica por vários anos.
Equador	Uso da AIR em alguns temas; redefinição do modelo AIR em 2020.
El Salvador	A disposição da Lei de Melhoria Regulatória para o uso sistemático da AIR a partir de 2020 não foi totalmente implementada.
México	Uso sistemático da AIR desde 2000.
Peru	Existe um mandato para o uso da AIR de forma sistemática, mas a implementação ainda não é abrangente; alguns reguladores setoriais o utilizam.
Paraguai	Implementação de projetos-piloto AIR.
República Dominicana	Uso sistemático da AIR a partir de 2022.

Para a maioria dos países da região, a AIR não é apenas uma ferramenta nova, mas que também apresenta desafios significativos, pois gera a necessidade de apresentar informações validadas para justificar uma intervenção e porque implica um processo prévio que requer organização, recursos técnicos, coordenação interinstitucional e mecanismos eficazes de participação social.

Vários países da região introduziram o uso da AIR, principalmente para alguns tipos de intervenções, embora não o tenham feito de forma generalizada para toda a administração. Por exemplo, na Costa Rica, as AIRs estão focalizadas em regulações que criam procedimentos administrativos; na Colômbia é obrigatório aplicar as AIRs aos regulamentos técnicos, e em El Salvador a Lei de Melhoria

Regulatória estabelece que as AIRs serão aplicadas às regulações que afetam as atividades comerciais. Somente no México elas são usadas de forma abrangente e aplicadas à maioria das intervenções. Isto revela a dificuldade de avançar no uso da AIR com uma perspectiva de governo como um todo e para diferentes tipos de regulações, o que pode justificar a implementação de estratégias graduais que, sob critérios qualitativos ou quantitativos, priorizem onde vale a pena usar esta ferramenta.

A estratégia de institucionalização também tem sido gradual e dois países exemplificam este processo. No Chile, após muitos anos fazendo AIR para intervenções que afetam pequenas e médias empresas (PMEs), uma Instrução Presidencial⁵ foi introduzida em 2019. Ela tornou obrigatória o uso da AIR para “(i) projetos de lei iniciados pelo Executivo e (ii) decretos emitidos pelo presidente da república ou por um ministro “por ordem do presidente da república”, que contêm regras de aplicação geral ou que tenham alcance para o interesse geral”. No Brasil, onde alguns reguladores começaram a fazer AIRs durante os anos 2000 com o apoio do BID, elas já se tornaram obrigatórias. A Lei das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848 de 25 de junho de 2019) estabelece que uma AIR deve preceder a adoção de atos regulatórios ou sua modificação, e o Decreto nº 10.411 de 30 de junho de 2020 regulamentam o uso da AIR nos órgãos e entidades da administração pública federal, direta, autárquica e fundacional. Desde então, o país tem investido significativamente na formação das entidades abrangidas pelo decreto.

Apesar das amplas estruturas regulatórias, na maioria dos países não há a tradição de ava-

liar se a regulação atingiu os objetivos para os quais foi originalmente concebida. A falta de referência a objetivos e metas claras para regulações no momento da emissão, bem como a falta de linhas de base, devido à ausência de análises de impacto *ex ante*, dificultam a tarefa técnica de avaliar os resultados regulatórios. Concretamente, no que diz respeito às avaliações de impacto *ex post*, poucos países tornaram obrigatória a sua realização. No México, a Lei Geral de Melhoria Regulatória de 2018 reiterou a necessidade de avaliações *ex post* quando se apresentam propostas sobre regulações existentes e também de realizar avaliações *ex post*, a cada cinco anos, no caso de regulações que geram custos de cumprimento, para “avaliar os efeitos de sua aplicação e permitir determinar a pertinência de sua revogação, modificação ou permanência, a fim de atingir objetivos regulatórios e abordar os problemas atuais”⁶. Da mesma forma, a Lei de El Salvador sobre Melhoria Regulatória, aprovada em 2019, estabelece que, no máximo dez anos após a entrada em vigor de cada regulação, deve ser realizada uma avaliação de impacto regulatório *ex post* para determinar se a regulação continua a responder à realidade e, conseqüentemente, para determinar se deve ser mantida, reformada ou revogada.⁷

Uma menção especial deve ser feita ao congresso chileno, onde o Departamento de Avaliação de Leis da Câmara de Deputados,⁸ criado em 2010, realiza estudos para entender os efeitos das leis promulgadas, inclusive o grau de cumprimento dos objetivos esperados e os efeitos não intencionais ou indesejáveis de legislar; para entender as percepções dos cidadãos e para propor medidas corretivas.

5. Consulte o link <https://open.economia.cl/wp-content/uploads/2019/04/003-15.04.2019-Instructivo-impacto-regulatorio.pdf>.

6. Consulte a página https://www.ags.gob.mx/mejoraregulatoria/LGMR_180518.pdf.

7. Consulte o link <https://sv.vlex.com/vid/decreto-no-202-ley-773653141>.

8. Consulte <http://www.evaluaciondelaley.cl/>.



A Colômbia está implementando alguns projetos-piloto de avaliação *ex post*, mas ainda não há um procedimento estabelecido para fazer avaliações de maneira sistemática.

No Brasil, algumas instituições e reguladores começaram a fazer Avaliações de Resultado Regulatório (ARR) para determinar o que aconteceu com a regulação após sua implementação e para observar se os objetivos propostos⁹ foram alcançados. A Colômbia está implementando alguns projetos-piloto de avaliação *ex post*, mas ainda não existe um procedimento estabelecido para fazer avaliações de forma sistemática. Na Costa Rica, algumas instituições nacionais e governos locais estão buscando atualizar suas regulações, e a Direção de Melhoria Regulatória do Ministério da Economia, Indús-

tria e Comércio auxilia nesta iniciativa com uma análise jurídica sobre se a lei está sendo aplicada corretamente, o que pode resultar em recomendações de melhoria.

Como discutido acima, a região permanece em grande parte alheia a esta ferramenta *ex post* e tem uma capacidade muito limitada para aplicá-la sistematicamente. Com exceção do caso mexicano e da experiência da Câmara de Deputados no Chile, ainda há um longo caminho a percorrer até que o estoque regulatório existente possa ser avaliado e os reguladores tenham as capacidades necessárias para realizar tais análises.

9. Alguns exemplos: Instituto Nacional de Metrologia (INMETRO): http://inmetro.gov.br/qualidade/subsidios/NT_final_ARR_Rodas_Automotivas.pdf; Agência Nacional de Transporte (ANTT): http://governanca.antt.gov.br/AgendaRegulatoria/Documents/ARR_SisHab_Resolu%C3%A7%C3%B5es%20ns%204770%20e%204775.pdf; Agencia Nacional de Energía Eléctrica (ANEEL): <https://www.gov.br/aneel/pt-br>.

C.

Participação da sociedade e transparência nos processos regulatórios



Um aspecto fundamental da reforma regulatória é tornar os processos regulatórios mais abertos, transparentes e participativos para os diferentes atores que podem ser potencialmente afetados pela regulação, pois isso permite que os envolvidos forneçam *feedback* sobre as mesmas, contribuindo assim para a qualidade da análise regulatória. A América Latina evoluiu favoravelmente neste aspecto, mas a consolidação dos esforços e, sobretudo, a garantia da participação efetiva dos diferentes atores, faz parte dos desafios ainda pendentes.

Dois avanços importantes são dignos de serem mencionados. Por um lado, em uma região tradicionalmente caracterizada por sistemas jurídicos rígidos e centralizados, onde prevalecem o comando e o controle regulatório, os atores relevantes nas diferentes etapas do ciclo regulatório começaram a ter maior papel e voz, para que possam participar

da elaboração de regulações e do controle de sua implementação. No México, a Lei para a Promoção da Confiança Cidadã, emitida em janeiro de 2020, concede benefícios e facilidades administrativas àqueles indivíduos e empresas que cumprem suas obrigações regulatórias e fiscais, o que estimula a confiança e fomenta a presença de um ambiente favorável ao crescimento empresarial, à criação de empregos e à luta contra a corrupção. A lei reduz a carga econômica e regulatória e proporciona maior previsibilidade para indivíduos e empresas ao implementar um sistema de verificação que elimina visitas e inspeções discricionárias pela autoridade, utilizando uma ferramenta eletrônica chamada *Padrón Único de Fomento a la Confianza Ciudadana*. Enquanto isso, no Brasil, a Lei de Liberdade Econômica, aprovada em setembro de 2019, oferece uma oportunidade para cidadãos e empresários denunciarem regulações anti-

competitivas. O governo estabeleceu uma Frente Intensiva de Concorrência e Avaliação Regulatória (FIARC) para acompanhar as reclamações, abrindo investigações, realizando estudos e ouvindo órgãos acusados em audiências públicas, bem como especialistas, para apresentar uma solução dentro de 120 dias. Estas legislações são recentes e ainda é cedo para dizer se existe uma predisposição a nível regional para o empoderamento de cidadãos e as empresas no ciclo regulatório.

Entretanto, é possível identificar como uma tendência importante que a maioria dos países da região está utilizando tecnologias da informação e comunicação (TICs) para fortalecer a participação de partes interessadas relevantes nos processos regulatórios. Já existem várias plataformas utilizadas para promover a consulta pública, e algumas vão mais longe, abrindo a oportunidade para os reguladores responderem aos comentários recebidos. Por exemplo, a Costa Rica criou uma página de participação cidadã sobre procedimentos;¹⁰ a Colômbia tem uma plataforma única para consulta pública,¹¹ onde foi realizado um piloto sobre depuração normativa de decretos únicos regulamentadores, e a República Dominicana desenvolveu uma plataforma para consulta pública.

Embora esta tendência seja positiva, ainda há um longo caminho a percorrer antes que as partes interessadas afetadas participem ativamente dos processos regulatórios e, sobretudo, o façam em uma fase inicial da preparação das intervenções, quando as contribuições podem ser muito mais úteis ao definir problemas, buscar opções para resolvê-los, e preparar e

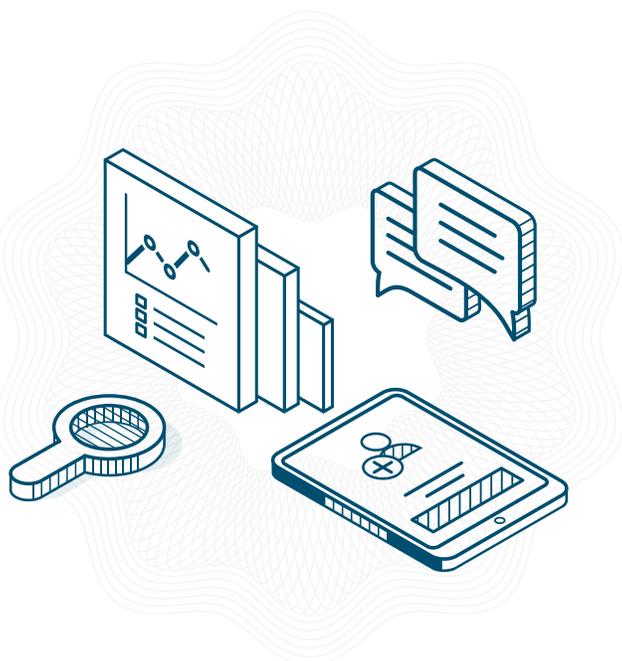
verificar a qualidade da AIR. Nenhum país da região é obrigado a envolver as partes interessadas em um estágio inicial antes de emitir uma regulação, embora tenha havido casos informais e *ad hoc* em que este processo é observado em alguns países. A promoção de técnicas de engajamento precoce ainda pode ser mais explorada, com a extensão de mecanismos de transparência que permitam uma maior interação entre os reguladores e os regulados. Para projetar uma possível intervenção, os reguladores devem envolver as partes interessadas em um estágio inicial, pois esta é a única maneira de reduzir as enormes assimetrias de informação que muitas vezes estão presentes entre as diferentes partes interessadas e os reguladores. Em geral, esta situação é particularmente negativa para os consumidores, que têm menos informações sobre os processos de produção, mas são atores privilegiados para relatar os impactos no bem-estar. Portanto, é importante criar condições para que os grupos menos instruídos aumentem suas capacidades de participação nos processos regulatórios. Por exemplo, na década de 2010, o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional de Gestão Regulatória (PRO-REG), apoiado pelo BID no Brasil teve como um de seus eixos principais o trabalho com o sistema de defesa do consumidor, com o objetivo de reduzir as lacunas para sua participação na elaboração de regulações. Neste sentido, vários cursos foram organizados em conjunto com o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, o Fórum Nacional de Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor e o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor.

10. Consulte <https://tramitescr.meic.go.cr/viewpage//public/participacionCiudadana.html?verensio=true>.

11. Consulte o link www.sucop.gov.co.

D.

Simplificação administrativa como ferramenta de eficiência



A simplificação administrativa tornou-se uma poderosa ferramenta de eficiência nas transações entre o Estado, os cidadãos e as empresas, pois envolve não apenas a revisão de regulações que impõem obrigações a terceiros, mas também a melhoria dos processos internos com o apoio das TICs e outros instrumentos que ajudam a otimizar o desempenho da administração.

Provavelmente, esta é a área de reforma regulatória na qual os países latino-americanos tiveram as experiências mais significativas nos últimos anos. Vários programas e projetos foram desenvolvidos para tratar da

simplificação das transações entre governo, cidadãos e empresas interessados em cumprir com suas obrigações formais ou em acessar a seus direitos. As abordagens de simplificação têm sido aperfeiçoadas ao longo dos anos, embora os desafios de coordenação permaneçam, devido à complexidade dos problemas, com várias dimensões e atores envolvidos. Por exemplo, na República Dominicana, o Ministério da Administração Pública lidera iniciativas de simplificação, trabalhando por meio da Mesa Redonda da Agenda Digital para simplificar e digitalizar regulações administrativas e procedimentos. Nos anos ante-

riores, a inclusão da Diretoria de Análise Regulatória do Conselho Nacional de Competitividade neste grupo de trabalho permitiu a incorporação de elementos de análise regulatória na simplificação administrativa e, desta forma, integrou uma metodologia para realizar o inventário regulatório e a análise da base legal dos procedimentos.

Por outro lado, em vários países, os processos de simplificação administrativa são acompanhados por um uso cada vez mais intensivo de tecnologias digitais e técnicas de redesenho participativo, que asseguram a identificação das necessidades dos usuários, reduzem o tempo e os custos administrativos, evitam a duplicação na coleta de informações e melhoram a resposta às demandas das empresas e dos cidadãos. Por exemplo, Equador tem um Portal Único de Trâmites do Cidadão,¹² que publica informações sobre quase 6.000 procedimentos de mais de 300 instituições, dos quais cerca de dois terços podem ser parcialmente realizados *on-line* e mais de um terço são totalmente digitalizados.

O principal desafio é poder acompanhar o uso das TIC e a digitalização dos procedimentos com seu redesenho para garantir sua verdadeira simplificação. Quase todos os países fizeram progressos significativos nos procedimentos de digitalização até 2020, e aceleraram o ritmo destes projetos devido à pandemia da COVID-19. Além de buscar soluções tecnológicas para substituir procedimentos anteriormente baseados em papel, foram feitos esforços para simplificar os procedimentos para facilitar a interação entre os cidadãos e o governo. Alguns países foram ainda mais longe na formalização deste processo. Em novembro de 2019, o Chile publicou legislação

estabelecendo a “Transformação Digital do Estado”, pelo qual vários textos legais foram modificados, com o objetivo de estabelecer o uso obrigatório de meios eletrônicos, de modo que todos os novos procedimentos e serviços oferecidos pelo Estado aos cidadãos sejam de preferência digitais. Na Colômbia, ao longo dos anos, foram aprovadas diferentes leis, conhecidas como “anti-trâmites”, com o objetivo de racionalizar os procedimentos administrativos. A “Lei Anti-trâmites” nº 2052 de 2020 torna obrigatória a digitalização da gestão interna de todos os novos procedimentos e a sua oferta totalmente *on-line*.

Em um passo à frente, vários países integraram medidas quantitativas para compreender a carga administrativa de uma regulação onerosa para o setor produtivo. O México foi pioneiro na região, adaptando o Modelo de Custo Padrão (“*standard-cost model*”) em 2012 para medir o custo de oportunidade que as empresas incorrem quando confrontadas com os tempos de resposta do governo, juntamente com o custo administrativo de cumprir com as obrigações de prestar informações. Ao utilizar esta metodologia para medir os custos dos 4.694 procedimentos federais aplicáveis às empresas, organizações e cidadãos, a Comissão Nacional de Melhoria Regulatória (Conamer) identificou que em um ano a carga administrativa de todos os procedimentos federais custou à economia mexicana o equivalente a 4,8% do produto interno bruto (PIB) (Farias et al., 2016).¹³ A Análise de Qualidade Regulatória, introduzida no Peru em 2017, identificou e eliminou procedimentos e exigências desnecessárias para reduzir a carga administrativa e contribuir para a gestão dos serviços. Após três anos de implementação, durante os quais participaram 90 entidades públicas do

12. Véase www.gob.ec/.

13. Según estimaciones de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (Conamer), la consideración de los trámites subnacionales aumentaría el costo administrativo total a más del 10% del producto interno bruto (PIB).



O principal desafio é poder acompanhar o uso das TICs e da digitalização dos procedimentos com o seu redesign para garantir a sua verdadeira simplificação. Quase todos os países fizeram progressos significativos na digitalização de trâmites até 2020 e aceleraram o ritmo dos projetos em andamento devido à pandemia de COVID-19.

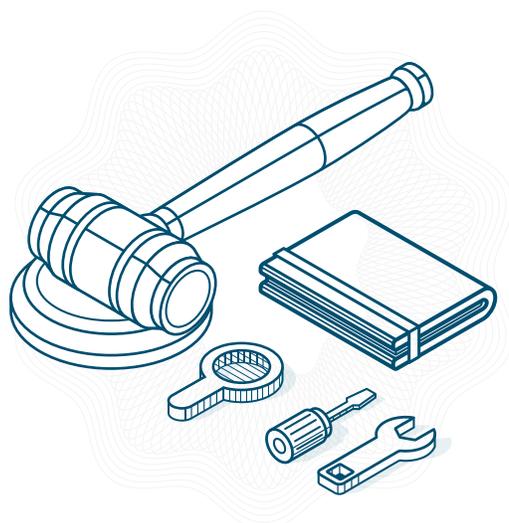
Poder Executivo, foram avaliados 2.432 processos administrativos, dos quais 734 foram eliminados, ou seja, 30% do número total de processos analisados. Além disso, foram emitidos seis decretos supremos ratificadores, que deverão reduzir a carga administrativa no equivalente a S./286,3 milhões (cerca de U\$ 75 milhões).

Na maioria dos países analisados, a simplificação administrativa foi estendida aos níveis subnacionais de governo, em muitos casos com resultados significativos. Na Costa Rica, o

uso de balcões únicos foi introduzido em nível local para reduzir procedimentos, exigências e custos administrativos no processo de início de um negócio. Até 2020, 21 balcões municipais tinham sido estabelecidos. Por exemplo, na região do Pacífico Central, o tempo para iniciar um negócio foi reduzido de 37 para 10 dias. As exigências foram reduzidas de 29 a 16, e as visitas a instituições foram reduzidas de 8 para 3. Foi estimado que os resultados, em termos econômicos, permitiram uma redução de 52% no custo associado ao processo.

E.

Oportunidades institucionais e desafios da política regulatória na região



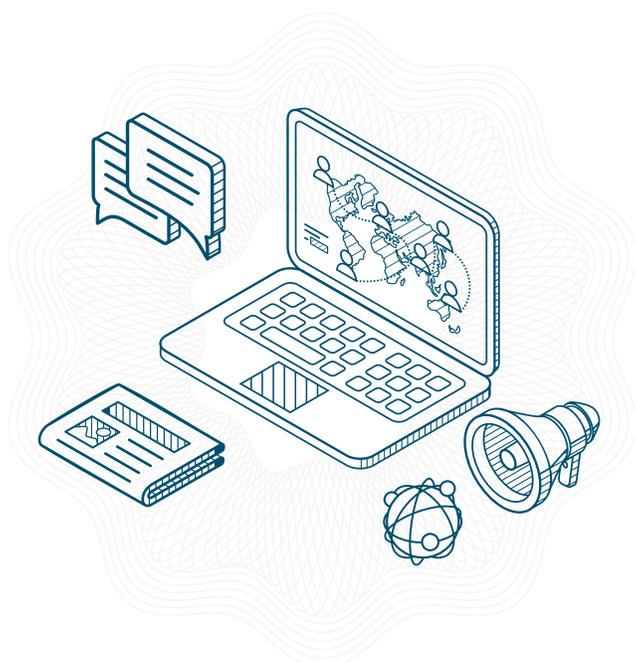
Embora o progresso seja claro, a região ainda precisa incorporar algumas boas práticas e refinar os instrumentos regulatórios já em uso. A crise sanitária e econômica desencadeada pela COVID-19 destacou a importância de fazer da regulação um poderoso instrumento de inter-

venção, um elemento que apoie a recuperação econômica e se adapte às mudanças bruscas de mercado, tecnológicas ou sociais. A sustentabilidade desses esforços exige progressos em três frentes principais: apoio político, capacidades institucionais e técnicas e envolvimento social.



A crise sanitária e econômica desencadeada pela COVID-19 colocou em evidência a importância da regulação.

F. Integração da melhoria regulatória à agenda política

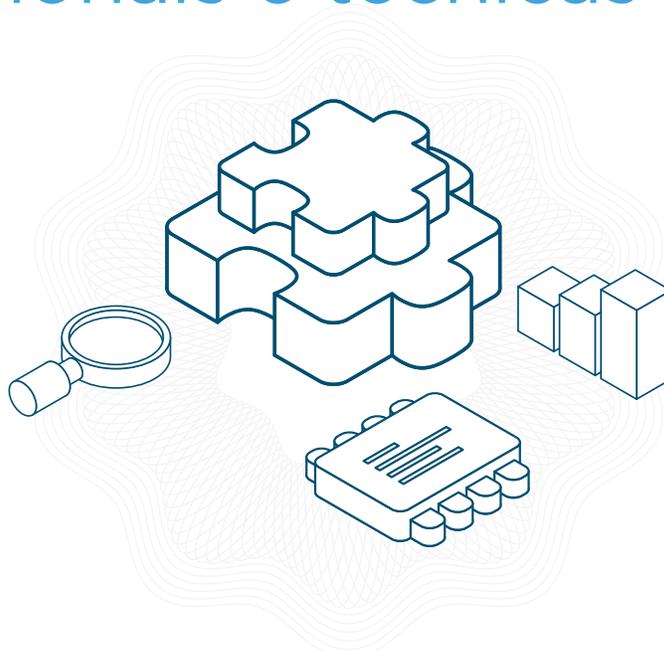


Na maioria dos países da América Latina, a melhoria regulatória ainda ocupa um lugar pouco proeminente na agenda política. Isto implica que não só é um tema pouco falado e pouco destacado no discurso político, mas também que está longe de ser uma prioridade que é promovida sistemática e continuamente. Em comparação com outras regiões ou países, como os Estados Unidos, onde diferentes administrações promoveram reformas regulatórias para alcançar seus objetivos políticos, ou a União Europeia, onde a política de *“Better Regulation”* continua a ocupar espaço na discussão e é uma prioridade, a América Latina requer uma liderança política mais ativa na promoção e uso de ferramentas para melhorar a qualidade da regulação.

Embora existam países na região onde alguns setores se destacam por terem melhores práticas regulatórias e utilizarem ferramentas alinhadas com esses objetivos, o tratamento desta questão continua, usualmente, fortemente focado na simplificação administrativa. Assim, o desafio é ampliar o foco e expandir os princípios e ferramentas para intervenções regulatórias que vão além dos procedimentos administrativos ou transações entre o Estado e seus cidadãos. Além disso, a sensibilização política requer uma percepção clara dos potenciais dividendos econômicos e sociais da melhoria regulatória que podem justificar a aplicação de capital político na revisão dos processos tradicionais de tomada de decisão, muitas vezes marcados pela discricionariedade.

G.

Desenvolvimento e fortalecimento das capacidades institucionais e técnicas



Como foi visto, a maioria dos países da região não adota a boa prática de ter um órgão de supervisão e coordenação regulatória que poderia se tornar a força motriz para promover a reforma regulatória e garantir sua efetiva implementação. Adicionalmente, as carências institucionais também afetam outros aspectos da regulação que são importantes a destacar.

Com algumas exceções já mencionadas, a região ainda não conta com processos regulatórios consolidados e reconhecidos internacionalmente. Em muitos casos, a regulação ainda é um produto de considerações políticas e a discussões regulatórias carecem da incorporação de análises técnicas e informações

adequadas para garantir que as intervenções correspondam às necessidades identificadas com base em evidências e que realmente gerem benefícios para a sociedade como um todo. Mudar este quadro exige o fortalecimento dos recursos tecnológicos, gerenciais e de capital humano a serviço da regulação.

Além disso, os entes regulatórios especializados em setores econômicos ainda precisam ser reforçados em termos de autonomia e independência. Os próprios ministérios, também com funções regulatórias, precisam ter maior capacidade técnica para lidar com os desafios políticos futuros. Na maioria dos países da região, a regulação é confrontada com mercados concentrados, caso em que é

essencial definir intervenções que favoreçam a concorrência, zelem por um bom ambiente de negócios e busquem o bem-estar da sociedade. Estas condições exigem reguladores com capacidade técnica consolidada e forte presença e credibilidade para tomar decisões que possam afetar os interesses instalados.

Por outro lado, o uso sistemático de ferramentas regulatórias continua a ser um desafio na região. Isto não se deve apenas à necessidade de decisões políticas para aprofundar sua adoção, mas também porque devem ser criadas capacidades técnicas e desenvolvida uma nova cultura na administração para incorporar novas práticas regulatórias. Em geral, as administrações públicas dos países da América Latina ainda são muito hierárquicas e há pouco espaço para os técnicos inovarem sem a aprovação da alta administração. Portanto, somente mobilizando os níveis políticos e técnicos será possível fazer progressos sustentáveis sobre esta questão.

A profissionalização incipiente e a rotação dos profissionais de muitos órgãos reguladores trabalham contra a criação de memória histórica nas instituições e a garantia de que aqueles que são treinados possam colocar em prática os conhecimentos adquiridos a médio e longo prazo. Além disso, a fim de garantir que essas ferramentas sejam utilizadas sistematicamente, elas precisarão ser integradas ao trabalho diário, e requererão treinamento seu uso. Isso também é influenciado pelas práticas administrativas subjacentes aos processos decisórios, onde existe uma resistência natural ao uso de instrumentos que possam reduzir a autonomia decisória.

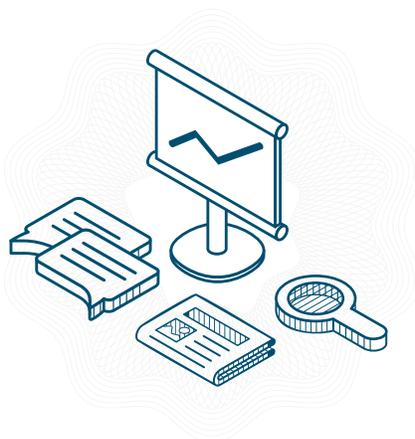
A região ainda não tem uma cultura administrativa enraizada de utilização de evidências para tomar decisões. O uso limitado de informações, a insegurança sobre a qualidade dos dados e as práticas pouco consolidadas de envolvimento das partes interessadas e poten-

cialmente afetadas desde o início da formulação das regulações dificultam a geração de evidências necessárias para justificar intervenções regulatórias. Neste sentido, a mudança precisa ser profunda e isso, sem dúvida, levará tempo.

Além disso, se existem deficiências técnicas significativas a nível nacional, estas deficiências são ainda mais evidentes a nível subnacional. Portanto, é fundamental que os países estabeleçam metas mais ambiciosas que englobem também estes níveis de governo. Alguns países iniciaram processos de acompanhamento que podem ajudar a estimular esforços adicionais para que os reguladores subnacionais melhorem suas práticas e o uso de ferramentas. Por exemplo, a Costa Rica desenvolveu um Índice de Capacidade Regulatória Institucional que foi aplicado em 2019 aos governos locais e que permite uma análise da capacidade dos municípios de aplicar ferramentas e instrumentos para administrar a governança regulatória. Este índice tem quatro componentes (estrutura institucional, ferramentas, simplificação administrativa e desempenho) que permitem uma classificação dos 81 municípios. Os resultados mostraram que 50% dos governos locais cumprem menos da metade das condições para implementar a política de reforma regulatória e que há uma diferença considerável entre os municípios com as pontuações mais altas e mais baixas no *ranking*. No México, o Observatório Nacional de Melhoria Regulatória foi estabelecido como um órgão não governamental que visa promover e monitorar a implementação da política de reforma regulatória nos níveis nacional e subnacional. O Observatório desenvolveu um Indicador de Melhoria Regulatória Subnacional (ISMR), uma ferramenta que mede, avalia e propõe ações concretas na implementação da política de reforma regulatória nos 32 estados e nos municípios do México.

H.

Fortalecimento da participação social nos processos regulatórios



Um aspecto fundamental para assegurar uma demanda constante pela melhoria regulatória é tornar eficazes os canais existentes de participação social e melhorar as práticas e métodos que permitem o envolvimento das partes interessadas nos processos regulatórios. Além dos aspectos democráticos, de legitimidade e transparência relacionados a essa prática, a participação é de suma importância para garantir a qualidade da regulação, pois permite que as partes interessadas ofereçam, contribuições sobre o setor, bem como expectativas, e colaborem ativamente na identificação e avaliação de alternativas de intervenção.

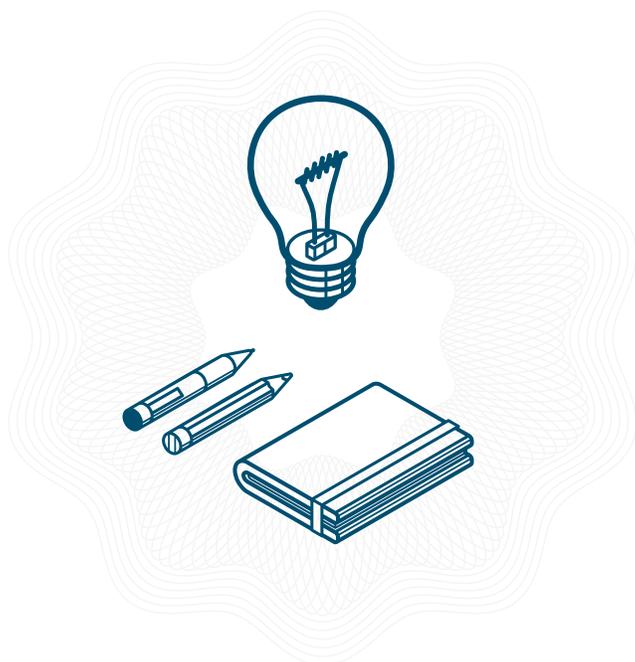
Enquanto a sociedade não exigir melhores intervenções regulatórias, será difícil posicionar a questão na agenda política de forma sustentável e pressionar os reguladores a mudar a forma como eles formulam e implementam as suas regulações. Portanto, é essencial que os mecanismos criados para empoderar as partes interessadas afetadas sejam plenamente utilizados a fim de envolvê-las efetivamente no processo regulatório, como nos casos da Lei de Liberdade Econômica do Brasil e da Lei do México para a Promoção da Confiança do Cidadão.

Mesmo onde existem instrumentos de consulta institucionalizados, a participação efetiva ainda não é representativa e precisa ser incentivada, especialmente para grupos que não têm acesso fácil ao processo regulatório ou para aqueles que ainda não estão organizados para se expressar, tais como consumidores ou PMEs. As instituições precisam elaborar estratégias para treinar, estimular e educar os grupos regulados relevantes e a sociedade como um todo. A alocação de recursos e tempo para isso faz parte das práticas regulatórias que poderiam ser exploradas para fortalecer a participação social.

A disseminação de informações e maior transparência deve ser acompanhada de procedimentos mais claros que abram o processo regulatório à participação social. Em alguns casos, o progresso na região parece se concentrar no ponto final da cadeia, ou seja, nas consultas públicas sobre propostas regulatórias, sem incluir atividades prévias, como uma análise *ex ante* minuciosa e consultas prévias sistemáticas com as partes interessadas relevantes sobre os problemas e como tratá-los, o que poderia levar a melhores decisões..

I.

Considerações finais



A reforma regulatória ainda enfrenta desafios importantes para se tornar uma estratégia política sustentada na América Latina. No entanto, as bases foram lançadas para que isso aconteça, e os países estão gradualmente se aproximando desse objetivo. Em velocidades variáveis, diferentes nações da região deram importantes passos, introduziram diferentes princípios e ferramentas para a gestão da qualidade regulatória e projetaram vários modelos institucionais para sua promoção e desenvolvimento. Em geral, porém, o desafio continua sendo promover regulações baseadas em evidências que sejam apropriadas aos objetivos das políticas públicas e adaptáveis às condições econômicas, tecnológicas e sociais.

Em particular, os países latino-americanos enfrentam algumas questões que devem ser tratadas adequadamente para garantir que o progresso seja sustentável ao longo do tempo. Uma delas, fundamental para a construção

do futuro, é a capacitação, entendida em seu sentido mais amplo como as condições que permitem o desenvolvimento da política regulatória em cada contexto particular, graças ao adequado desempenho das funções que os diferentes atores envolvidos neste processo (órgãos coordenadores, reguladores, empresários e cidadãos) devem cumprir.

Essas capacidades estão relacionadas a elementos tanto internos quanto externos aos órgãos reguladores. Internamente, se destacam a dimensão do capital humano, a eficiência dos sistemas de gestão e o uso cada vez mais necessário da tecnologia, que deve ser reforçada e consolidada a fim de tornar os processos de produção e implementação de regulações mais transparentes e eficazes. A preparação técnica dos especialistas encarregados de produzir e implementar a regulação é fundamental, mas também é fundamental ter os recursos institucionais necessários para

poder atender aos mercados que exigem intervenções tempestivas e em constante evolução.

Externamente, dois elementos podem ser identificados. Por um lado, a reforma regulatória não pode ser consolidada sem apoio político em altos níveis de tomada de decisão. Garantir apoio político não implica apenas ter o suporte para uma estratégia de reforma regulatória: implica também que os tomadores de decisão estejam bem informados sobre a abrangência da reforma, a promovam e a utilizem em favor de melhores intervenções regulatórias.

Por outro lado, a credibilidade e legitimidade da estratégia de reforma regulatória deve

ter uma base forte nos atores externos, pois deve ser útil para a sociedade e os grupos afetados. Há ainda um longo caminho a percorrer para que o setor privado da região assuma um papel muito mais ativo na promoção de boas práticas regulatórias, o que sem dúvida o beneficiaria em virtude da redução de intervenções pouco claras sem justificativa explícita. Sua participação é necessária e deve ser reforçada em todos os espaços que lhes deem a oportunidade de apresentar seus pontos de vista. Além disso, os consumidores e os pequenos empresários também devem ser capacitados para participar, pois estão em uma posição desigual em relação a outros grupos de interesse. grupos de interesses.

Referências

APEC (Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico). 2011. Good Regulatory Practices in APEC Member Economies: Baseline Study. Singapur: APEC Committee on Trade and Investment/Committee on Standards and Conformance.

Farias, P. et al. 2016. *Gobiernos que sirven: Innovaciones que están mejorando la entrega de servicios a los ciudadanos*. Washington, D.C.: BID.

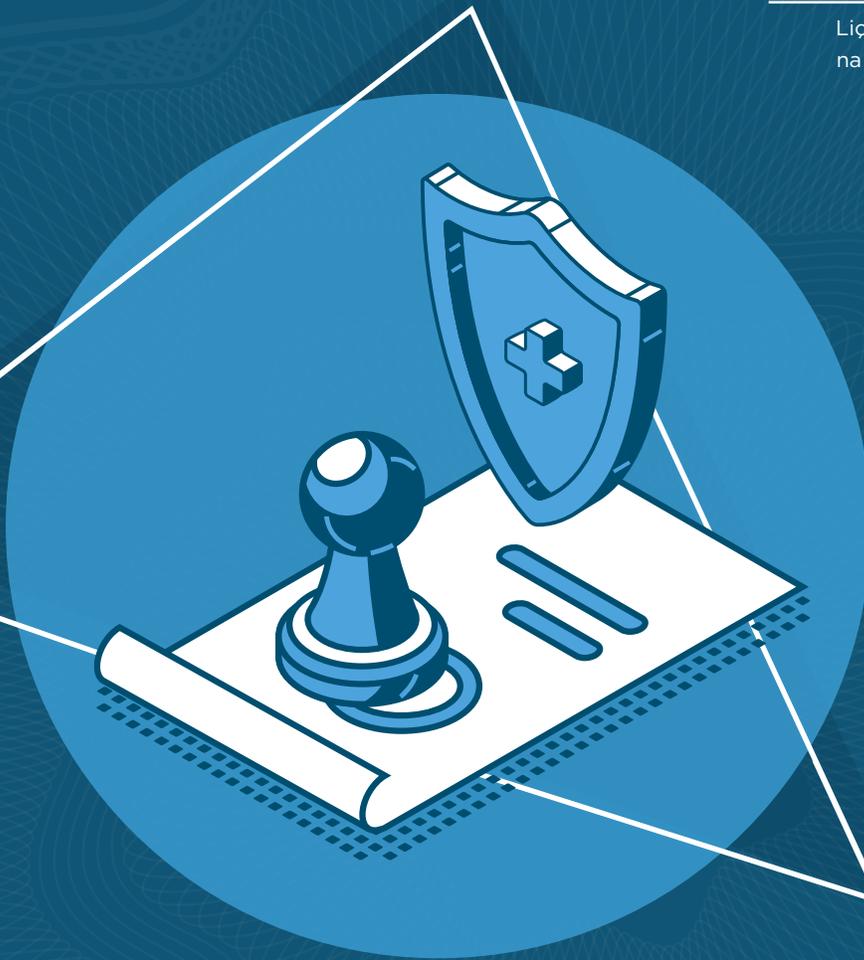
OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2018. The institutional landscape of regulatory policy and oversight (chapter 3). En: *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*. París: OCDE.

OCDE-BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2017. Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe. 2017. Washington, D.C.: BID. Disponível em: <https://publications.iadb.org/es/panorama-de-las-administraciones-publicas-america-latina-y-el-caribe-2017>.

—. 2020. Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe. 2020. Washington, D.C.: BID. Disponível em: <https://publications.iadb.org/es/panorama-de-las-administraciones-publicas-america-latina-y-el-caribe-2020>.

PREPARADOS **PARA**
REGULAR?

Lições e desafios da regulação
na América Latina e no Caribe



2

REFORMA REGULATÓRIA E COVID-19

Lições do uso de ferramentas de gestão
regulatória em tempos de crise

Richard Alcorn, Daniel Trnka e Manuel Gerardo Flores

O surto de coronavírus (COVID-19) representou um desafio de saúde global sem precedentes e desencadeou o choque econômico mais grave desde a Segunda Guerra Mundial, cujo impacto total ainda não é totalmente conhecido. A crise colocou os governos do mundo inteiro sob extrema pressão para implementar regulações de emergência para conter a epidemia. Estas medidas conseguiram, em alguns casos, retardar a propagação do vírus e reduzir o número de mortes, mas também congelaram a atividade empresarial em muitos setores, ampliaram a desigualdade, interromperam a educação e minaram a confiança no futuro (OCDE, 2020a).

A resposta à epidemia envolveu questões regulatórias em quase todas as etapas. A regulação¹ afetou a disponibilidade dos bens essenciais necessários para identificar e combater a doença (testes, produtos e dispositivos) e, também, a capacidade dos serviços públicos de manter os serviços essenciais, assim como os alimentos produzidos e distribuídos.² Além da resposta imediata à crise, as questões regulatórias também foram

importantes para estimular a recuperação econômica e social, e aumentar a capacidade de lidar com futuros choques e crises. Os governos enfrentaram um conjunto particularmente difícil de escolhas políticas na elaboração dessas regulações; por exemplo, que tipos de restrições deveriam ser impostas pelos Estados ao trabalho, ao jogo e à liberdade de movimento? Quando deveriam estar abertos para negócios? Quão abertos deveriam estar e por quanto tempo? (Sunstein, 2020). As consequências potenciais de qualquer decisão regulatória (ou não regulatória) são, talvez, muito mais amplas do que em tempos normais, com repercussões econômicas e sociais significativas.

Entretanto, em uma crise em que muitas das evidências são incompletas e incertas, enquanto a informação evolui rapidamente, é particularmente difícil antecipar, analisar e debater exaustivamente os efeitos das regulações. A necessidade urgente de os governos desenvolverem medidas de saúde pública deixou, portanto, pouco espaço para uma ampla consulta às partes interessadas ou consideração

1. A regulação é o conjunto diversificado de instrumentos por meio dos quais os governos estabelecem requisitos para as empresas e os cidadãos. A regulação inclui todas as leis, portarias formais e informais, regras subordinadas, formalidades administrativas e regras emitidas por órgãos não-governamentais ou órgãos de auto-regulação nos quais os governos delegaram poderes regulatórios (OCDE, 2018a).

2. O documento se baseia no extenso trabalho do Comitê de Política Regulatória da OCDE. Faz parte de uma série de respostas à crise da COVID-19 desenvolvida pela Divisão de Políticas Regulatórias da OCDE, começando com um documento sobre Qualidade Regulatória e COVID-19: Gerenciar riscos e apoiar a recuperação (OECD, 2020b) e engloba outras cinco contribuições.

de alternativas regulatórias ou não regulatórias no processo de elaboração de políticas. Além disso, havia escassez de dados confiáveis sobre taxas de infecção e mortalidade, e as políticas existentes poderiam estar dificultando a coleta de informações que serão essenciais para desenvolver respostas políticas eficazes (Dudley, 2020). Isto limitou a capacidade de formas mais deliberativas de formulação de políticas, que envolvem o uso de ferramentas e práticas de gestão regulatória, como a Análise de Impacto Regulatório (AIR) e o engajamento das partes interessadas.

Entretanto, esta urgência não significa que, no caso de regulações de emergência, o exame de impactos e eficácia deva ser negligenciado. Um sistema regulatório bem projetado pode aderir às recomendações sobre política regulatória e governança, em particular a Recomendação do Conselho da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) sobre Política Regulatória 2012 (OECD, 2012), mesmo no caso de uma crise (OECD, 2012). Além disso, uma vez passada a pressão imediata da crise, as regulações adotadas por procedimentos acelerados podem ser sujeitas a cuidadosas revisões *ex post* ou pós-implantação (PIRs) para examinar sua eficácia. É também particularmente importante que os governos tenham órgãos de supervisão e coordenação regulatória fortes e bem-dotados, que desempenharão um papel fundamental para garantir que os esforços de melhoria regulatória não percam a prioridade em tempos de crise.

As tecnologias digitais, impulsionadas pela inteligência artificial e pelos *Grandes Dados*, oferecem oportunidades para superar o desafio de informação enfrentado pelos governos e aumentar a capacidade regulatória.

Tais tecnologias apresentam vias para monitorar o surto, rastrear sintomas, contatos e apoiar medidas de contenção. Por sua vez, elas podem ajudar os formuladores de políticas a adaptarem as respostas regulatórias de acordo e monitorar o cumprimento das medidas governamentais. Pode haver tensões fundamentais entre proteção da privacidade, direitos individuais e eficácia no uso de tais tecnologias, mas há lições a serem aprendidas com os conhecimentos desenvolvidos na política e gestão regulatória (OECD, 2020b).

Dada a probabilidade que surjam pandemias similares (ou piores, epidemias regionalmente limitadas) e outros tipos de impactos em larga escala nos próximos anos, é essencial entender as várias maneiras pelas quais os governos em todo o mundo têm usado ferramentas de gestão regulatória, ao estabelecer regulações por intermédio de procedimentos de emergência, e compreender que as boas práticas regulatórias devem continuar a ser integradas nas respostas políticas aos impactos futuros. Assim, este capítulo está estruturado em torno de quatro seções, que servem os seguintes objetivos:

- Apresentar e descrever as ferramentas de gestão regulatória mais comuns.
- Analisar as respostas regulatórias dos governos à COVID-19 até 2021, inclusive procedimentos legislativos acelerados utilizados no processo de elaboração de políticas.
- Examinar como os governos têm aplicado ferramentas de gestão regulatória à legislação de crise.
- Examinar os desafios de longo prazo resultantes da crise para o uso de ferramentas de gestão regulatória na elaboração de políticas.



Um sistema regulatório bem concebido pode aderir às recomendações de política regulatória e de governança, em particular a Recomendação de 2012 do Conselho da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre a Política de Regulação, inclusive em casos de crises.

O capítulo baseia-se fortemente nas apresentações e discussões realizadas no âmbito de um *webinar* realizado em 26 de maio de 2020 pela Divisão de Políticas Regulatórias da OCDE, intitulado “*The Use of Regulatory Management Tools in Times of Crisis*” (OECD, 2020c).³

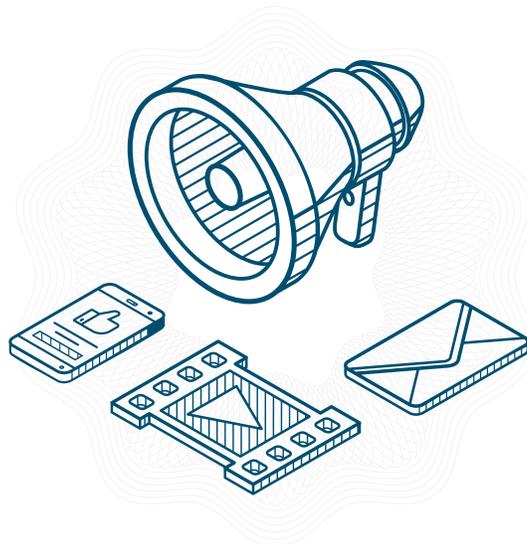
O documento final do evento se baseia no extenso trabalho realizado pelo Comitê de Política Regulatória da OCDE. Faz parte de uma série de respostas à crise da COVID-19 desen-

volvida pela Divisão de Política Regulatória da OCDE, acima mencionada, principalmente o artigo “*Regulatory Policy and Covid-19 Response: Removing administrative barriers, improving regulatory delivery*” (OCDE, 2020d), e engloba cinco outras contribuições. Foi preparado pelo Secretariado da OCDE e publicado, o mais rapidamente possível, sem o processo habitual de revisão e aperfeiçoamento pelo Comitê, portanto não é de forma alguma um conjunto definitivo ou formal de recomendações.

3. Uma nota sobre os tópicos discutidos no seminário pode ser encontrada no seguinte site: <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/ria.htm>.

A.

Quão difundidas são as ferramentas e práticas de gestão regulatórias?



A crise da COVID-19 tornou particularmente urgente a necessidade de uma regulação bem concebida, baseada em evidências e bem implementada. Governos do mundo inteiro foram forçados a desenvolver respostas regulatórias de emergência em um contexto em que o quadro clínico do vírus não era totalmente entendido e na ausência de uma base sólida de evidências sobre a eficácia das medidas de contenção.

A OCDE produziu uma série de publicações para aconselhar os governos sobre o uso eficaz da regulação para alcançar melhores resultados sociais, ambientais e econômicos, inclusive a Recomendação do Conselho da OCDE sobre Política Regulatória (OCDE, 2012), que foi desenvolvida na sequência da crise financeira e econômica global de 2008. O conselho se concentra particularmente na importância das *três ferramentas-chave da governança re-*

gulatória: participação das partes interessadas (consulta pública), AIR e avaliação *ex-post* das regulações, que são aspectos críticos do ciclo de vida regulatório. Também destaca a relevância dos mecanismos de supervisão e coordenação regulatória como um elemento essencial para preencher a lacuna entre o estabelecimento de requisitos formais para o uso de ferramentas de gestão regulatória e sua aplicação na prática. Os pontos devem ser destacados:

- A AIR refere-se ao processo de examinar criticamente as implicações de uma série de opções para abordar várias propostas políticas. É um apoio essencial à seguintes-decisão, pois ajuda a fornecer informações objetivas sobre os prováveis benefícios e custos de abordagens regulatórias particulares, bem como a avaliar criticamente

as alternativas. Um número crescente de países membros da OCDE está usando uma abordagem de proporcionalidade para decidir se é ou não necessária uma AIR e para determinar a profundidade apropriada de análise.

- A participação das partes interessadas ou consulta pública refere-se a informar e obter *feedback* dos cidadãos e outras partes afetadas para que as propostas regulatórias possam ser melhoradas e amplamente aceitas pela sociedade. Em um momento de desconfiança geral em relação aos governos, é imperativo que a consulta às partes interessadas seja recurso para que os afetados ajudem a moldar as regulações de forma a maximizar o bem-estar geral. Os países estão buscando cada vez mais a opinião dos cidadãos e das empresas sobre as propostas de regulação.
- A avaliação *ex post* envolve uma avaliação das regulações para verificar se elas atingiram, de fato, seus objetivos e como eles ainda podem estar aptos para o propósito. O estoque regulatório é extenso em todos os países e tende a se acumular ao longo de muitos anos, enquanto muitas vezes pouca atenção é dada às propostas regulatórias, depois que elas se tornaram lei. Tem havido apenas um pequeno aumento no número de países com exigências formais e uma metodologia abrangente para avaliações *ex post*.
- A Recomendação de 2012 também destaca a supervisão e coordenação regulatória como um fator crítico no estabelecimento

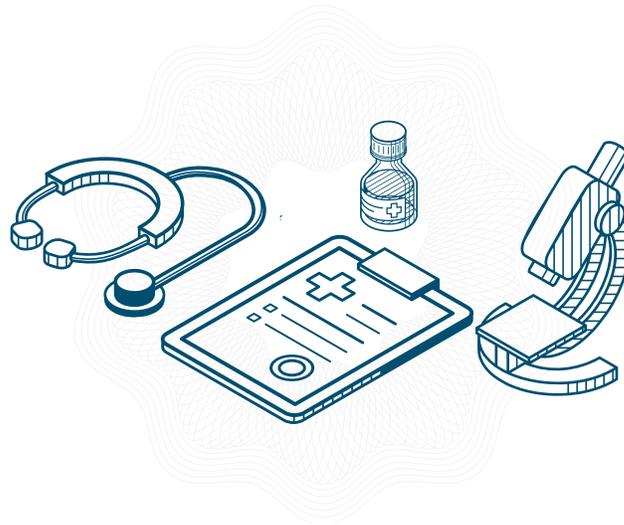
de marcos regulatórios eficazes. A Recomendação delinea uma ampla gama de funções de supervisão e coordenação que os governos devem instituir a fim de promover tomadas de decisão de alta qualidade e baseadas em evidências e aumentar o impacto da política regulatória. Estas funções incluem o controle de qualidade das ferramentas de gestão regulatória; examinar o potencial para tornar a regulação mais eficaz; contribuir para a melhoria sistemática na implementação da política regulatória; coordenação, treinamento e orientação; e estratégias para melhorar o desempenho regulatório.

Uma regulação bem projetada e implementada era essencial para garantir que as economias e os serviços públicos da região continuem a funcionar efetivamente durante e após a crise. A regulação tem um impacto na disponibilidade de testes, produtos e dispositivos médicos para lidar com a pandemia, bem como na garantia de que as cadeias de abastecimento essenciais continuem a funcionar, por exemplo, a entrega de alimentos e suprimentos médicos básicos.

A política regulatória também pode ajudar a melhorar a concepção de alguns elementos da resposta à pandemia, tais como a salvaguarda da privacidade e dos direitos individuais; alcançar os resultados de saúde desejados com o menor custo econômico e social possível; manter e fortalecer a confiança pública; e assegurar a legitimidade das decisões da administração pública. Entretanto, como discutido abaixo, houve uma série de desafios na implementação de boas práticas relacionadas com as ferramentas de gestão regulatória aplicadas em resposta à COVID-19.

B.

Que respostas regulatórias à COVID-19 os governos colocaram em prática?



Os governos têm estado sob forte pressão para implementar rapidamente respostas políticas à COVID-19

Responder à crise de saúde pública sem precedentes gerada pela pandemia tem sido uma prioridade global que tem exigido que os governos tomem decisões regulatórias complexas para reduzir drasticamente os prazos em quase todas as etapas do processo de elaboração de políticas, impactando todos os setores econômicos.

As administrações no mundo inteiro responderam à crise com uma variedade de ins-

trumentos regulatórios, inclusive legislação primária e secundária, bem como mudanças não legislativas (inclusive regimes de inspeção relaxados, isenção de taxas de licenciamento ou eliminação de prazos de resposta) para implementar reformas urgentes com impacto em diferentes áreas políticas, tais como saúde pública, sistemas de resposta a emergências e leis de concorrência (por exemplo, para garantir que as cadeias de fornecimento continuem a fornecer bens urgentemente necessários). Milhares dessas medidas foram implementadas em administrações de todo o mundo e foram descritas pelo *Policy Tracker* da OCDE como pertencendo às seguintes categorias de políticas: i) medidas de contenção (que incluem quarentena ou contenção, proibição ou restrição de viagens, fechamento de escolas e universidades, cancelamento de eventos públicos); ii) iniciativas



Milhares dessas medidas foram implementadas em administrações de todo o mundo e foram descritas pelo Policy Tracker da OCDE.

fiscais e monetárias; iii) medidas relacionadas aos cuidados de saúde, emprego e iniciativas sociais. O quadro 3.1 apresenta uma seleção de algumas das medidas de resposta governamental à COVID-19.

Além disso, a crise colocou governos e órgãos de supervisão e coordenação regulatória sob severas restrições de recursos, impôs a necessidade de redefinir prioridades e retirou pessoal e recursos das áreas de gestão e coordenação para reforçar as equipes de políticas responsáveis pelas respostas à COVID-19.⁴ Isto também teve um impacto nos órgãos de supervisão e coordenação regulatória em vários países, onde pessoal que apoia o trabalho desses órgãos foi mobilizado para lidar com o

trabalho relacionado à COVID-19 nos ministérios dos governos.

Como resultado, muitas administrações tiveram que reduzir o volume de legislação não relacionado ao COVID-19 em processo de emissão e redefinir agendas legislativas a fim de garantir a alocação de recursos para lidar com a emergência. Por exemplo, a Secretaria do Conselho do Tesouro (TBS), órgão central de supervisão e coordenação do Canadá, começou a dar prioridade às ordens e regulações para apoiar a resposta do governo à pandemia. Assim, o TBS pediu aos reguladores federais que considerassem a possibilidade de postergar regulações não relacionadas com a crise da COVID-19.⁵

4. Informações de RegWatch Europe (2020a) e OECD (2020b).

5. Informações fornecidas em uma nota da Secretaria do Conselho do Tesouro do Canadá à OCDE em março de 2020.

Quadro 2.1.

Medidas regulatórias que os governos implementaram em resposta à COVID-19

Em março de 2020, o governo do Reino Unido implementou a legislação primária de emergência (a Lei Coronavírus), bem como 70 leis secundárias e uma série de mudanças não legislativas. As mudanças legislativas deram novos poderes à polícia, aos funcionários da imigração e aos funcionários da saúde pública para deter indivíduos potencialmente infecciosos, bem como para proibir e restringir reuniões e eventos públicos a fim de frear a propagação da COVID-19. As regulações dos serviços públicos e de saúde foram alteradas para permitir abordagens simplificadas (tais como de prescrição médica), e as leis de concorrência em áreas definidas (por exemplo, para assegurar uma melhor coordenação do fornecimento de alimentos) e os padrões de testes de veículos foram temporariamente flexibilizados. A maioria das disposições da lei expiraria após dois anos, embora este período pudesse ser prolongado por seis meses ou encurtado de acordo com o Artigo 90.

Como no caso anterior, em março de 2020, o parlamento francês aprovou a Lei de Emergência para lidar com a epidemia da COVID-19, declarando emergência sanitária para combater a propagação do coronavírus, uma medida que deu ao governo maiores poderes para combater a propagação da doença. O texto da legislação permitiu ao governo francês restringir a liberdade de circulação de pessoas e legislar por decreto a requisição de certos bens e serviços por um período de dois meses. A lei também permitiu ao governo a adoção de medidas econômicas especiais para apoiar as empresas francesas mais afetadas pelo surto do vírus. A emergência deveria originalmente durar dois meses a partir do dia de sua adoção, mas em maio de 2020, o parlamento aprovou um projeto de lei para prorrogar o estado de emergência até julho de 2020.

Nos Países Baixos, a resposta consistiu em uma série de medidas legislativas e não legislativas e teve uma abordagem mais descentralizada. Os Países Baixos foram um dos que não estabeleceram estado de emergência, ou não utilizaram procedimentos legislativos acelerados especiais; em vez disso, fez uso das flexibilidades existentes no processo de elaboração de leis (por exemplo, preparação interdepartamental de projetos de legislação com períodos de alta urgência e períodos reduzidos de consulta) e a possibilidade de promulgar regulações regionais de emergência: Os prefeitos das cidades maiores foram autorizados a adotar esse tipo de regulações. No entanto, as regiões coordenaram a maioria das disposições com o envolvimento do governo central.^a

Na República da Coreia, não foi imposto nenhum bloqueio em nenhuma cidade ou região. Em vez disso, o governo exortou os cidadãos a cumprir as medidas de

Quadro 2.1 (continuação)

distanciamento e incentivou os funcionários a trabalharem a partir de casa. No dia 22 de março de 2020, as autoridades lançaram uma campanha de quatro semanas de suspensão (ou seja, a população foi encorajada a ficar em casa e evitar aglomerações). A estratégia de contenção foi baseada em testes, rastreamento e tratamento. Os testes envolveram métodos inovadores, tais como testes ambulatoriais e *drive-through de teste de vírus*, e seu rápido desenvolvimento permitiu a realização de testes abrangentes. Com relação ao rastreamento, as autoridades realizaram investigações epidemiológicas rigorosas, monitorando transações com cartão de crédito, gravações de vigilância, em câmera fechada e dados de GPS em telefones celulares, quando necessário. As evidências permitiram classificar os pacientes de acordo com a gravidade e indicar vias de tratamento adequadas nos hospitais para casos graves, bem como o encaminhamento a centros de apoio ao tratamento para casos mais leves. Os recursos e a organização dos cuidados de saúde foram ajustados em resposta à pandemia.

Fontes: Departamento de Saúde e Assistência Social (2020); Assembleia Nacional (2020); Governo da Holanda (2020a); Meuwese (2020); OCDE (2020a)^a Véase Gobierno de los Países Bajos (2020a); información tomada de OCDE (2020c).

^a Consulte Governo dos Países Baixos (2020a); informações extraídas da OCDE (2020c).

Foram utilizados procedimentos administrativos abreviados para desenvolver respostas à crise.

A maioria das administrações introduziu alguma forma de procedimentos legislativos acelerados para implementar respostas a crises (como destacado acima). Estes incluem o uso de legislação rápida ou de emergência, caso em que as medidas legislativas podem ser implementadas rapidamente, sem utilizar os procedimentos habituais de elaboração e revisão de normas, reduzindo assim significativamente o tempo necessário para

considerar medidas por meio da AIR, consulta às partes interessadas e escrutínio parlamentar.

Leis semelhantes foram aprovadas no mundo inteiro, algumas vezes após a declaração de estado de emergência e outras como provisões de emergência. Na Escócia, por exemplo, o *Coronavirus Act 2020*⁶ passou por todo o processo legislativo em *Holyrood* em um único dia. Na Irlanda, a lei de saúde de 2020⁷ (Conservação e proteção e outras emergências de saúde de interesse público) foi aprovada por ambas as casas do Parlamento Irlandês e assinado pelo presidente em 20 de março de 2020. Da mesma forma, em 22 de março de 2020, o

6. Consulte <http://www.legislation.gov.uk/asp/2020/7/contents>.

7. Consulte <https://www.oireachtas.ie/en/bills/bill/2020/3/>.



Pode considerar-se que tal legislação reflete circunstâncias extraordinárias e permite que o Estado responda efetivamente às crises, enquanto o exercício dos poderes de emergência é mantido dentro do Estado de direito.

Parlamento Francês aprovou uma lei de emergência para lidar com a epidemia da COVID-19,⁸ declarando uma emergência sanitária na França, dando ao governo maiores poderes para combater a propagação da doença e mitigar seu impacto socioeconômico.

Tem havido forte debate internacional sobre a conveniência e a necessidade de utilizar legislação de emergência. Por um lado, tal legislação pode ser vista como refletindo circunstâncias extraordinárias e permitindo ao Estado responder eficazmente às crises, mantendo o exercício dos poderes de emergência dentro do Estado de direito. Entretanto, ao dar ao Estado poderes que contornam a legislação “normal”, a legislação de emer-

gência pode ter efeitos adversos sobre os direitos dos indivíduos (por exemplo, medidas de confinamento ou o rastreamento de pacientes COVID-19 por intermédio do uso de GPS) (Molloy, 2020).

Deve-se notar também que algumas administrações não têm se mostrado dispostas a utilizar procedimentos especiais acelerados ou de emergência para desenvolver suas respostas a crises. Um exemplo notável é o dos Países Baixos, cujo governo utilizou uma série de flexibilidades administrativas em seu processo legislativo, inclusive a capacidade de empreender a preparação intra/interdepartamental de projetos de legislação com grande urgência, encurtando ou omitindo o período de consulta pela

8. Consulte http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/loi_urgence_epidemie_covid-19.

internet, e solicitando ao gabinete que acelere o processo de escrutínio parlamentar (uma decisão tomada pelo próprio Parlamento).⁹

Além disso, para ajudar a coordenar o processo de elaboração de políticas e no in-

teresse de uma tomada de decisão rápida, vários governos estabeleceram novos comitês de coordenação de ministros e funcionários de alto nível. O quadro 2.2 apresenta exemplos de onde esta abordagem foi adotada.

Quadro 2.2.

Novos comitês de coordenação de ministros e funcionários de alto nível

Em março de 2020, o Reino Unido estabeleceu quatro novos comitês de implementação para coordenar, priorizar e responder à pandemia de coronavírus. Os comitês são presididos por ministros de gabinete nas áreas de saúde, preparação do setor público, finanças e resposta internacional. Os comitês apresentavam contribuições a cada nova reunião diária da COVID-19, presidida pelo primeiro-ministro, com a presença dos presidentes dos comitês.

No mesmo período, a Austrália estabeleceu um gabinete nacional composto pelo primeiro-ministro do país e os primeiros-ministros e chefes de governo estaduais para coordenar políticas para conter a propagação da pandemia. Também foi criada a Comissão Nacional de Coordenação COVID-19 para coordenar o aconselhamento ao Governo Australiano sobre medidas para antecipar e mitigar os impactos econômicos e sociais da pandemia global.

Por sua vez, a Nova Zelândia estabeleceu um grupo ministerial COVID-19 presidido pelo primeiro-ministro. O grupo foi estabelecido pelo gabinete para coordenar e liderar a resposta do governo à pandemia.

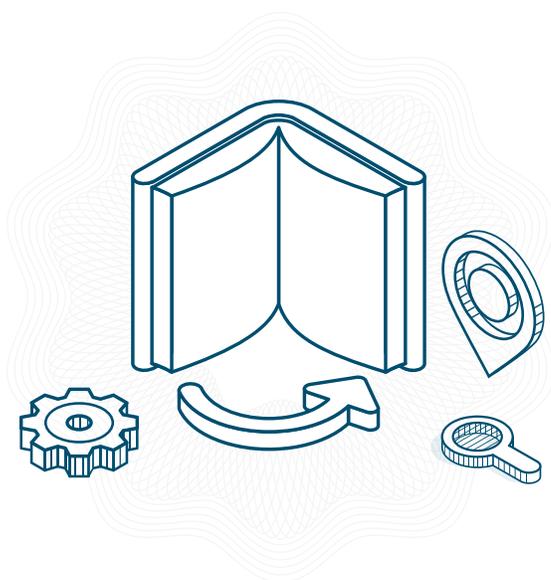
Finalmente, no Canadá, o primeiro-ministro criou um comitê de gabinete em relação à resposta federal à COVID-19. Presidido pelo vice primeiro ministro e também pelo presidente do Conselho do Tesouro, o comitê se reuniu regularmente para garantir a liderança, a coordenação e a preparação de todo o governo.

Fontes: Governo do Reino Unido (2020); primeiro ministro da Austrália (2020); Governo da Austrália (2020); DPMC (2020); Primeiro Ministro do Canadá (2020).

9. Informação retirada da apresentação do Governo da Holanda (2020b) e da OCDE (2020b).

C.

Como as ferramentas de gestão regulatória foram implementadas?



Muitos governos adotaram uma abordagem flexível

A necessidade urgente das administrações para responder à crise desafiou a natureza mais discursiva da formulação de políticas com ferramentas e práticas tradicionais de gestão regulatória. Durante a fase de resposta à crise, de uma maneira geral, não foi possível que as administrações preparassem AIRs detalhadas *ex ante* dos impactos potenciais das opções políticas, nem que as partes interessadas fossem amplamente envolvidas nos mesmos prazos e no mesmo nível de detalhes que antes. A resposta à crise resultou necessariamente em

uma mudança no propósito das ferramentas de gestão regulatória, afastando-se do foco tradicional na avaliação dos custos e benefícios estimados de possíveis propostas, sua escala e como elas afetam diferentes grupos, em direção a uma abordagem administrativa focada na rápida implementação da resposta à crise (e no alívio da carga administrativa sobre as equipes de política focadas na resposta à crise).

Antes da crise da COVID-19, cerca de um terço dos membros da OCDE já havia estabelecido alguma forma de exceção à exigência de desenvolver uma AIR ao desenvolver nova legislação primária e secundária, inclusive em face da introdução de regulação específica para emergências (OECD, 2018a). Além disso, em resposta à pandemia, muitas administrações incorporaram uma gama mais ampla de

flexibilidades em torno de seus procedimentos de AIR. Essas flexibilidades incluem exceções definitivas da exigência de desenvolver AIR para propostas regulatórias que respondam diretamente à legislação relacionada à COVID-19, embora geralmente continuem a exigir AIR para regulamentos não COVID-19. Os países que adotaram esta abordagem incluem Austrália,¹⁰ Itália,¹¹ Nova Zelândia,¹² e a República Tcheca.¹³ No caso específico da Nova Zelândia, em maio de 2020 o gabinete concordou especificamente com uma isenção limitada no tempo da AIR para medidas da COVID-19, uma vez que não existia anteriormente nenhuma isenção de emergência desse tipo.¹⁴ Posteriormente, em julho de 2020, o gabinete acordou em substituir esta isenção temporária por um conjunto mais detalhado de acordos de isenção AIR que poderiam ser implementados em uma série de situações de emergência.

Além disso, muitos países (inclusive aqueles que oferecem isenções de AIR) procuraram assegurar que os documentos de política continuem a examinar o impacto, pelo menos qualitativamente, e forneçam uma justificativa baseada em evidências, mesmo que este detalhe implique um afastamento das AIRs tradicionais. Essas administrações exigiram que as equipes de política produzissem formas mais simplificadas e descritivas de AIR, como por exemplo, no Canadá,¹⁵

Comissão Europeia (OECD, 2020c), Itália,¹⁶ Nova Zelândia,¹⁷ Países Baixos e Reino Unido.

Para os órgãos de supervisão e coordenação regulatória, a rapidez da legislação de emergência significou que os procedimentos usuais de exame (por exemplo, aqueles onde a qualidade das novas propostas regulatórias é testada) muitas vezes não fossem seguidos ou sua duração fosse diminuída, ou as regras de emergência existentes foram invocadas. Alguns órgãos de supervisão e coordenação (por exemplo, o *Nationaler Normenkontrollrat* da Alemanha)¹⁸ estabeleceram requisitos para que as equipes de políticas que desenvolvem AIRs simplificadas obtenham provas quantificadas, e apontaram técnicas de avaliação menos onerosas (por exemplo, análise do ponto de equilíbrio), que poderiam ser utilizadas nesse meio tempo, embora, nos casos de regulações não relacionadas COVID-19, a abordagem habitual de exame continuasse sendo geralmente seguida. Já as secretarias dos órgãos de supervisão e coordenação regulatória, em geral, conseguiram continuar trabalhando, em certa medida, como de costume.

O quadro 3.3 apresenta exemplos de como diferentes administrações adaptaram seus requisitos de gestão regulatória, inclusive supervisão e coordenação regulatória, para lidar com as medidas de emergência COVID-19.

10. Consulte <https://ris.pmc.gov.au/2020/03/18/prime-ministers-exemption-%E2%80%93-covid-19-related-measures>.

11. Informações fornecidas em um e-mail do Governo da Itália para a OCDE em agosto de 2020.

12. Consulte <https://treasury.govt.nz/information-and-services/regulation/impact-analysis-requirements-regulatory-proposals>.

13. Informação retirada da apresentação da RegWatchEurope (2020a) e da OECD (2020b).

14. O Departamento da Fazenda da Nova Zelândia divulgou proativamente seu parecer ao Ministro da Fazenda sobre a suspensão temporária das exigências da Análise de Impacto Regulatório (AIR) para respostas políticas à COVID-19 e as novas disposições resultantes da isenção da AIR. Os documentos relacionados estão disponíveis em <https://treasury.govt.nz/publications/information-release/covid-19-temporary-suspension-regulatory-impact-assessment-requirements>; <https://treasury.govt.nz/publications/cabinet-minute/gov-20-min-0017-ending-temporary-suspension-ria-requirements-and-introducing-new-ria-provisions-future-emergencies>.

15. Informações fornecidas em uma nota da Secretaria do Tesouro do Canadá para a OCDE em março de 2020.

16. Informações fornecidas em um e-mail do Governo da Itália para a OCDE em agosto de 2020.

17. Consulte a nota de rodapé 15.

18. Informações da nota RegWatch Europe (2020b).

Quadro 2.3. Exemplos de flexibilidade de requisitos de gestão regulatória para a legislação relacionada à COVID-19

Na Alemanha, o *Nationaler Normenkontrollrat (NKR)* adaptou procedimentos para permitir respostas mais rápidas, mantendo ao mesmo tempo a transparência e o escrutínio das propostas de emergência. Para tanto, contribuíram departamentos governamentais que emitiram significativamente menos leis “regulares” desde março de 2020. Aqui, as prioridades para escrutínio incluem a plausibilidade geral e a precisão metodológica chave. A maioria das regulações incluiu provas quantificadas ou um compromisso de fornecer tais provas como um acompanhamento. A médio prazo, o *NKR* planeja empreender um trabalho para identificar lacunas na transformação digital do setor público devido à COVID-19 e fazer recomendações para o governo sobre como melhorá-las.

Na Austrália, em 18 de março de 2020, o primeiro-ministro concedeu uma isenção aos departamentos sobre a necessidade de preparar a AIR na forma de Declarações de Impacto Regulatório (DIR) para todas as ações urgentes e imprevistas do governo australiano em resposta à COVID-19. Os departamentos do Governo Australiano e as agências relevantes daquele governo foram encorajados a contatar o órgão de supervisão e coordenação regulatório, o *Office of Best Practice Regulation*, para confirmar a aplicabilidade, já que esta isenção pode não se aplicar a todas as questões. As revisões posteriores à implementação deveriam ser concluídas dentro de dois anos após a implementação de todas as medidas que receberam uma isenção do primeiro-ministro, sempre que elas tivessem mais do que um impacto regulatório classificado como menor.

No Canadá, o órgão central de supervisão e coordenação regulatória, o *Treasury Board of Canada Secretariat (TBS)*, exigiu que, durante a crise, as propostas regulatórias aplicassem os mesmos elementos da AIR (por exemplo, análise de custo-benefício, impactos ambientais, análise baseada em gênero, minimização dos encargos para as empresas, cooperação regulatória, compromisso com as obrigações internacionais). Entretanto, o *TBS* proporcionou flexibilidade aos reguladores. Em relação à legislação vinculada à COVID-19, ele está buscando uma descrição qualitativa dos custos e benefícios e uma identificação das partes interessadas afetadas (em vez de uma consulta completa). Muitas das regulações e decretos, ou legislação primária, que foram adotados desde que a crise começou no início de março de 2020, contêm cláusulas de caducidade e/ou são medidas específicas relacionadas à COVID-19 (por exemplo, medidas que afetam as fronteiras, restrições de viagem, etc.).

Na Itália, o Departamento de Assuntos Legislativos, que compreende o escritório de supervisão regulatória, tem fornecido apoio contínuo à resposta regulatória do governo à COVID-19. Um primeiro conjunto de medidas legislativas urgentes focalizou

Quadro 2.3 (continuação)

as respostas relacionadas à saúde e, portanto, foram isentas da AIR. Entretanto, os departamentos governamentais foram solicitados a fornecer uma avaliação qualitativa do impacto em suas notas explicativas. Na segunda etapa da crise, o Departamento exigiu medidas legislativas urgentes (decretos-lei) para aplicar a AIR simplificada existente para tais leis. Formas abreviadas de AIR também foram desenvolvidas. Em casos de regulações não COVID-19, a abordagem habitual de exame é geralmente seguida. As secretarias do Escritório de Supervisão Regulatória, assim como o Legislativo, continuaram a trabalhar da forma usual e também na nova forma digital.

No Reino Unido, departamentos governamentais e agências reguladoras emitiram menos propostas regulatórias convencionais durante o período de crise e cerca de um décimo do pessoal da Secretaria do Comitê de Política Regulatória (CPR) foi mobilizado em áreas-chave da atividade da COVID-19. De modo geral, as medidas legislativas sobre a emergência COVID-19 não estariam em vigor por mais de 12 meses e, portanto, não eram consideradas pelo RPC no marco da Melhoria Regulatória. No entanto, foram produzidas formas abreviadas de AIRs e informações explicativas que as acompanham, ambas de domínio público. O CPR continuou a realizar reuniões estratégicas e não houve mudanças nos procedimentos ou cronogramas normais para as propostas convencionais. Uma área chave do debate metodológico entre o CPR, o *Better Regulation Executive* que o supervisiona e os departamentos governamentais é a da proporcionalidade nos testes e análises.

Fonte: RegWatch Europa (2020a); Governo da Austrália (2020); Governo do Canadá (2020); Governo da Itália (2020).

Vários instrumentos têm sido aplicados para garantir que as medidas isentas de AIR não evitem indefinidamente o exame minucioso de seus impactos.

A isenção da exigência de realizar uma AIR *ex ante* não deve significar que essas regulações de “emergência” adotadas rapidamente

recebam “carta branca” e possam renunciar a qualquer exame de seus efeitos. Uma vez terminada a pressão imediata da crise, há uma série de ferramentas que as administrações podem utilizar para garantir que os efeitos de tais medidas de emergência estejam sujeitos a alguma forma de avaliação (a Recomendação da OCDE de 2012 observou a importância da avaliação *ex post* como uma ferramenta crucial para “fechar o ciclo de políticas”; consulte OCDE, 2012). Como mencionado acima, as regulações adotadas por intermédio de procedimentos acelerados podem ser sujeitas a cuidadosa análise *ex post* ou PIR, a fim de examinar sua eficácia. Os formuladores de

políticas devem aproveitar todas as oportunidades para reunir informações sobre o vírus, seu impacto nas diferentes populações e a eficácia dos diferentes mecanismos de resposta a crises (Dudley, 2020).

A maioria das administrações informou que sua legislação COVID-19 é de natureza temporária e, portanto, contém datas de expiração. Por exemplo, na República da Irlanda, os poderes de 2020 sob a Lei de Saúde (Preservação e Proteção e Outras Medidas de Emergência de Interesse Público) deixariam de ter efeito após 9 de novembro de 2020, a menos que ambas as câmaras do parlamento aprovassem uma resolução para a continuação das medidas (Molloy, 2020).

Antes da crise, pouco menos da metade dos países membros da OCDE tinha alguma forma de exigência em vigor, pela qual a legislação expira automaticamente ou uma decisão deve ser tomada para permitir que ela continue após um determinado período (OECD, 2018a). Exemplos recentes de países que utilizaram cláusulas de caducidade¹⁹ dentro de suas regulações de emergência para a COVID-19 incluem o Canadá,²⁰ a Escócia e os Países Baixos (OECD, 2020c). Na Escócia, a Lei do Coronavírus inclui uma cláusula de caducidade que sinaliza a expiração automática da maior parte da lei seis meses após sua entrada em vigor (o Parlamento escocês pode votar para prorrogá-la por mais seis meses se necessário, e depois por mais seis meses depois disso, mas este é o limite absoluto) (Molloy, 2020).

Além disso, os dados da OCDE indicam que oito países membros têm atualmente requisitos PIR em vigor: Austrália, Hungria, Irlanda, Itália,

Japão, Nova Zelândia, República da Coreia, Eslovênia e Hungria (OCDE, 2018a). Exemplos recentes de países que adicionaram tais requisitos de PIR à sua legislação de crise incluem a Austrália e o Reino Unido, para garantir que as medidas sejam sujeitas a uma revisão *ex post* obrigatória após um período especificado, incluindo a avaliação da eficácia da legislação e a publicação dos resultados.

Governos e reguladores introduziram uma série de facilidades regulatórias para apoiar a resposta à pandemia.

Vários governos e agências reguladoras têm ajustado as práticas regulatórias para reduzir a carga sobre as entidades reguladas e eliminar as medidas regulatórias herdadas quando estas impedem o fornecimento de serviços que salvam vidas, testes ou a disponibilidade de equipamentos de proteção pessoal.²¹

Para aumentar a capacidade de testes para resposta a pandemias, várias administrações removeram barreiras regulatórias que limitavam a participação de laboratórios públicos ou privados (com ou sem fins lucrativos) na prestação de serviços de testes. Por exemplo, a República da Coreia, aprendendo com crises anteriores (em particular a Síndrome Respiratória do Oriente Médio *MERS-CoV*), expandiu sua rede de testes para cobrir todos os laboratórios com capacidade adequada,

19. Os dados mais recentes da OCDE indicam que os acordos de caducidade são mais frequentes para regulações secundárias do que para leis primárias. No entanto, na maioria dos países que têm exigências de caducidade, essas são geralmente aplicadas caso a caso (OECD, 2018a).

20. Informações fornecidas em uma nota da Secretaria do Conselho do Tesouro do Canadá à OCDE em março de 2020.

21. Esta questão da remoção de barreiras administrativas, inspeção e aplicação é discutida com mais detalhes em OCDE (2020d, 2020e).

bem como para remover barreiras que poderiam dificultar a abertura de novos locais. Por exemplo, métodos de teste inovadores, tais como a modalidade ambulatoria e o serviço de teste *drive-through* foram usados em testes (OECD, 2020d).

Globalmente, os reguladores têm demonstrado flexibilidade administrativa ao estender ou suspender prazos para vários processos. A Comissão de Comércio da Nova Zelândia prorrogou os prazos para uma série de processos de relatórios regulatórios. A Agência Nacional de Transportes Terrestres do Brasil deu às empresas reguladas nos setores de transporte ferroviário, transporte de passageiros e frete rodoviário mais tempo para cumprir com as obrigações contratuais. A Comissão Australiana de Concorrência e Consumidor (ACCC) seguiu com a análise das fusões propostas, mas reconheceu que alguns prazos de análise/aplicação poderiam precisar ser estendidos se, devido à COVID-19, houvesse dificuldades na condução e conclusão das investigações necessárias com as partes envolvidas na fusão e os participantes do mercado.

Foram introduzidas isenções regulatórias em vários setores. No setor de transportes, a Agência Canadense de Transportes (CTA) incorporou ajustes temporários à exigência da companhia aérea de pagar indenização aos clientes por interrupções de voo dentro de seu controle e permitir que eles ajustassem as operações com agilidade à medida que a situação evoluía, além de focar em imperativos como a repatriação de cidadãos detidos no exterior.

Com relação à verificação do cumprimento, muitas agências reguladoras suspenderam, adiaram ou minimizaram o uso de inspeções ou ajustaram as práticas padrão devido à dificuldade de realizar essas atividades à luz das restrições de movimento e requisitos de distanciamento social, bem como para aliviar a carga administrativa sobre os operadores. Em alguns países, foi necessário que os inspetores fossem oficialmente reconhecidos como

trabalhadores essenciais para serem autorizados a continuar trabalhando. O Conselho Nacional de Regulação de Energia da Lituânia cancelou todas as inspeções programadas e não programadas. O regulador australiano ACCC decidiu realizar exames obrigatórios por telefone ou videoconferência e levar em conta a carga administrativa ao tomar decisões sobre o escopo e o momento das notificações regulatórias para a produção de informações e documentos (OCDE, 2020e). Por sua vez, a *US Food and Drug Administration (FDA)*, emitiu uma orientação política de fiscalização que “permite” (indicando que nenhuma ação de fiscalização será tomada) a comercialização de máscaras faciais sem aprovação prévia sob várias circunstâncias e condições especiais (OCDE, 2020d).

Os governos têm realizado atividades de engajamento das partes interessadas (consulta pública) de forma seletiva, sempre que possível.

Atividades amplas de engajamento das partes interessadas (consulta pública) com todas as partes potencialmente afetadas por medidas urgentes se tornaram muito mais difíceis durante a crise, devido aos prazos restritos para a preparação da legislação. Muitas administrações adotaram uma abordagem flexível, com períodos de consulta mais curtos e a concentração das atividades de consulta em grupos selecionados, menores, formados por partes interessadas, inclusive parceiros sociais, governos locais ou grandes organizações não governamentais (ONGs).



Em alguns países, foi necessário que os inspetores fossem oficialmente reconhecidos como trabalhadores essenciais para que fossem autorizados a continuar trabalhando.

Por exemplo, na Noruega, várias novas regulações temporárias relacionadas à COVID-19 foram rapidamente aprovadas pelo Parlamento, com consulta pública mínima (geralmente de dois a três dias), mas com contribuições significativas das principais organizações trabalhistas e industriais em sua elaboração (*RegWatch Europe, 2020b*). No Canadá, a *TBS* isentou os regulamentos relacionados à COVID-19 da publicação prévia e considerou consultas públicas mais restritas, devido à urgência e à natureza limitada do tempo de muitos desses instrumentos.²² Outras administrações, inclusive a Comissão Europeia, adotaram uma abordagem gradual de consultas, concentrando-se nas mais urgentes e dando mais tempo para iniciativas que poderiam ser apresentadas em uma etapa posterior (OECD, 2020c).

A escolha de ferramentas apropriadas para consulta (por exemplo, aquelas baseadas em tecnologia da informação e comunicação [TIC]) tem sido particularmente importante à luz dos prazos apertados para a preparação

de respostas à COVID-19 e da impossibilidade de reuniões presenciais com as partes interessadas. Algumas administrações adaptaram seus processos de consulta presencial, como os júris de cidadãos, para serem realizados *on-line* e em um prazo mais curto. Este tem sido o caso no Estado de Oregon²³ nos Estados Unidos e em *West Midlands*, no Reino Unido.²⁴ Vários governos consolidaram suas regulações relacionadas à COVID-19 em plataformas *on-line*, tornando-as facilmente acessíveis ao público e permitindo que outros reguladores aprendam com elas (ver Quadro 2.4).

Os governos relataram a necessidade de levar em conta as limitações de capacidade enfrentadas pelas organizações interessadas ao preparar suas respostas às consultas; por exemplo, podem precisar consultar seus membros e coletar dados ao preparar tais respostas. Da mesma forma, relataram a necessidade de evitar a “fadiga da consulta” entre as partes interessadas, que ocorre se informações ou opiniões semelhantes forem solicitadas com muita

22. Informações fornecidas em uma nota do Conselho do Tesouro do Canadá para a OCDE em março de 2020.

23. Ver https://pamplinmedia.com/pt/9-news/472321-381948-first-statewide-online-assembly-will-look-at-coronavirus-recovery?wallit_nosession=1.

24. Ver <https://www.wmca.org.uk/news/citizens-panel-to-help-guide-covid-19-recovery/>.

frequência, uma questão que poderia ser exacerbada por prazos legislativos mais apertados para responder à pandemia. Várias administrações indicaram que as partes interessadas têm mais probabilidade de apresentar os problemas, mas não necessariamente de propor soluções de políticas. Portanto, pode ser mais construtivo abordá-las com um conjunto pré-definido de opções às quais responder (OCDE, 2020c). Por exemplo, muitas das organizações de partes interessadas mais proeminentes do Canadá observaram que elas e seus membros não tinham a capacidade de comentar significativamente durante o período de resposta à crise e solicitaram a suspensão da maior parte da elaboração regulatória até que pudessem participar; a *TBS* solicitou que as agências reguladoras levassem isso em consideração.²⁵

Entender as experiências dos cidadãos, preocupações, motivos de não-conformidade, etc., pode ajudar os governos a adaptar melhor suas disposições e garantir que os cidadãos sigam as medidas de saúde pública necessárias.²⁶ Entretanto, uma resposta rápida e eficaz também deve ser baseada em evidências e informada pelo conhecimento científico.²⁷ Vários governos estabeleceram (ou já tinham) grupos consultivos compostos de especialistas de todos os campos relevantes (por exemplo, saúde pú-

blica, educação, economia) para fornecer conselhos aos comitês do governo central. Estes grupos incluem o Grupo Consultivo Científico para Emergências (SAGE) no Reino Unido,²⁸ o Conselho Econômico Nacional do Governo da República Tcheca (NERV), o Grupo Consultivo Técnico COVID-19 na Nova Zelândia,²⁹ o Conselho Científico COVID-19 na França³⁰ e o Instituto Robert Koch na Alemanha.³¹ Ao sair da fase de resposta à crise, uma questão-chave a ser examinada, provavelmente, é: com que eficácia esses grupos foram capazes de contribuir com seus conselhos especializados para o processo de elaboração de políticas?³²

Os governos têm usado uma variedade de abordagens para comunicar a lógica por trás de suas medidas de resposta a crises

Governos e reguladores adotaram diferentes abordagens para se comunicar com uma variedade de partes interessadas para garantir

25. Informações fornecidas em uma nota da Secretaria do Tesouro do Canadá para a OCDE em março de 2020.

26. Ver o relatório da Comissão Europeia (Mair et al., 2019), que aponta que a emoção não pode ser separada da razão. A formulação de políticas poderia ser melhorada com melhor informação sobre as emoções dos cidadãos e maior alfabetização emocional. As emoções são tão essenciais para a tomada de decisões quanto o raciocínio lógico, e são tão prováveis de aumentar a racionalidade quanto de subvertê-la. Sentir mais efetivamente as emoções dos cidadãos poderia orientar melhor as decisões políticas. Aprender a integrar e usar as emoções, ao invés de tentar suprimi-las, poderia melhorar a tomada de decisões e a colaboração no governo.

27. Para mais informações sobre como fornecer aconselhamento científico aos formuladores de políticas, consulte o seguinte documento OECD Policy Response: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/providing-science-advice-to-policy-makers-during-covid-19-4eec08c5/>.

28. Veja a resposta em <https://www.gov.uk/government/groups/scientific-advisory-group-for-emergencies-sage-coronavirus-covid-19->.

29. Ver <https://www.health.govt.nz/about-ministry/leadership-ministry/expert-groups/covid-19-technical-advisory-group>.

30. Ver <https://solidarites-sante.gouv.fr/actualites/presse/dossiers-de-presse/article/covid-19-conseil-scientifique-covid-19>.

31. Ver https://www.rki.de/EN/Home/homepage_node.html.

32. Ver <https://www.odi.org/blogs/16770-governments-must-catch-curb-coronavirus-pandemic>.

que eles entendessem claramente o propósito e a necessidade das medidas regulatórias às vezes drásticas que foram postas em prática. Fornecer informações transparentes, oportunas e eficazes é um meio fundamental para garantir que as administrações mantenham credibilidade e confiança suficientes com o público. Pesquisas sugerem que a distorção da informação, particularmente se for considerada deliberada, é uma forma de desperdício de informação.³³ Isto pode ser mais difícil em países com níveis pré-existentes de baixa confiança na eficácia do Estado, e também se os cidadãos perceberem que houve erros no início da gestão da crise. Consequentemente, níveis mais baixos de confiança dificultarão o cumprimento voluntário por parte dos cidadãos, quer se tratem de medidas de bloqueio ou aplicações de vigilância/rastreamento.³⁴ Além disso, a pandemia tem sido acompanhada pelo que ficou conhecido como “infodemia”, com níveis crescentes de informação (e desinformação) sobre o vírus, exigindo que os governos agissem rapidamente.³⁵

A Comissão Europeia também enfatizou a importância de uma “comunicação clara e oportuna e da transparência com os cidadãos”. A Comissão publicou o “Roteiro Comum Europeu para o levantamento das medidas de contenção da COVID-19” (Comissão Europeia, 2020), um documento que inclui, entre outras questões, a importância da conscientização sobre o que fazer e o que não fazer; a realização de campanhas de saúde direcionadas; enfatizando a importância do distanciamento físico e dos pa-

drões de higiene; e a coordenação entre regiões fronteiriças e países vizinhos, a fim de não transmitir mensagens conflitantes aos cidadãos.³⁶ O documento de política da OCDE sobre resiliência à pandemia da COVID-19 (OECD, 2020f) afirma que os governos também precisam tornar suas mensagens mais convincentes e adaptadas a grupos específicos ou vulneráveis. Um desafio adicional é captar a atenção dos cidadãos em um ecossistema de mídia lotado, onde as partes interessadas enfrentam uma sobrecarga de informação (OECD, 2020f).

Os governos devem reconhecer os fatores comportamentais que impulsionam as ações humanas e levá-los em conta em suas comunicações e respostas políticas. Os efeitos do contexto social e dos preconceitos comportamentais na tomada de decisões “racionais” podem ser ampliados de forma a dificultar a administração de respostas políticas eficazes. Alguns exemplos surgiram: as pessoas podem não prestar atenção às políticas governamentais de distanciamento social ou quarentena, apesar da clara evidência da necessidade de fazê-lo, ou o “comportamento de estocagem” pode se espalhar apenas por causa da imagem de que outros estão fazendo exatamente a mesma coisa. Mensagens mistas, confusas ou excessivamente “confiantes” das autoridades (que posteriormente são revertidas ou superadas pelos eventos) podem exacerbar o risco de crescente desconfiança.

33. Ver https://aisel.aisnet.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1166&context=ecis2016_rp sobre comunicação em um contexto de crise e a importância da confiança.

34. A questão da transparência e da entrada de informações é discutida com mais detalhes na OCDE (2020d).

35. O documento de política da OCDE (2020g) fornece uma ampla gama de exemplos aplicáveis.

36. Veja o link <https://reopen.europa.eu/en>.

Quadro 2.4. Repositórios de regulações sobre a COVID-19

Varios gobiernos han consolidado sus regulaciones acerca del COVID-19 en plataformas en línea, lo que permite un fácil acceso al público y que otros reguladores puedan aprender de ellos. Por ejemplo:

- O Canadá centraliza informações sobre legislação, estatutos, ordens e regulamentos adotados em resposta à COVID-19, inclusive detalhes sobre datas de vigência, no site do Departamento de Justiça: <http://www.justice.gc.ca/eng/csj-sjc/covid.html>.
- O Japão lista as políticas básicas para a prevenção e controle da COVID-19 em seu site governamental: https://japan.kantei.go.jp/ongoingtopics/_00013.html.
- A Comissão Nacional de Melhoria Regulatória do México (CONAMER) centraliza informações sobre respostas regulatórias à COVID-19 em nível federal, estadual e municipal: <https://conamer.gob.mx/respuestas-regulatorias-covid-19/>.
- A África do Sul disponibilizou todos os regulamentos e diretrizes da COVID-19 em um só lugar no site do governo: <https://www.gov.za/covid-19/resources/regulations-and-guidelines-coronavirus-covid-19>.
- O site de resposta ao coronavírus da UE fornece uma visão geral das medidas nacionais tomadas em matéria de transporte, fronteiras e restrições à livre circulação, assim como em apoio à economia: https://global-response.europa.eu/index_en.
- Na Itália, o corpo completo da legislação está disponível no site www.normattiva.it, inclusive uma seção de medidas COVID-19 na página principal. A página inicial do governo tem uma parte dedicada às disposições relacionadas à COVID-19 (legislação, medidas temporárias, ações políticas: <http://www.governo.it/it/coronavirus-normativa>).

Os reguladores setoriais também disponibilizaram listas de autorizações ou regulações de emergência. Por exemplo:

- A *US Food and Drug Administration (FDA)* lista todas as Autorizações de Uso de Emergência (*The Emergency Use Authorizations - AUEs*) atuais e concluídas para diagnosticar e responder a emergências de saúde pública em <http://www.fda.gov/medical-devices/emergency-situations-medical-devices/emergency-use-authorizations#coronavirus2019>. O site inclui AUEs do COVID-19 que disponibilizam equipamentos de proteção pessoal, dispositivos médicos, diagnóstico *in vitro* e testes de anticorpos para SARS-CoV-2, entre outros.

Fonte: OCDE (2020k); Governo da Itália (2020).

D.

Quais são os desafios futuros para a gestão regulatória?



Governos do mundo inteiro foram forçados a desenvolver respostas regulatórias de emergência em um contexto onde o quadro clínico, inclusive a propagação do vírus, não era totalmente compreendido e na ausência de uma base firme de evidências sobre a eficácia das medidas de contenção. Apesar disso, as disciplinas de gestão regulatória permanecem tão relevantes em tempos de crise como em tempos “normais”. É essencial que o futuro não ofereça às administrações a possibilidade de passar à “legislação sem evidências” e que sejam aproveitadas oportunidades para reunir dados e avaliar a eficácia das diferentes respostas à crise, o que, por sua vez, informará as respostas a futuras crises. Entretanto, as ferramentas de gestão regulatória enfrentarão uma série de desafios à frente, para que continuem fazendo parte do processo de elaboração de

políticas, desafios que as administrações terão de focar:

- As tecnologias digitais, impulsionadas pela inteligência artificial e pelos *grandes dados*, oferecem oportunidades para superar o desafio de informação enfrentado pelos governos (por exemplo, sobre a propagação do vírus e a eficácia das medidas de contenção) e aumentar a capacidade regulatória. Esses avanços apresentam meios para monitorar surtos, rastrear sintomas, rastrear contatos e apoiar medidas de contenção. Eles também podem ajudar os formuladores de políticas a adaptar as respostas regulatórias e a monitorar o cumprimento das medidas governamentais. Entretanto, podem haver tensões fundamentais entre a salvaguarda da privaci-

dade, os direitos individuais e a eficácia no uso das tecnologias digitais, embora haja lições a serem aprendidas com os conhecimentos desenvolvidos na política regulatória e na gestão regulatória.³⁷

- É improvável que as administrações sejam capazes de desenvolver AIRs *ex ante* detalhadas em situações de crise onde o imperativo é preparar respostas de emergência e onde há falta de dados sobre o problema ou soluções provavelmente eficazes (as flexibilidades devem ser incorporadas nas políticas AIR para isentar ou exigir AIR menos detalhadas em tais situações). Entretanto, em tais situações, deve ser dada mais ênfase para garantir que as provisões de emergência estejam sujeitas a alguma forma de análise *ex post*. Esta abordagem também deve ser usada para as várias facilidades regulatórias que foram implementadas durante a crise para reduzir a carga regulatória (por exemplo, isenções regulatórias, flexibilidades administrativas, abordagens flexíveis de aplicação da regulação) para determinar se estas facilidades devem ser mantidas pós-crise. Os Princípios de Melhores Práticas para Revisão de Inventário Regulatório da OCDE (OCDE, em breve [a]) recomendam que as administrações considerem no início do ciclo político os critérios de desempenho necessários para avaliação *ex post*, inclusive se os objetivos da regulação são claros, quais dados serão usados para

medir o desempenho e se existem processos de monitoramento para coletar dados, bem como a alocação de recursos institucionais. Os métodos práticos incluem a incorporação sistemática do uso de cláusulas de caducidade ou revisões pós-implementação. Como observado acima, os formuladores de políticas devem aproveitar todas as oportunidades para coletar informações sobre o vírus, seu impacto nas diferentes populações e a eficácia dos diferentes mecanismos de resposta a crises (Dudley, 2020).³⁸

- As administrações também precisarão considerar como sua abordagem para a entrega de regulações (por exemplo, autorizações e aprovações, inspeções e aplicação) afetará sua capacidade de responder a futuras situações de crise. Em geral, os Princípios de Melhores Práticas de Aplicação e Inspeção da OCDE (e o Conjunto de Ferramentas de Aplicação e Inspeção)³⁹ podem funcionar como diretrizes de boas práticas para a aplicação da lei. Na medida do possível, os controles devem ser baseados na avaliação de risco. A abordagem mencionada acima deve ser receptiva e não estática, ou seja, deve reagir aos desenvolvimentos, mudanças, novas avaliações, comportamento e resultados. O objeto de controle e a forma como as medidas de execução são decididas devem ser estritamente proporcionais à gravidade da infração (potencial ou real), ou seja, ao

37. A OCDE e o Grupo do Banco Mundial desenvolverão em conjunto novos trabalhos analíticos para examinar as oportunidades oferecidas pelas tecnologias emergentes, bem como explorar questões regulatórias e de privacidade de dados, tanto para monitorar a propagação do surto como para fins de aplicação da lei. Isto informará a capacitação, o uso de ferramentas digitais e a resiliência para as próximas epidemias. Para mais informações, consulte <https://blogs.worldbank.org/psd/technology-helps-strengthen-countries-regulatory-capacity-respond-covid-19>.

38. Ver <https://www.forbes.com/sites/susandudley/2020/03/20/learning-from-covid-19/#3852812d15f1>.

39. Ver OECD (2020h). A questão da aplicação da regulação com relação à resposta à COVID-19 é discutida com mais detalhes na OCDE (2020d).

risco que ela gera. A aplicação deve visar atingir o objetivo da regulação, e não se concentrar no “processo por si mesmo”.

- Os governos também devem introduzir flexibilidade nas políticas de engajamento das partes interessadas para que, em futuras situações de crise, possam tornar o engajamento dessas partes seletivo e reunir informações cruciais. Os Princípios de Melhores Práticas da OCDE sobre Envolvimento de Partes Interessadas na Política Regulatória (OCDE, em breve [b]) enfatizam a importância de os governos escolherem ferramentas de consulta apropriadas para diferentes tipos de envolvimento de partes interessadas e para o estágio correto do processo de elaboração de políticas. A escolha de ferramentas de consulta apropriadas (por exemplo, ferramentas digitais de consulta ou processos deliberativos representativos, como os júris de cidadãos⁴⁰) é crucial à luz dos prazos apertados e da necessidade de minimizar as interações face a face durante o desenvolvimento das respostas à COVID-19. Para revisões *ex post*, será particularmente importante consultar em primeira mão as pessoas diretamente afetadas pela regulação.
- Ao desenvolver respostas regulatórias à pandemia, os governos se concentraram, compreensivelmente, na redução das taxas de mortalidade como um objetivo principal. Entretanto, tais respostas envolveram um

conjunto particularmente difícil de compromissos nos campos da saúde, econômico e social, onde as consequências potenciais de qualquer decisão regulatória (ou não regulatória) podem ser muito mais abrangentes em uma crise como a COVID-19 do que em tempos “normais”. Identificar as ferramentas analíticas corretas para ajudar os formuladores de políticas a avaliar estas contrapartidas é um desafio contínuo, particularmente em um cenário de crise onde muitas das evidências são incompletas ou incertas e as informações mudam rapidamente. As abordagens metodológicas tradicionais para avaliar os custos e benefícios das medidas implementadas pelos governos e reguladores incluem análise de custo-benefício (para medir e comparar diferentes opções regulatórias por intermédio da monetização de uma contra a outra) e análise de custo-efetividade (por meio da comparação dos custos relativos da obtenção do mesmo resultado).⁴¹

- É provável que o impacto da pandemia e das medidas de emergência afete alguns setores da economia mais drasticamente do que outros, e que tenham um impacto no número de empresas e na composição dos setores. Isto exigirá, portanto, que as administrações recalibrem sua base de provas em números comerciais para garantir que passos cruciais no processo AIR, inclusive a definição do problema, possam ser realizados com sucesso no futuro.

40. O relatório da OCDE (2020i) coletou quase 300 práticas deliberativas representativas para analisar tendências em tais processos, identificar diferentes modelos e analisar trade-offs entre várias opções de projeto, bem como os benefícios e limitações da deliberação pública.

41. Uma técnica bem estabelecida utilizada na análise custo-benefício para estimar as vantagens da redução da mortalidade é o “Valor de uma vida estatística”. Tem havido um debate considerável sobre sua adequação em relação à medição dos impactos da COVID-19. Um exemplo da literatura acadêmica pode ser encontrado aqui: <https://www.mercatus.org/system/files/broughel-covid-cba-mercatus-working-paper-v1.pdf>.



Olhando para o futuro, os governos precisarão incorporar conceitos como *pensamento sistêmico e resiliência na formulação de políticas.*

- A crise da COVID-19 sugeriu que há uma falta de resistência a choques sistêmicos nos sistemas socioeconômicos (por exemplo, serviços de saúde), o que tem permitido que as falhas se transformem em cascata de um sistema para outro. Portanto, olhando para o futuro, os governos precisarão incorporar conceitos como *pensamento sistêmico e resiliência na* elaboração de políticas a fim de preparar sistemas socioeconômicos para futuros impactos sistêmicos (por exemplo, mudança climática).⁴² A questão é: como esses conceitos podem ser incorporados aos instrumentos de gestão regulatória para garantir que eles possam ajudar a enfrentar esses desafios?
 - Há o perigo de que, ao sair da crise, ministros e funcionários públicos estejam relutantes em voltar a processos de gestão regulatória mais lentos e deliberativos. Neste contexto, **órgãos fortes e com recursos adequados de supervisão e coordenação regulatória** serão essenciais e desempenharão um papel fundamental para garantir que melhores hábitos regulatórios não deixem acidentalmente de ser prioridade, como resultado de medidas tomadas sem AIRs durante a crise, particularmente em países onde as AIRs não estão profundamente enraizadas ou plenamente incorporadas.
- Tais órgãos também terão um papel importante a desempenhar para tirar lições da experiência e promover a adoção de abordagens inovadoras na gestão regulatória, e podem ajudar a priorizar os esforços de análise *ex-post* e assegurar que evidências relevantes de implementação sejam coletadas e avaliadas.
- Os governos também precisarão considerar como exemplificar as respostas

42. Esta questão é discutida com mais detalhes na OCDE (2019, 2020j).

comportamentais humanas em seus processos políticos e procurar utilizar ainda mais as ferramentas de compreensão comportamental⁴³ para entender plenamente como a sociedade reagirá às mudanças legislativas e se afastar das suposições tradicionais sobre o comportamento humano utilizadas na análise econômica. Há uma necessidade de aprofundar a compreensão das percepções humanas de risco e viés, e focar mais em como garantir o cumprimento e a implementação e aplicação das regulações.

- A importância da Cooperação Regulatória Internacional (CRI)⁴⁴ tem recebido maior atenção devido à COVID-19. A escalada dessa crise em termos pandêmicos destaca a necessidade de uma ação coletiva em todas as frentes políticas para complementar as ações em nível nacional e para tratar de questões transfronteiriças de curto e longo prazo. Devido à rapidez das respostas exigidas pela crise, existe um desafio contínuo para assegurar que a CRI esteja firmemente inserida *ex ante* nos marcos normativos, para que seja mobilizada em tempo hábil (OECD, 2020k).
- Outra grande preocupação dos governos (inclusive anteriormente à crise) está relacionada à sua capacidade de desenvolver novas e oportunas respostas regulatórias à rápida evolução da inovação tecnológica. Isto levantou uma série de desafios, inclusive como garantir que a regulação acompanhe a rápida evolução das tecnologias digitais; como desenvolver estruturas regulatórias “adequadas ao propósito” quando a digitalização atenuar os limites usuais entre mercados e setores; e como regular tecnologias que abrangem múltiplos regimes regulatórios e jurisdições. As ferramentas de governança regulatória devem desempenhar um papel fundamental nesta área política, em particular para evitar que os governos “se apressem a regular” e ajudá-los a escolher entre abordagens regulatórias e alternativas para promover a inovação digital, ao mesmo tempo em que mitigam os riscos.

43. A OCDE (2017) analisou mais de 100 estudos de caso mostrando a aplicação de abordagens comportamentais às políticas públicas em todo o mundo.

44. Esta questão é discutida mais detalhadamente na OCDE (2020k).

Referências

- Asamblea Nacional. 2020. Emergency Law to Address the Covid-19 Epidemic. París: Asamblea Nacional. Disponível em: http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/loi_urgence_epidemie_covid-19.
- CDC (Centers for Disease Control). 2020. Handwashing: Clean Hands Save Lives. Atlanta, Georgia: CDC. Disponível em: <https://www.cdc.gov/handwashing/index.html>.
- Comisión Europea. 2020. Hoja de ruta común europea para el levantamiento de las medidas de contención de la COVID-19. Bruselas: Comisión Europea.
- Dean, M., A. Foddai e I. Grant. 2017. Hand Sanitisers: Their use and efficacy. Safefood, junio. Disponível em: <https://www.safefood.net/research-reports/hand-sanitisers-efficacy>.
- Departamento de Saúde e Assistência Social. 2020. Impact assessment: Coronavirus bill. Summary of impacts. Londres: Government of the United Kingdom. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/coronavirus-bill-summary-of-impacts/coronavirus-bill-summary-of-impacts>.
- DPMC (Department of the Prime Minister and Cabinet). 2020. Cabinet committee: COVID-19 Ministerial Group. Wellington: DPMC.
- Dudley, S. 2020. Learning From COVID-19. Forbes, 20 de marzo. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/susandudley/2020/03/20/learning-from-covid-19/#50682d0d15f1>.
- ECDC (Centro Europeo para el Control y la Prevención de Enfermedades). 2020. Poster: Effective hand-washing. Solna: ECDC. Disponível em: <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/poster-effective-hand-washing>.
- G20. 2020. Trade and Investment Ministerial Statement.
- Governo da Austrália. 2020a. National COVID-19 Coordination Commission. Canberra: Governo da Austrália.
- . 2020b. Prime Minister's Exemption: COVID-19 Related Measures. Canberra: Gobierno de Australia. Disponível em: <https://ris.pmc.gov.au/2020/03/18/prime-ministers-exemption-%E2%80%93-covid-19-related-measures>.
- Governo do Canadá. 2020. Note provided to OECD in May 2020. Ottawa: Gobierno de Canadá.
- Governo da Itália. 2020. Email to OECD on COVID-19 Regulatory Management Measures. Roma: Governo da Itália.
- Governo dos Países Baixos. 2020a. Dutch measures against coronavirus. Ámsterdam: Gobierno de los Países Bajos. Disponível

- em: <https://www.government.nl/topics/coronavirus-covid-19/tackling-new-coronavirus-in-the-netherlands>.
- . 2020b. Regulatory management and COVID-19 in the Netherlands. Amsterdam: Gobierno de los Países Bajos.
- Governo do Reino Unido. 2020. New government structures to coordinate response to coronavirus. Londres: Gobierno del Reino Unido. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/news/new-government-structures-to-coordinate-response-to-coronavirus>.
- Mair, D., L. Smillie, G. La Placa, F. Schwendinger, M. Raykovska, Z. Pasztor y R. van Bavel. 2019. Understanding our Political Nature: How to put knowledge and reason at the heart of political decision-making. EUR 29783 EN. Luxemburgo: Publications Office of the European Union. Disponível: <http://dx.doi.org/10.2760/374191>.
- Meuwese, A. 2020. The Disjointed Dutch Policies to Fight COVID-19. The Regulatory Review. Disponível: <https://www.theregreview.org/2020/05/18/meuwese-disjointed-dutch-policies-fight-covid-19/>.
- Molloy, S. 2020. Covid-19, Emergency Legislation and Sunset Clauses. Londres: UK Constitutional Law Association. Disponível em: <https://ukconstitutionallaw.org/2020/04/08/sean-molloy-covid-19-emergency-legislation-and-sunset-clauses/>.
- Murphy, R. 2020. Using Behavioural Science to Improve Hand Hygiene in Workplaces and Public Places, Research Services and Policy Unit, Department of Health. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/Using-Behavioural-Science-to-Improve-Hand-Hygiene-A-Murphy/dfd2061059bb106606c2d76638ef9ba022766895>.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2010. OECD Employment Outlook 2010: Moving beyond the Jobs Crisis. París: OCDE. Disponível em: https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2010-en.
- . 2012. Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. París: OCDE. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en>.
- . 2014. The crisis and its aftermath: A stress test for societies and for social policies. En: Society at a Glance 2014: OECD Social Indicators. París: OCDE. Disponível em: https://dx.doi.org/10.1787/soc_glance-2014-5-en.
- . 2017. Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World. París: OCDE. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264270480-en>.
- . 2018a. Regulatory Policy Outlook. París: OCDE.
- . 2018b. Good Jobs for All in a Changing World of Work: The OECD Jobs Strategy. París: OCDE. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264308817-en>.
- . 2019. Good Governance for Critical Infrastructure Resilience, OECD Reviews of Risk Management Policies. París: OCDE. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/O2f0e5a0-en>.
- . 2020a. OECD Key Country Policy Tracker. París: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/coronavirus/country-policy-tracker/>.
- . 2020b. Regulatory Quality and COVID-19: Managing the Risks and Supporting

- the Recovery. París: OCDE. Disponível em: [https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/Regulatory-Quality-and-Coronavirus%20-\(COVID-19\)-web.pdf](https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/Regulatory-Quality-and-Coronavirus%20-(COVID-19)-web.pdf).
- . 2020c. The Use of Regulatory Management Tools in Times of Crisis. Webinar, 26 de mayo. París: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/regulatory-quality-and-covid-19-the-use-of-regulatory-management-tools-in-a-time-of-crisis-b876d5dc/>.
- . 2020d. Regulatory Policy and Covid-19 Response: Removing administrative barriers, improving regulatory delivery. París: OCDE. Disponível em: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/removing-administrative-barriers-improving-regulatory-delivery-6704c8a1/>.
- . 2020e. When the going gets tough, the tough get going: How economic regulators bolster the resilience of network industries in response to the COVID-19 crisis. París: OCDE. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135_135364-qc5jpyar8f&title=When-the-going-gets-tough-the-tough-get-going-how-economic-regulators-bolster-the-resilience-of-network-industries-in-response-to-the-COVID-19-crisis_
- . 2020f. Building resilience to the Covid-19 pandemic: the role of centres of government. París: OCDE. Disponível em: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/building-resilience-to-the-covid-19-pandemic-the-role-of-centres-of-government-883d2961/>.
- . 2020g. Transparency, communication and trust: The role of public communication in responding to the wave of disinformation about the new Coronavirus. París: OCDE.
- . 2020h. Regulatory enforcement and inspections. París: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/enforcement-inspections.htm>.
- . 2020i. Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. París: OCDE. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/339306da-en>.
- . 2020j. A systemic resilience approach to dealing with Covid-19 and future shocks. París: OCDE. Disponível em: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/a-systemic-resilience-approach-to-dealing-with-covid-19-and-future-shocks-36a5bdfb/>.
- . 2020k. No policy maker is an island: the international regulatory co-operation response to the COVID-19 crisis. París: OCDE. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=134_134311-cbjgrk3pwj&title=No-policy-maker-is-an-island-the-international-regulatory-co-operation-response-to-the-COVID-19-crisis_
- . 2020l. Ensuring data privacy as we battle COVID-19. París: OCDE. Disponível em: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/ensuring-data-privacy-as-we-battle-covid-19-36c2f31e/>.
- . 2020m. OECD Economic Outlook. París: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economic-outlook/>.
- . 2020n. Tracking and tracing COVID: Protecting privacy and data while using apps and biometrics. París: OCDE. Disponível em: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/tracking-and-tracing-covid-protecting-privacy-and-data-while-using-apps-and-biometrics-8f394636/>.

- . Próxima publicação (a). OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: Reviewing the Stock of Regulations (Draft). Paris: OCDE. Disponível em: <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/public-consultation-oecd-best-practice-principles-reviewing-the-stock-of-regulation.htm>.
- . Próxima publicação (b). Best Practice Principles on Stakeholder Engagement in Regulatory Policy. Paris: OCDE.
- Prime Minister of Australia. 2020. National Cabinet Update. Canberra: Prime Minister of Australia.
- Prime Minister of Canada. 2020. Prime Minister creates committee on COVID-19. Ottawa: Prime Minister of Canada. <https://pm.gc.ca/en/news/news-releases/2020/03/04/prime-minister-creates-committee-covid-19>.
- RegWatch Europe. 2020a. Covid-19 effects on national regulatory scrutiny bodies in Europe. Fráncfort: RegWatch Europe.
- . 2020b. A summary of RegWatch Europe experiences under COVID-19. Fráncfort: RegWatch Europe.
- Sunstein, C. 2020. Coronavirus Is Giving Cost-Benefit Analysts Fits. Bloomberg, 12 de mayo. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2020-05-12/coronavirus-is-giving-cost-benefit-analysts-fits>.
- UN Bonn. 2020. World Water Day 2020 highlights the essential role of handwashing. UN Bonn, 22 de marzo de 2020. Disponível em: <https://www.unbonn.org/news/world-water-day-2020-highlights-essential-role-handwashing>.
- Vaganay, M. 2020. An investigation of hand washing facilities in various settings on the island of Ireland. Safefoods. Disponível em: <https://www.safefood.net/professional/research/research-portfolio/1-microbiology-food-hygiene/an-investigation-of-hand-washing-facilities-in-var>.

PREPARADOS **PARA**
REGULAR?

Lições e desafios da regulação
na América Latina e no Caribe



3

**O NOVO PAPEL DAS
REFORMAS REGULATÓRIAS**

Para onde vamos?

Pedro Farias, Eliezer Olivares e Ana María Zárate

A.

A relevância da regulação e o duplo desafio dos reguladores



A crise da COVID-19 destacou e aprofundou os desafios institucionais, econômicos e sociais na região. Institucionalmente, as deficiências na capacidade dos sistemas de saúde e proteção social para lidar com a crise sem precedentes se tornaram evidentes. Além disso, as medidas de confinamento e distanciamento tiveram efeitos significativos na atividade econômica geral. Em 2020, houve uma contração de -3,1% no crescimento da produção global e -2,0% para as economias de mercado emergentes e em desenvolvimento (FMI, 2022). Como resultado, desenvolveu-se uma crise de empregos com perdas significativas de postos de trabalho, particularmente nas economias emergentes, onde as populações mais vulneráveis foram desproporcionalmente afetadas tanto pelo vírus quanto em sua capacidade de gerar renda.

A gestão desta crise inédita e os esforços, na América Latina e no Caribe, para alavancar uma recuperação sustentável e inclusiva

exigem regulações eficazes e eficientes que considerem e respondam à nova realidade e tendências que estão redefinindo o funcionamento da administração pública e sua relação com a sociedade. Isto é particularmente relevante quando se considera o papel da regulação no desempenho econômico de um país e, conseqüentemente, na recuperação econômica pós-pandêmica.

Desde o final dos anos 90, a literatura econômica tem mostrado um relativo consenso sobre a existência de uma relação negativa entre excesso de regulação e crescimento econômico (e vice-versa, uma relação positiva entre simplificação e melhoria da regulação e crescimento). Por exemplo, Gelauff e Lejour (2006) constatam que uma redução de 25% na carga administrativa nos países da UE levaria a um aumento médio de 0,9% do produto interno bruto (PIB) da região no curto prazo e até 1,5% no longo prazo. Na mesma linha, a *Australian*



As medidas de confinamento e distanciamento tiveram efeitos significativos na atividade econômica global.

Productivity Commission (2006) informa que uma redução de 20% nos custos de conformidade regulatória do país levaria, após um período de ajuste, a um aumento do PIB de cerca de 1,3%. Há também estudos que demonstram a contribuição da simplificação regulatória para o crescimento pela melhoria da produtividade. Por exemplo, Costa e Aubyn (2012) observam que um programa de simplificação regulatória a longo prazo – que leva a um aumento na qualidade das instituições – pode ter um impacto na produtividade total dos fatores (PTF)¹ de 0,6% em média.

Com a evolução do conceito de reforma regulatória, incorporando elementos de política pública e governança,² as pesquisas começaram a se concentrar cada vez mais na relação entre esta nova abordagem e o crescimento econômico. Especificamente, estudos indicam que a adoção da Análise de Impacto Regulatório (AIR) tem um efeito positivo no bem-estar econômico, particularmente quando o processo interno de AIR está

sujeito a um exame externo (Hahn e Tetlock, 2008; Farrow, 2000; Graham, 2008; Abusah e Pingario, 2011).

Entretanto, embora exista um relativo consenso na literatura de que a intervenção regulatória pode ajudar a alocar recursos de forma mais eficiente, deve-se reconhecer que grande parte desta literatura trata da relação entre crescimento macroeconômico agregado e regulação, tornando difícil entender em um nível mais sutil a inter-relação de cada política e/ou instrumento regulador com as diferentes variáveis econômicas que levam a uma maior produtividade.

Na região da América Latina e Caribe (ALC), a regulação também tem sido vinculada à produtividade. Em seu livro *Ill-rewarded Efforts: Mexico's Elusive Quest for Prosperity*, Santiago Levy (2018) observa que as principais políticas e instituições que impedem o crescimento no México são aquelas relacionadas a regulações sobre tributação, trabalho e previdência social, e aplicação de contratos.

1. A produtividade total do fator (PTF) mede a eficiência de todos os insumos para a produção e, portanto, permite determinar se há uma economia líquida por unidade de produção.

2. Ou seja, a institucionalização de uma política regulatória abrangente que considere o uso de ferramentas regulatórias para melhorar o desempenho regulatório e alcançar objetivos de políticas públicas em vários níveis de governo (Cofemer, 2012).

Levy explica que a principal razão para o baixo crescimento da produtividade no México é a má alocação, entendida como uma situação em que a distribuição dos indivíduos por diferentes ocupações, a distribuição das empresas por diferentes setores ou tamanhos, e a correspondência entre empresas e trabalhadores de diferentes habilidades estão longe de ser ideais.

A má alocação pode resultar de políticas e regulações subótimas em várias áreas ou do *modus operandi* das instituições encarregadas de fazer cumprir a regulação, uma vez que as instituições deficientes são incapazes de criar as condições necessárias para ter mercados razoavelmente eficientes, ou para oferecer serviços de qualidade razoável. Em resumo, a má alocação persistente é o resultado de algumas

políticas, regulações e instituições que são prejudiciais à produtividade.

Assim, o progresso em direção aos objetivos de desenvolvimento da região requer necessariamente a consolidação de sistemas regulatórios modernos e eficazes que estimulem a inovação e a alocação adequada de recursos. Neste contexto, os governos da região enfrentam um duplo desafio: por um lado, devem consolidar e fortalecer as capacidades existentes para a adoção de boas práticas regulatórias reconhecidas internacionalmente e, por outro, devem responder a um cenário em que as mudanças tecnológicas, econômicas e sociais aceleradas pela pandemia exigem novas habilidades e geram a oportunidade de avançar em novas agendas de políticas. Cada um desses desafios é descrito abaixo.



Em seu livro “*Esfuerzos mal recompensados: la elusiva búsqueda de la prosperidad en México*”, Santiago Levy (2018) aponta que as principais políticas e instituições que impedem o crescimento no México são aquelas relacionadas às regulações sobre tributação, trabalho e seguridade social e a execução de contratos.

Primeiro desafio: consolidar a adoção de boas práticas regulatórias

Como mencionado no Capítulo 1, apesar do progresso alcançado, a América Latina e o Caribe ainda enfrentam vários desafios institucionais para a consolidação do uso de instrumentos de política e gestão regulatória já tradicionais em países mais avançados. Primeiro, ainda há muito a ser feito na região em termos da institucionalização de políticas de melhoria regulatória, por meio de esquemas de supervisão e coordenação que promovam tais políticas em todos os níveis de governo e garantam sua efetiva implementação. Vários países da região enfrentam desafios associados a uma dispersão das funções de melhoria regulatória, com o desafio resultante de uma coordenação interinstitucional adequada. Em outros casos, os órgãos existentes ainda estão muito concentrados em um único aspecto da reforma regulatória, particularmente na área da simplificação administrativa, uma área na qual os países latino-americanos tiveram experiências mais consolidadas nos últimos anos, não apenas em nível de governo central, mas cada vez mais em nível subnacional.

Em segundo lugar, o controle de qualidade da regulação pelo uso sistemático de AIR *ex ante* ainda não foi consolidado na região. Esta ferramenta, considerada uma boa prática em nível internacional para a tomada de decisões baseada em evidências, ainda representa um grande desafio para a maioria dos países porque requer recursos técnicos e humanos significativos, bem como esquemas e meca-

nismos de coordenação interinstitucional para a participação social. Embora muitos países da região já tenham introduzido a AIR em alguns tipos de intervenções, poucos aplicaram a ferramenta extensiva e sistematicamente em seu governo central, e ainda menos avançaram em sua implementação em nível subnacional. Além disso, a avaliação de impacto *ex-post* continua sendo uma ferramenta relativamente estranha na prática regulatória de quase todos os países da América Latina e do Caribe, como apontado no primeiro capítulo desta publicação.

Em terceiro lugar, a região fez progressos em tornar os processos regulatórios mais abertos, transparentes e participativos, mas ainda há necessidade de consolidar esforços e assegurar a participação dos diferentes atores afetados e envolvidos no processo regulatório e, acima de tudo, garantir que esses processos sejam postos em marcha em um estágio inicial na preparação de intervenções regulatórias. Atualmente, nenhum país da região tem a obrigação de envolver os diferentes atores antes que o texto regulatório seja escrito. Além disso, é necessário continuar consolidando a tendência positiva no uso das tecnologias da informação e comunicação (TICs) para fortalecer a participação das partes interessadas relevantes nos processos regulatórios, um aspecto que tem feito grandes progressos na região, mas que precisa ser fortalecido tanto em termos tecnológicos e institucionais quanto em termos de consciência social.

Segundo desafio: responder às novas demandas econômicas, tecnológicas e sociais

A adoção ou consolidação das boas práticas regulatórias tradicionais mencionadas no primeiro desafio, embora úteis e necessárias, especialmente no contexto da América Latina e do Caribe, deve ser acompanhada pela busca de abordagens inovadoras que possam responder aos novos desafios econômicos, sociais e tecnológicos que os reguladores enfrentam a fim de avançar uma nova agenda de desenvolvimento inclusiva, sustentável e resiliente que aproveite plenamente as oportunidades associadas às tecnologias e inovações emergentes.

Neste sentido, a recuperação da crise pandêmica proporciona uma oportunidade para repensar o modelo de desenvolvimento. Como mencionado no Capítulo 2, algumas jurisdições, assim como alguns líderes e *think tanks*, usaram expressões como “reconstruir melhor” ou “melhor normalidade” para se referir à necessidade de criar as condições necessárias para reduzir a exposição dos países e aumentar sua resistência a crises futuras, sejam elas de saúde, ambientais ou outras, com uma visão de longo prazo, em contraposição à simplesmente retornar à normalidade pré-pandêmica.

A realização deste objetivo depende da abordagem de problemas estruturais como a pobreza, a mudança climática e a necessidade de criar sociedades mais inclusivas e de

aproveitar o enorme potencial gerado pelos avanços tecnológicos. Esta visão se reflete no crescente reconhecimento explícito por parte de vários governos, cidadãos e setor privado da importância da sustentabilidade nos planos de recuperação econômica e social.

Para lidar com as profundas mudanças ocorridas e para preparar o caminho a seguir, os reguladores também estão revendo a forma como exercem seu papel. Embora haja um longo caminho a percorrer, alguns deles mostraram que é possível responder de forma rápida e flexível durante períodos de crise.

A colaboração, as tecnologias digitais e um ambiente que fomente a inovação, não apenas no mercado, mas também no trabalho dos próprios reguladores, serão a chave para a recuperação e a resiliência futuras. Por exemplo, a maioria dos reguladores financeiros e bancos centrais em 114 jurisdições relataram ter acelerado as iniciativas de inovação regulatória ou desenvolvido novas iniciativas durante a pandemia. Além disso, a natureza global do desafio enfatizou o papel central da cooperação internacional na abordagem de desafios comuns. As limitações institucionais enfrentadas pelos reguladores para lidar com esses desafios e as novas abordagens que surgiram como resultado deles são discutidas abaixo, mas, primeiramente, as implicações dessas novas demandas são exploradas com mais detalhes.

B.

Temas catalisadores na agenda socioeconômica e o papel da regulação



A pandemia mudou a realidade enfrentada pelos reguladores. Entretanto, muitas dessas mudanças são simplesmente uma reafirmação de questões que a região tem enfrentado nos últimos anos e que a pandemia simplesmente tornou mais visível, enquanto outras são tendências que, embora não sejam novas, foram aceleradas pelas mudanças drásticas provocadas pela pandemia.

Além disso, as organizações internacionais integram cada vez mais estas tendências em suas visões para o futuro. Por exemplo, o BID identificou cinco áreas de oportunidade para ter um crescimento econômico sustentável e inclusivo na América Latina e no Caribe: integração regional, economia

digital, pequenas e médias empresas (PMEs), resiliência e mitigação da mudança climática, e igualdade e diversidade de gênero. As soluções que os governos, o mercado e a sociedade constroem nestas áreas certamente exigirão regulações que influenciarão o comportamento dos atores econômicos e sociais. O sucesso das políticas públicas a serem implementadas será condicionado pela qualidade dessas regulações e seus efeitos sobre quatro grandes questões catalisadoras da agenda de políticas públicas discutidas abaixo, a saber: i) inclusão social e pobreza, ii) transformações tecnológicas, iii) cooperação internacional, e iv) mudança climática e sustentabilidade ambiental.

i) Inclusão social e pobreza

Em comparação com as economias desenvolvidas, a América Latina e o Caribe são caracterizados por alta desigualdade de renda, falta de equidade de gênero e dificuldades no acesso aos serviços governamentais para populações ou grupos vulneráveis. De acordo com Busso e Messina (2020) na região, em média, o 1% mais rico da população tem 21% da renda da economia inteira, enquanto os 10% mais ricos recebem mais da metade da renda nacional antes dos impostos. Em outras palavras, os 10% mais ricos da população ganham 22 vezes mais do que os 10% mais pobres, e o coeficiente médio de Gini é de 0,46, enquanto nos países desenvolvidos é de 0,32.

Além disso, embora a diferença salarial de gênero na região tenha diminuído nas últimas décadas, ela ainda está presente. Por exemplo, as mulheres ganham 0,87 centavo de dólar em relação a cada dólar ganho pelos homens, gastam três vezes mais horas por semana do que os homens em trabalho não remunerado em casa, e acabam trabalhando quase 18 horas a mais por semana do que os homens.

Finalmente, as lacunas entre os grupos populacionais são amplas. Em média, 43% da população indígena e 25% dos afrodescendentes são pobres nos países da região. Quando ajustado para o nível educacional, os salários dos afrodescendentes são em média 17% inferiores aos do resto da população, enquanto a diferença salarial ajustada para os povos indígenas é de 27%.

O desafio da inclusão é agravado pelo advento da economia digital e das novas tecnologias, que reforçam a importância do acesso à Internet para facilitar o exercício dos direitos e o acesso às oportunidades e interações sociais. Na América Latina e no Caribe, a penetração da Internet está próxima a 70%; entretanto, há uma grande variação entre países: de cerca de 90% na Argentina, Chile e Uruguai para 37,6% em Honduras e 17,8% no Haiti, de acordo com dados das Estatísticas Mundiais da Internet.³ Além disso, as lacunas de gênero no acesso à Internet continuam sendo significativas. O mesmo se aplica ao acesso entre diferentes quintis de renda, como pode ser visto na Figura 3.1.

Além de serem injustas, as desigualdades alimentam o sentimento de exclusão social, que tem sido uma fonte de preocupação e de tensões políticas notáveis nos últimos anos. Assim, em vista da nova agenda econômica e social que está sendo elaborada em nível internacional, foi reafirmada a necessidade de reforçar uma visão de inclusão social na tomada de decisões governamentais, o que afeta os processos regulatórios, dados os efeitos potenciais da regulação sobre os grupos sociais e econômicos mais vulneráveis, tais como consumidores, minorias étnicas, mulheres e micro, pequenas e médias empresas (MPMEs). Esta abordagem reconhece a importância da coesão social para alcançar a estabilidade política e o desenvolvimento econômico.

3. Ver <https://www.internetworldstats.com/stats2.htm>.

Gráfico 3.1.**Desigualdade no acesso à mídia digital por quintil de renda, OCDE versus a América Latina e o Caribe**

Fonte: Figura B7.1.3 de Busso e Messina (2020); cálculos baseados no Teste PISA de 2018.

Para isso, os processos de reforma regulatória devem considerar a realidade dos diferentes grupos vulneráveis e o contexto particular de cada intervenção como um meio de contribuir para a construção da equidade em termos de oportunidades. Neste sentido, a participação dos cidadãos, por meio de ferramentas como a consulta pública, é de grande relevância para compreender a realidade e as necessidades destas populações, e também contribui para reforçar a legitimidade das decisões.

A regulação é frequentemente uma das principais formas de intervenção governamental nos mercados e na vida das pessoas. Portanto, é fundamental que as decisões regulatórias incorporem evidências específicas sobre seus efeitos na equidade e inclusão social e econômica, por exemplo, em análises do acesso a serviços básicos pelos quintis de renda mais baixos da população. Isto, juntamente com um processo participativo eficaz (onde todos os interessados tenham voz), assegura

que o regulador reforce sua credibilidade e legitimidade aos olhos dos diferentes atores e interessados (ver Quadro 3.1).

Finalmente, um elemento frequentemente negligenciado do ponto de vista da inclusão econômica e social é o papel das micro, pequenas e médias empresas (MPMEs), que proporcionam nove em cada dez empregos na região. A pandemia foi especialmente devastadora para este tipo de empresa, mas mesmo antes da crise, as MPMEs já tinham dificuldades devido

à falta de recursos para se adaptarem às mudanças provocadas pela digitalização. Agora, diante da nova agenda econômica e social, os reguladores devem procurar evidências de como suas decisões podem afetar essas empresas, especialmente pela criação de possíveis barreiras ou custos desproporcionais. A consideração dos efeitos das regulações sobre as MPMEs é prática comum nos países da UE, mas não está bem estabelecida na América Latina e o Caribe.

Quadro 3.1.

O governo de Biden e os efeitos distributivos na regulação

Em 20 de janeiro de 2021, o presidente dos EUA Joseph Biden emitiu um memorando instruindo o Escritório de Informação e Assuntos Regulatórios (OIRA, em inglês) do Escritório de Gestão e Orçamento (OMB) a “iniciar um processo com o objetivo de produzir um conjunto de recomendações para melhorar e modernizar a revisão regulatória”.

Estas recomendações devem resultar em sugestões concretas sobre como o processo de revisão regulatória pode promover a saúde pública e a segurança, o crescimento econômico, o bem-estar social, a justiça racial, a gestão ambiental, a dignidade humana, a equidade e os interesses das gerações futuras.

Especificamente, o Memorando destacou o mandato de propor “procedimentos que levem em conta as consequências distributivas das regulações, como parte de qualquer análise quantitativa ou qualitativa dos custos e benefícios dessas regulações, para assegurar que as iniciativas regulatórias proporcionem benefícios adequados e não sobrecarreguem indevidamente as comunidades desfavorecidas, vulneráveis ou marginalizadas”.

Segundo o próprio memorando, o objetivo dessas ações responde aos desafios enfrentados pelos Estados Unidos na época, por conta da pandemia, a recessão econômica resultante, a desigualdade racial sistêmica e a ameaça acelerada da mudança climática; e coloca OIRA na vanguarda de uma tarefa que outras agências de melhoria regulatória em todo o mundo devem levar em conta, a saber, a importância das consequências distributivas dos processos regulatórios.

ii) Transformações tecnológicas

Muitos setores da sociedade estão enfrentando um rápido e profundo processo de mudança tecnológica, com ênfase na digitalização. Este fenômeno tem sido acompanhado por uma transformação de produtos, serviços e interações, e por uma explosão sem precedentes de dados. Os modelos comerciais disruptivos estão alterando drasticamente os mercados e as indústrias tradicionais. Exemplos disso são a expansão de plataformas e economias compartilhadas em áreas como transporte, turismo ou serviços financeiros, e modelos e produtos comerciais utilizando novas tecnologias como serviços de armazenamento em nuvem, a Internet das Coisas (IoT), inteligência artificial, *Big Data* e *Blockchain*, entre outros. Embora esta tendência já fosse uma realidade antes da pandemia, ela catalisou seu desenvolvimento. Por exemplo, nos Estados Unidos, de acordo com dados do *IBM Retail Trade Index*, a pandemia acelerou a mudança de lojas físicas para lojas digitais em aproximadamente cinco anos;⁴ ou seja, em condições normais, teria levado aproximadamente cinco anos para atingir os níveis de comércio digital que foram alcançados durante a pandemia.

Esta transformação traz consigo novas dinâmicas e complexidades que, ao mesmo tempo em que criam grandes oportunidades para levar os benefícios das tecnologias digitais a toda a sociedade, também criam riscos que precisam ser considerados e abordados. Em

meio a esta revolução tecnológica, a regulação é uma ferramenta chave para mitigar os riscos e proporcionar que os benefícios da mudança tecnológica cheguem a todos e superem seus custos. Isto implica que os reguladores devem responder às mudanças tecnológicas e fomentar ambientes propícios à inovação. Entretanto, a tarefa não é fácil e os reguladores enfrentam uma série de desafios.

O primeiro desafio é a dificuldade de acompanhar o ritmo das mudanças tecnológicas na era da digitalização. Estas mudanças tecnológicas estão se desenvolvendo em um ritmo muito mais rápido do que as estruturas institucionais e os processos regulatórios. Além disso, a implementação de esquemas regulatórios preexistentes ou simplesmente a extensão de leis e regulações estabelecidas pode torná-las potencialmente obsoletas, retardando assim a inovação (Eggers, Turley e Kishani, 2018). De fato, Perez e Xie (2018) observam uma complexa inter-relação entre pesquisa tecnológica e regulação, que pode refletir-se na geração de incerteza para as empresas sobre os benefícios da pesquisa tecnológica. Por exemplo, processos regulatórios lentos podem levar a atrasos nas decisões de investimento das empresas, já que elas esperam para reunir mais informações e obter garantias sobre mudanças regulatórias futuras, o que pode afetar a perspectiva do que é lucrativo e do que não é.

4. Ver <https://techcrunch.com/2020/08/24/covid-19-pandemic-accelerated-shift-to-e-commerce-by-5-years-new-report-says/>.

A digitalização promove um aumento na complexidade dos mercados e produtos que choca com as estruturas institucionais tradicionais de governos e reguladores, criando assim um segundo grande desafio. Por um lado, isto se reflete na natureza global das novas tecnologias; por outro lado, se materializa em novos produtos e serviços que estão localizados na intersecção de vários setores tradicionais e desafiam os perímetros de ação das autoridades reguladoras e supervisoras tradicionais. Em vista disso, há necessidade de repensar os esquemas institucionais, de coordenação, colaboração e intercâmbio de dados para eliminar a incerteza regulatória associada à existência de várias jurisdições com autoridade sobre uma atividade ou modelo de negócios.

A digitalização também traz consigo desafios ligados à abordagem de seus próprios riscos, tais como privacidade e proteção de dados, que transcende a noção tradicional do direito à privacidade e exige uma supervisão regulatória inovadora. Em particular, as tecnologias digitais podem gerar tensões entre a salvaguarda da privacidade, os direitos individuais e o uso eficaz de tais tecnologias para promover a inovação. De acordo com o Banco Mundial e a União Internacional de Telecomunicações - UIT

(2020), a natureza das novas tecnologias exige uma nova abordagem regulatória da proteção de dados, com instituições adequadas para garantir o cumprimento das normas de proteção geradas por essas novas tecnologias.

Da mesma forma, a economia digital desafia as concepções associadas à proteção da concorrência e as dificuldades relacionadas à proteção do consumidor e ao estímulo à inovação. Por exemplo, vários dos modelos comerciais atuais implementados por grandes empresas de tecnologia prestam serviços gratuitos que antes não existiam, desafiando conceitos tradicionais de hegemonia de mercado e danos ao consumidor.

As políticas regulatórias e os órgãos reguladores devem ajudar a aumentar os benefícios dos avanços tecnológicos e reduzir seus efeitos negativos. Neste sentido, a regulação da economia digital deve fortalecer a legitimidade e a confiança no Estado, facilitar a participação, proteger o espaço digital, melhorar a informação disponível, empoderar os cidadãos para tomar decisões, levar em conta os efeitos no mercado de trabalho, gerar os incentivos corretos para a inovação e impulsionar as melhorias de produtividade e, assim, o crescimento econômico.



O primeiro desafio é a dificuldade de acompanhar as mudanças tecnológicas na era da digitalização.

Para abordar esses desafios, os reguladores precisam criar capacidade institucional, adotar novas tecnologias, abordagens e ferramentas e aplicar práticas modernas de gestão que permitam maximizar os efeitos positivos da inovação no crescimento econômico e na qualidade de vida das pessoas (ver Quadro 3.2). Além disso, a ubiquidade das novas tecnologias exige, por um lado, maior colaboração regulatória entre ministérios, reguladores setoriais e multissetoriais, e uma multidão de partes interessadas no desenvolvimento de tais tecnologias para tratar efetivamente de seus impactos, e, por outro lado, colaboração

regulatória em nível nacional, regional e internacional (Eggers, Turley e Kishani, 2018). Para isso, não há necessidade de começar do zero. Os instrumentos que modernizaram a regulação nas últimas décadas estabeleceram as bases para esta nova agenda regulatória. Assim, ainda é necessário garantir uma boa governança regulatória; estabelecer mecanismos para identificar bem o problema e alternativas de solução baseadas em evidências; levar em conta custos e benefícios; e rever periodicamente as regras, entre outras práticas e princípios aplicáveis tanto no mundo analógico quanto no digital.

Quadro 3.2.

O caso do setor *fintech* na América Latina

A pandemia e o crescimento experimentado pela indústria de tecnologia financeira nos últimos anos serviram como aceleradores dos processos de reforma regulatória em tecnologias financeiras ou *fintechs* na região: o Brasil acelerou as reformas no sistema de pagamentos, o Chile publicou uma lei *Fintech* há muito esperada e a Colômbia incorporou ajustes na sua regulação de *crowdfunding*.

O caso das *fintechs* na América Latina é um bom exemplo da constante busca de alternativas para superar o problema da assimetria de conhecimento entre a indústria e os reguladores, tão comum em setores com alta dinâmica tecnológica. Assim, a região implementou, por um lado, os *Sandbox* regulatórios, como no Brasil e na Colômbia, e, por outro, *pólos de inovação*, como em El Salvador e na República Dominicana na América Central.

Também vale a pena destacar as iniciativas que visam a capacitação e a promoção de um melhor entendimento do ecossistema *fintech*. Por exemplo, juntamente com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Universidade de Cambridge, mais de 75 funcionários foram treinados em *fintech* e *crowdfunding*. Como resultado, os reguladores se envolveram mais ativamente no ecossistema *fintech*, interagindo com os atores, tentando entender seus diferentes subsetores e aprendendo sobre os participantes nesse mercado. Esse treinamento também ajudou os funcionários públicos a ter uma melhor compreensão dos modelos de negócios e da necessidade de desenvolver regulações apropriadas para cada um dos subsetores da indústria *fintech*.

iii) Cooperação internacional

Nas últimas décadas, a integração competitiva dos países da região nos mercados internacionais criou oportunidades e estimulou a modernização econômica. Estima-se que a liberalização do comércio tenha acelerado o crescimento anual do PIB per capita da América Latina de 0,6 a 0,7 pontos percentuais em média.

Entretanto, mesmo antes da pandemia, os desafios regulatórios já estavam criando barreiras ao comércio internacional, as quais foram exacerbadas por respostas protecionistas e pela ruptura das cadeias de valor fomentadas pela crise. Em 2020, a Organização Mundial do Comércio (OMC) emitiu um relatório observando que cerca de dois terços das notificações feitas por seus membros em resposta à COVID-19 diziam respeito a normas e regulamentos, e enfatizou a importância das questões regulatórias e da construção de respostas coordenadas (OMC, 2020).

Historicamente, estruturas regulatórias nacionais fragmentadas têm dificultado o comércio e a prestação de serviços transfronteiriços e gerando custos relacionados ao acesso à informação, adequação da produção de bens e serviços e verificação da conformidade com as exigências regulatórias, tais como certificações e testes laboratoriais.

Os regulamentos técnicos nacionais são frequentemente bons exemplos de regulações complexas com significativos custos de conformidade associados que inibem o comércio internacional.

Neste contexto, a cooperação regulatória internacional (CRI)⁵ contribuiu para a geração de oportunidades de negócios, a proteção dos direitos dos consumidores e a segurança sanitária dos cidadãos. São os acordos alcançados pelo CRI que permitem a um país concordar em cumprir o mesmo padrão ou regra em diferentes países membros da cooperação, reduzindo assim os custos para as empresas no comércio internacional. Além disso, pela cooperação entre os reguladores em diferentes jurisdições, os reguladores podem compartilhar sua experiência, conhecimento e recursos em um domínio específico. Um exemplo é o sistema de Aceitação Mútua de Dados (MAD em inglês), da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que ajuda os governos participantes e a indústria a economizar mais de U\$ 309 milhões por ano, reduzindo os testes químicos e harmonizando as ferramentas e políticas de segurança química em todas as jurisdições onde é aplicado. A tabela 3.1 contém a gama de mecanismos de CRI que podem ser adotados.

5. A cooperação regulatória internacional (CRI) é definida como qualquer acordo ou arranjo formal ou informal entre países, seja bilateral, regional ou multilateral, para promover alguma forma de cooperação na concepção, monitoramento, implementação ou gerenciamento subsequente da regulação.

Tabela 3.1.
Diferentes mecanismos de cooperação regulatória internacional

Tipo de mecanismo	Exemplos de aplicações
<p>Integração e/ou harmonização por meio de instituições supranacionais ou conjuntas: implica convergência pela harmonização da regulação substantiva entre dois ou mais Estados ou organizações.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Instituições e diretrizes da União Europeia • Agência Regulatória de Normas Alimentares da Austrália e da Nova Zelândia
<p>Acordos específicos negociados (tratados, convenções, protocolos): cada governo concorda com os detalhes dos requisitos, obrigações e responsabilidades a que estará sujeito.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Acordos multilaterais ou bilaterais • Convenção Fiscal Modelo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)
<p>Parcerias regulatórias entre países: visam promover melhorias regulatórias e minimizar divergências regulatórias desnecessárias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conselho de Cooperação Regulatório UE-Canadá • Acordo Trans-Tasmânia • Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento
<p>Organizações intergovernamentais: filiação a organizações internacionais que promovem a cooperação regulatória e as boas práticas regulatórias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • OCDE • Organização Mundial do Comércio (OMC) • Organização Internacional do Trabalho (OIT) • Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC)
<p>Acordos Comerciais Regionais (ACRs) com compromissos de adotar boas práticas regulatórias: entre as medidas mais comuns estão o fácil acesso a leis e regulamentos, notificação oportuna de novas medidas regulatórias e propostas, processos abertos de consulta, avaliação dos efeitos de uma nova regulação proposta, criação de um mecanismo eficiente de recurso e reparação.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • O T-MEC (ou UMSCA) tem um capítulo sobre boas práticas regulatórias (capítulo 28) que busca a criação de zonas de comércio digital e prevê a criação de órgãos de coordenação regulatória • Decisão CMC 20/18 do Mercado Comum do Sul (Mercosul)

Tabela 3.1. (continuação)

Tipo de mecanismo	Exemplos de aplicações
Acordos de reconhecimento mútuo: envolver os signatários (muitas vezes Estados, por meio de suas agências reguladoras) tomando como obrigatórias as decisões legais das autoridades competentes em outro Estado membro. Normalmente, tais decisões legais podem abranger normas comerciais, bem como mecanismos para o cumprimento das exigências regulatórias.	<ul style="list-style-type: none"> • Acordo de reconhecimento entre a Austrália e a Nova Zelândia • Acordos de harmonização e normalização técnica da União Europeia • Sistema de aceitação mútua de dados da OCDE (MAD)
Redes transgovernamentais: cooperação baseada em relações entre pares estruturadas de forma flexível, desenvolvidas por meio de interações frequentes em vez de negociações formais.	<ul style="list-style-type: none"> • Rede Internacional de Concorrência • Comitê de Supervisão Bancária da Basileia • Rede Europeia de Administração Pública
Reconhecimento de normas internacionais em instrumentos legislativos: seja por referência a uma ou mais normas ou pela substituição do texto inteiro na elaboração de um código ou regulamento.	<ul style="list-style-type: none"> • Referências às normas ISO, IEC, ITU, etc.
Cooperação técnica: fóruns ou conferências multilaterais ou diálogos informais que reúnem representantes de agências ou departamentos reguladores nacionais para facilitar a cooperação multilateral em questões de interesse mútuo.	<ul style="list-style-type: none"> • Diálogos Transatlânticos iniciados pela União Europeia e pelos Estados Unidos, incluindo: Diálogos Comerciais Transatlânticos, Conselho Econômico Transatlântico e Diálogos Transatlânticos de Consumo

Fonte: Com base na Tabela 1.1 da OCDE (2013).

Vale notar que, embora a cooperação regulatória internacional não seja nova, ela se tornou particularmente relevante nos últimos anos. Por exemplo, a necessidade de coordenação na emissão de regulações de saúde sobre o fluxo de pessoas e acesso a suprimentos médicos, medicamentos e serviços tornou-se muito evidente durante a pandemia, e a ruptura das cadeias de fornecimento destacou a importância de desenvolver regras para tornar o comércio internacional mais resiliente. Nos próximos anos, portanto, a CRI deve ser incorporada no

âmbito das reformas regulatórias, com o objetivo de reduzir as barreiras e aumentar a produtividade dos países.

Além disso, nos últimos anos, os acordos internacionais evoluíram do foco principal na convergência regulatória, que se refere à homogeneização da regulação, para a coerência regulatória, que procura promover a adoção de metodologias e instrumentos comuns para a emissão de regulações e consolidar a implementação de boas práticas e instituições reguladoras, com vistas a garantir transparência,



O advento da economia digital está exigindo ajustes nos conceitos de competitividade econômica, com a incorporação de novos requisitos regulatórios, tributários, de infraestrutura e de capital humano.

participação social e qualidade dos processos regulatórios de forma sustentável.

Exemplos dessa abordagem podem ser encontrados no acordo do Mercado Comum do Sul (Mercosul) com a União Europeia de 2019, e especialmente no Acordo Canadá-México-Estados Unidos (T-MEC), em vigor a partir de 2020, que inclui um capítulo específico relacionado às boas práticas regulatórias.

Finalmente, o advento da economia digital está exigindo ajustes nos conceitos de competitividade econômica, com a incorporação de novas exigências regulatórias, fiscais, de infraestrutura e de capital humano (ver Quadro 3.3). Infelizmente, os países da América Latina e do Caribe ainda parecem estar atrasados para enfrentar

este desafio, como indicam os indicadores internacionais. Por exemplo, o indicador sobre facilidades do ambiente de negócios digitais da *Tufts University (Ease of Doing Digital Business)* indica que em 2019, os cinco países latino-americanos incluídos no universo de 42 países analisados estavam posicionados no terço inferior do *ranking*.⁶

As preocupações com a competitividade digital têm provocado novas formas de protecionismo nas negociações bilaterais e multilaterais. As discussões sobre as regulações nacionais que impedem, por exemplo, o fluxo de dados, a prestação de serviços transnacionais de nuvem e o uso de algoritmos têm sido comuns,

6. Ver https://sites.tufts.edu/digitalplanet/files/2020/03/Ease-of-Doing-Digital-Business-2019_2020.pdf.

apesar dos critérios de livre fluxo de dados adotados pelo Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, em inglês) e pelo Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS). Estes desafios levantam

novos campos de ação para a CRI, tanto em termos de reduzir as barreiras às transações comerciais quanto de proteger os interesses dos consumidores no comércio digital.

Quadro 3.3.

O Acordo de Parceria da Economia Digital

O Acordo de Parceria da Economia Digital (DEPA) foi assinado em junho de 2020 pelo Chile, Nova Zelândia e Cingapura em busca de regras transnacionais para comércio eletrônico, fluxo de dados, uso de inteligência artificial e segurança cibernética, entre outras questões. O acordo busca estabelecer regras básicas entre os países membros para promover a economia digital por meio de marcos regulatórios que sejam amigáveis às empresas de tecnologia, por meio: a) do livre fluxo de dados, b) da não discriminação de produtos digitais e c) da não imposição de localização forçada para equipamentos de TI.

O DEPA considera os seguintes elementos-chave: a promoção da cooperação no desenvolvimento de identidades digitais; o faturamento eletrônico; o trânsito acelerado de documentação e processamento logístico (comércio sem papel); a promoção do setor *fintech*; o desenvolvimento de mecanismos de proteção de informações pessoais que, por sua vez, permitem o fluxo de dados transfronteiriços, acesso e uso de dados públicos abertos; a promoção da inovação de dados e *sandbox* regulatórios; a adoção de estruturas de governança para inteligência artificial; e o desenvolvimento de pagamentos eletrônicos.

Em resumo, o DEPA é um exemplo do desenvolvimento de novos padrões diante da imprecisão das fronteiras tradicionais provocada pela digitalização. Mostra que, ao contrário das negociações comerciais tradicionais, nas quais os países procuraram abrir mercados para seus produtos, no ambiente de transações eletrônicas as negociações tratam da aceitação de suas regulações e normas digitais, da interoperabilidade de seus sistemas e do estabelecimento de regras comuns para o intercâmbio e proteção de dados..

iv) Mudança climática e sustentabilidade ambiental

Nos últimos anos, a consciência pública sobre a relevância da mudança climática e seus efeitos sociais, econômicos e ambientais aumentou e foi reforçada pela percepção de como a intervenção humana pode contribuir para a degradação de ecossistemas e os desastres naturais de alto impacto. Segundo o estudo da CEPAL (2015), “*A Economia da Mudança Climática na América Latina e no Caribe. Paradoxos e desafios do desenvolvimento sustentável*”, estimativas para a região mostram que mesmo no cenário mais otimista haveria um aumento médio de temperatura de 1 °C até 2100 em todas as sub-regiões, e para regiões como a América Central e do Sul, um aumento ainda maior, entre 1,6 °C e 4 °C. Isto é preocupante porque, de acordo com o mesmo relatório, as estimativas agregadas dos custos econômicos da mudança climática na região são que, com um aumento de 2,5 °C (provavelmente por volta de 2050), haveria um impacto negativo entre 1,5% e 5% do PIB medido em 2015.

As consequências adversas para o PIB também têm um impacto sobre a pobreza e as condições sociais. As evidências mostram que os desastres naturais atingem mais duramente os pobres (Kahn, 2005; Kalkstein e Sheridan, 2007; Pelling, Özerdem e Barakat, 2002), que muitas vezes dependem de uma única fonte de renda, não têm ativos ou poupança, não têm acesso a crédito e seguros, e sofrem com os níveis mais baixos de escolaridade. Deve-se notar também que os pobres vivem normalmente nas áreas com maior risco de desastres (Kelly e Adger, 2000). Todos esses fatores afetam a produtividade e a renda a longo prazo (Graff Zivin e Neidell, 2014; Graff Zivin, Hsiang

e Neidell, 2018; Caruso e Miller, 2014; Cachón, Gallino e Olivares, 2012).

Além disso, a mudança climática gera uma reiteração e um aumento das desigualdades. De acordo com um estudo financiado pelas Nações Unidas, a relação entre mudança climática e desigualdade é caracterizada por um círculo vicioso no qual a desigualdade inicial faz com que os grupos desfavorecidos sofram desproporcionalmente com os efeitos adversos da mudança climática, levando a uma maior desigualdade posteriormente. O estudo identifica três canais principais pelos quais o efeito composto da desigualdade causada pela mudança climática se materializa: (i) maior exposição dos grupos desfavorecidos aos efeitos adversos da mudança climática; (ii) maior suscetibilidade aos danos da mudança climática; e (iii) menor capacidade de lidar e se recuperar dos danos sofridos (Nazrul-Islam e Winkel, 2017).d

Por estas razões, pelo Acordo de Paris, elaborado em 2015 e em vigor a partir de 2020, mais de 190 países, incluindo todos os países da América Latina e o Caribe, comprometeram-se com metas de redução de suas emissões de carbono. Para atingir essas metas, as políticas para lidar com a mudança climática precisam ter uma abordagem transversal, particularmente em termos de planejamento, coordenação e tomada de decisões sobre investimentos e regulações. Por exemplo, iniciativas para reduzir a desigualdade por meio de incentivos à industrialização e mudanças no uso da terra e da energia podem inadvertidamente acelerar a mudança climática e, por sua vez, aumentar os riscos naturais.

Em outras palavras, as políticas setoriais devem ser consistentes com os objetivos ambientais e as políticas relacionadas à mudança climática. Esta última se concentra em duas vertentes: (i) mitigação, que envolve a neutralização ou minimização do impacto da mudança climática induzida pelo homem pelas emissões de gases de efeito estufa (GEE) e sua pegada de carbono, e (ii) adaptação à mudança climática, que envolve quaisquer mudanças intencionais feitas em resposta às condições climáticas em mudança, tanto reais quanto projetadas.

Do ponto de vista econômico, a adaptação implica em custos econômicos adicionais em várias atividades. Segundo a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), os custos na América Latina e o Caribe seriam próximos a 0,5% do PIB da região, sendo setores como agricultura, recursos hídricos, infraestrutura, gestão da zona costeira, saúde, gestão de eventos climáticos extremos e pesca particularmente afetados (CEPAL, 2015). Estes custos incluem ações preventivas e corretivas para evitar danos desproporcionais e irreversíveis, e para proteger as populações mais vulneráveis e os bens naturais. Muitas dessas ações requerem necessariamente regulações, com o objetivo de orientar as iniciativas de governos, cidadãos e empresas, e fornecer incentivos para medidas de eficiência energética, promovendo o reflorestamento e as energias renováveis, e protegendo a biodiversidade, entre outros.

Além disso, devido ao mencionado caráter transversal da luta contra a mudança climática, para que regulações (de qualquer tipo) se tornem instrumentos capazes de contribuir para a mitigação ou adaptação à mudança climática, os países da região podem se beneficiar de instrumentos e lições aprendidas de outros

países mais avançados, especialmente no que diz respeito à consideração da mudança climática nas AIRs. Por meio dessa avaliação⁷ o alinhamento das regulações com metas de baixo carbono pode ser identificado *ex ante*, tanto qualitativa quanto quantitativamente. Além disso, para países com AIRs *ex post*, a ferramenta pode permitir avaliar os resultados reais do impacto climático da regulação. Um exemplo é a ferramenta de melhoria regulatória da União Europeia, na qual a mudança climática é listada como um dos “impactos significativos” a serem considerados nas AIRs, incluindo “questões-chave” que devem orientar as análises da questão (Comissão Europeia, 2017).

Outra preocupação diz respeito à precisão das AIRs desenvolvidas em diferentes setores que não levem em conta os efeitos esperados da mudança climática nos próximos anos. Para reforçar a precisão dessas análises, devem ser desenvolvidas metodologias e definidos parâmetros que orientem a quantificação das emissões de carbono ao longo do tempo. É de pouca utilidade medir o impacto ambiental de uma regulação se não houver consenso sobre como definir “impacto”. Neste sentido, um modelo de abordagem adotado internacionalmente nas análises de custo-benefício de novas regulações é o «preço social do carbono», que estima o valor monetário dos danos causados por cada unidade adicional de gás de efeito estufa liberada na atmosfera. Um exemplo na região é o Sistema Nacional de Investimento do Chile, que inclui o preço do carbono entre os preços sociais utilizados no processo de avaliação e pré-investimento.

Além das avaliações de custo-benefício, cada vez mais países estão desenvolvendo abordagens mais abrangentes e integradas para incorporar impactos de mitigação

7. Mesmo para os países da região que ainda não são obrigados a cumprir uma AIR, existem outras ferramentas (por exemplo, uma lista de verificação dos efeitos esperados) que podem ajudar a identificar as conseqüências da regulação sobre o clima que não estão relacionadas ao seu objetivo principal.

e adaptação às mudanças climáticas por meio de orientações específicas sobre metodologias e parâmetros a serem usados para

gerar essas informações, bem como para outros aspectos da sustentabilidade ambiental (ver Quadro 3.4).

Quadro 3.4.

Insumos para Análises de Impacto Regulatório focadas na mudança climática: avanços da experiência internacional

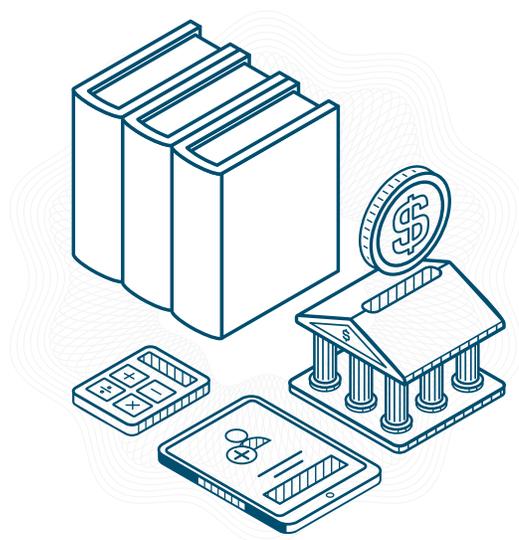
Vários países implementam alguma forma de análise ambiental. Contudo, em muitos casos, isto se limita a um estudo em nível de programa e projeto. Exemplos de progresso institucional na incorporação da mudança climática na análise regulatória incluem o seguinte:

- **Canadá:** Em 2020, o Canadá publicou novas orientações para a Análise Estratégica da Mudança Climática (SACC, na sigla em inglês), que orienta os reguladores envolvidos no ciclo de vida de um projeto na quantificação das emissões de carbono e no fornecimento de informações sobre medidas de mitigação e adaptação à mudança climática. A SACC exige que os proponentes de projetos com uma vida útil além de 2050 forneçam um plano confiável descrevendo como o projeto alcançará emissões líquidas zero até 2050.
- **Nova Zelândia:** em 2020 emitiu uma circular com exigências para que as agências governamentais estimassem e divulgassem as implicações das emissões de gases de efeito estufa (GEE) nas propostas de políticas apresentadas ao Gabinete, sempre quando: (i) a redução das emissões de GEE foi identificada como um objetivo-chave; (ii) espera-se que o impacto direto nas emissões de GEE seja igual ou maior que 0,5 milhões de toneladas de CO₂eq nos primeiros 10 anos do período proposto; ou (iii) tal impacto seja igual ou maior que 3 milhões de toneladas de CO₂eq nos primeiros 30 anos.
- **País de Gales:** As propostas políticas devem passar por uma Avaliação de Impacto Integrada (AII), que visa avaliar os impactos sociais, culturais, econômicos e ambientais. A *Well-being of Future Generations Act 2015 (WFGA 2015)* estabelece sete metas de bem-estar do País de Gales, que fornecem um marco para IIAs, incluindo a mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

C.

O que a nova agenda socioeconômica implica para os reguladores?

Abordagens inovadoras para atender a essas demandas



Os principais temas catalizadores da nova agenda de desenvolvimento social e econômico descritos na seção anterior estão influenciando cada vez mais o trabalho regulatório. Entretanto, como mencionado acima, isto não significa que as ferramentas e práticas institucionais tradicionais devam ser substituídas, mas que elas devem incorporar abordagens de inclusão social, integração econômica, mudança climática e sustentabilidade.

Em particular, o escopo, a natureza disruptiva e a velocidade da transformação

tecnológica têm provocado a redefinição de processos, produtos, habilidades, relações de trabalho e cadeias de produção. Em outras palavras, provocaram grandes mudanças na sociedade, na economia e, conseqüentemente, nas políticas públicas. Na verdade, o aumento da conectividade e do acesso a novas tecnologias e dados criou novos canais de interação que estão transformando a relação entre os diferentes atores nos ecossistemas produtivos. Como resultado, os cidadãos e as empresas estão mais informados e têm

maiores exigências e expectativas de participação nos processos regulatórios (e também menos tolerância a erros). Portanto, os reguladores devem considerar parcerias com esses atores se realmente procuram entender como esses efeitos tecnológicos impactam a economia e a vida das pessoas, e envolver todos eles (cidadãos, empresas, mundo acadêmico, organizações de consumidores, etc.) nos processos de consulta pública.

Além do desafio de adaptação rápida e flexível, há também a necessidade de criar as condições para lidar com crises futuras. A pandemia trouxe consigo novos desafios relacionados ao funcionamento dos mercados e expôs o nível de preparação dos reguladores, bem como sua resiliência. Como mencionado, no caso do setor *fintech*, muitos reguladores demonstraram altos níveis de preparação e resiliência organizacional. Entretanto, em geral, persistiram diferenças significativas entre os reguladores das economias avançadas e os das economias emergentes e em desenvolvimento, que mostraram menor capacidade⁸ para lidar com os efeitos da crise. Assim, ao contrário da resposta dos países da OCDE descrita no Capítulo 2, na América Latina e no Caribe, devido a deficiências institucionais na política regulatória, em vez de ajustar a legislação e os processos regulatórios diante da pandemia, alguns governos começaram a evitar o uso de ferramentas de gestão regulatória.

Finalmente, há outros elementos que exigem a atenção dos reguladores, mas que têm sido pouco explorados nos países avançados. Cite-se, por exemplo, o fenômeno da informalidade, que ainda prevalece na região. Uma regulação excessiva pode estimular a informalidade devido aos custos de conformidade que gera (Dabla-Norris e Inchauste, 2007; Vargas, 2015). A importância econômica e social desta questão na América Latina e no Caribe justifica considerar os efeitos potenciais sobre a informalidade durante a elaboração de regulações e o desenho de mecanismos para garantir o cumprimento.

Neste sentido, os reguladores da região enfrentam a necessidade de repensar e desenvolver capacidades avançadas para fornecer respostas eficazes, eficientes e transparentes a uma nova realidade complexa e mutável. Esta adaptação implica mudanças institucionais e de gestão, bem como adequações para atender às novas necessidades de atualização tecnológica e de conhecimento, com o objetivo de criar ambientes propícios à inovação e, assim, atender aos desafios sociais, ambientais e tecnológicos já descritos. Em seguida, discute-se como essas novas pressões estão mudando a maneira como os reguladores trabalham em três frentes essenciais: i) inovações organizacionais e de gestão, ii) a busca contínua de conhecimento e abordagens inovadoras, e iii) a incorporação de tecnologias digitais a serviço de uma melhor regulação.

8. Em pesquisa realizada em 2020, os reguladores de mercados financeiros das economias avançadas tenderam a se sentir melhor preparados (78% contra 41%), mais resistentes (75% contra 50%) e com recursos mais adequados. De fato, nenhum regulador em economias avançadas indicou um nível “baixo” de preparação, enquanto que 24% dos reguladores pesquisados em economias emergentes e em desenvolvimento assim o indicaram (Banco Mundial e CCAF, 2020).

i) Inovações organizacionais e gerenciais

As mudanças sociais, econômicas e, em particular, tecnológicas estão acelerando o advento de novos produtos e modelos de negócios e gerando desafios sem precedentes para a atividade regulatória. A resposta a esses desafios tem exigido estratégias inovadoras de gestão e organização institucional por parte dos reguladores.

No exercício da função regulatória, há uma necessidade crescente de identificação e análise de tendências, do desenvolvimento de capacidades para coletar e analisar dados, da presença de esquemas para promover e fortalecer a colaboração e coordenação regulatória, e do uso de estratégias para incentivar a inovação, experimentação e avaliação.

Para identificar rapidamente as mudanças e necessidades de ação, estão sendo criadas unidades dedicadas a atividades de prospecção e "scanning", tais como **observatórios ou divisões de inovação**, tanto dentro de órgãos reguladores ou de coordenação como ligados ao terceiro setor. Por exemplo, o *Office for Product Safety and Standards (OPSS)* do Reino Unido tem uma função explícita na identificação do horizonte de tendências futuras, oportunidades e riscos da tecnologia. Além disso, esse órgão é parte de uma rede governamental que permite o compartilhamento de informações e uma visão consistente sobre estas questões. Também ajuda a lançar as bases

para enfrentar mudanças futuras e fornece informações relevantes para as decisões de gerenciamento de recursos.

Como mencionado, uma das grandes oportunidades que a transformação digital traz para o trabalho de regulação é a crescente e massiva disponibilidade de dados. Os dados são fundamentais para identificar os riscos antecipadamente e formam a base para a tomada de decisões baseada em evidências. Para aproveitar este potencial, muitos reguladores estão adaptando suas estruturas para apoiar o desenvolvimento da coleta de dados e da capacidade analítica para detectar riscos e padrões de comportamento. A coleta de dados está ocorrendo tanto pelo uso crescente de sensores pelos reguladores de infraestrutura e serviços de logística quanto pelo acesso aos dados gerados por transações digitais nos reguladores financeiros. Por exemplo, em 2013, a *Securities and Exchange Commission (SEC)*, dos EUA, criou uma unidade dedicada a esse propósito; o *Center for Risk and Quantitative Analytics* (Centro de Análise Quantitativa e de Risco).⁹ Atualmente, a SEC também tem uma unidade interna que, entre outras funções, apoia a Comissão na identificação, análise e resposta a riscos e tendências associadas a novos produtos e estratégias financeiras, incluindo serviços de análise de dados.¹⁰

9. Ver <https://www.sec.gov/news/speech/chair-white-speech-new-york-university-111816.html>.

10. Ver <https://www.sec.gov/dera/about>.

Por outro lado, a resposta efetiva ao aumento da complexidade regulatória e o redesenho de fronteiras setoriais e geográficas tornam a **colaboração institucional e a cooperação regulatória** mais importantes do que nunca. A fragmentação e a natureza interconectada e global da economia e da sociedade deixam claro que a colaboração é um valor central em nível local, nacional e internacional. Exemplos de arranjos institucionais para promover a colaboração internacional incluem o Grupo Ministerial para o Futuro da Regulação e o Centro de Inovação e Ética de Dados da OCDE (OECD, 2019).

A colaboração entre reguladores de diferentes setores, agências de supervisão e aplicação da lei e autoridades de concorrência cria sinergias e reduz os custos enfrentados pelos cidadãos e empresas na interação com entidades governamentais. Entretanto, a consolidação de uma visão integrada focada nas necessidades dos usuários de serviços regulados requer mecanismos que facilitem o intercâmbio de informações e incentivos para a coordenação institucional.

Além disso, as fronteiras institucionais e as áreas tradicionais de competência dos reguladores estão sendo cada vez mais desafiadas pelas mudanças tecnológicas aplicadas aos serviços regulados, especialmente em contextos e questões sujeitas a um alto escrutínio popular. Por exemplo, *Cavallo, Powell e Serebrisky (2020)* documentam como a eletricidade está cada vez mais interligada com o transporte, a água e as telecomunicações. Os veículos elétricos, além de proporcionar mobilidade, desempenharão um papel cada vez mais proeminente como um lado da demanda para os fornecedores de eletricidade e serviços de armazenamento de energia. Essa interação requer coordenação da regulação entre setores, planejamento integrado e o projeto de ferramentas de análise e monitoramento com base em dados compartilhados entre as agências.

Por último, a complexidade da gestão dos processos regulatórios exige cada vez mais organizações com capacidade de resposta rápida e capital humano capaz de agir nas fronteiras do conhecimento, o que muitas vezes se torna um desafio quando os reguladores têm que se adaptar a regras rígidas que regem o funcionamento de entidades públicas tradicionais. Em alguns países, essas dificuldades levaram à atribuição de regras específicas de gestão de recursos humanos ou à criação de quadros profissionais especializados para atender às necessidades geradas pela regulação de mercados complexos e dinâmicos. Por exemplo, no Brasil, carreiras especializadas e altamente valorizadas foram aprovadas para as agências reguladoras criadas desde o final do século passado e, no Chile, vários dos cargos de gestão nas entidades reguladoras são preenchidos com base em concursos abertos através do Sistema de Alta Administração Pública daquele país.

Os responsáveis pela gestão de recursos humanos devem assegurar a disponibilidade de equipes multidisciplinares para regular e monitorar o cumprimento regulatório. Essas equipes devem ter não apenas habilidades técnicas tradicionais ou específicas (*"hard skills"*), mas também habilidades interpessoais (*"soft skills"*). A percepção da importância da colaboração e coordenação entre os diferentes atores relevantes (reguladores, regulados, acadêmicos, entidades de proteção ao consumidor, populações vulneráveis, etc.) traz consigo a necessidade de valorizar o desenvolvimento ou atração de habilidades que apoiam o diálogo, tais como flexibilidade, comunicação, paciência e persuasão. A qualidade, abertura e transparência deste diálogo institucional tem um impacto direto sobre a legitimidade das decisões e a credibilidade dos reguladores aos olhos do público, o que é particularmente importante na região, dados os baixos níveis de confiança nas instituições públicas registrados nos últimos anos.

ii) A busca permanente de conhecimento e abordagens inovadoras para a regulação

Como tem sido demonstrado até agora, o conhecimento que os reguladores devem ter para seu trabalho é dinâmico, de modo que essas entidades são obrigadas a buscar constantemente os talentos e competências adequados para que os recursos humanos estejam atualizados sobre a evolução do conhecimento em seus respectivos setores, bem como capacitados para a implementação de novas abordagens, metodologias e ferramentas que possibilitem e aprimorem os processos de inovação e colaboração regulatória.

De fato, muitos reguladores já estão identificando proativamente a necessidade de desenvolver suas capacidades e estão se organizando em comunidades de prática que promovem ativamente o compartilhamento de experiências e o desenvolvimento profissional. Por exemplo, a Comunidade de Reguladores Federais do Canadá realiza uma pesquisa anual de reguladores, que serve, entre outras coisas, para identificar essas áreas de oportunidade. A Associação Brasileira de Agências Reguladoras (ABAR) está diretamente envolvida no fornecimento de informações e na organização de eventos para atualizar os conhecimentos exigidos por seus membros. Estes exemplos mostram como é importante que diferentes reguladores se envolvam no atendimento de necessidades comuns e na exploração de sinergias institucionais.

Outra forma de explorar sinergias é por meio de parcerias, não apenas com entidades governamentais, mas também instituições

acadêmicas, de consumidores e usuários de serviços, e - de forma transparente e institucionalizada - com os próprios regulados. Por exemplo, Angelelli, Luna e Suáznabar (2017) destacam que um dos elementos-chave para o sucesso das agências de fomento à inovação é a coordenação desses órgãos com diferentes organizações governamentais (inclusive agências reguladoras) e privadas que influenciam direta ou indiretamente a inovação. A publicação apresenta o exemplo de agências na Finlândia, na República da Coreia e no Reino Unido, que alcançaram um papel altamente transformador, e se tornaram agências que operam na fronteira tecnológica e atuam em coordenação com outros agentes, fornecendo assistência técnica para, entre outros objetivos, assegurar que as regulações estejam alinhadas com o interesse público de promover a inovação produtiva em seus países.

A busca de conhecimento, seja por meio de parcerias, do diálogo institucional ou do desenvolvimento de seu próprio capital humano, torna-se um desafio permanente para os reguladores. Os desafios descritos nas seções anteriores mostram a necessidade de complementar os instrumentos tradicionais de melhoria regulatória e metodologias de avaliação com novas abordagens, métodos e ferramentas que incorporem novos elementos nos processos decisórios regulatórios. É importante que as agências reguladoras permaneçam abertas a abordagens inovadoras e à incorporação do conhecimento de que



A busca pelo conhecimento, seja por meio de parcerias, do diálogo institucional ou do desenvolvimento do próprio capital humano, torna-se um desafio permanente para os reguladores.

necessitam. A seguir descrevemos como algumas dessas abordagens estão afetando a prática regulatória.

Análises de Impacto Regulatório focalizadas

Mesmo com as mudanças na regulação provocadas pela nova agenda socioeconômica, a AIR continua sendo a principal ferramenta utilizada pelos reguladores para analisar as questões que a regulação deve abordar, avaliar as necessidades da população e propor soluções alternativas. Entretanto, isso implica que a AIR deve evoluir para captar as novas prioridades e tendências sociais mencionadas neste capítulo. Em particular, deve seguir a tendência estabelecida pelos países membros da OCDE, onde seu uso está cada vez mais focado na identificação do efeito das regulações sobre áreas de políticas específicas ou questões de alta relevância econômica ou social que não são necessariamente aquelas que justificam a intervenção regulatória.

Por exemplo, a Comissão Europeia concentrou-se em incorporar às AIR considerações sobre como a opção regulatória em análise

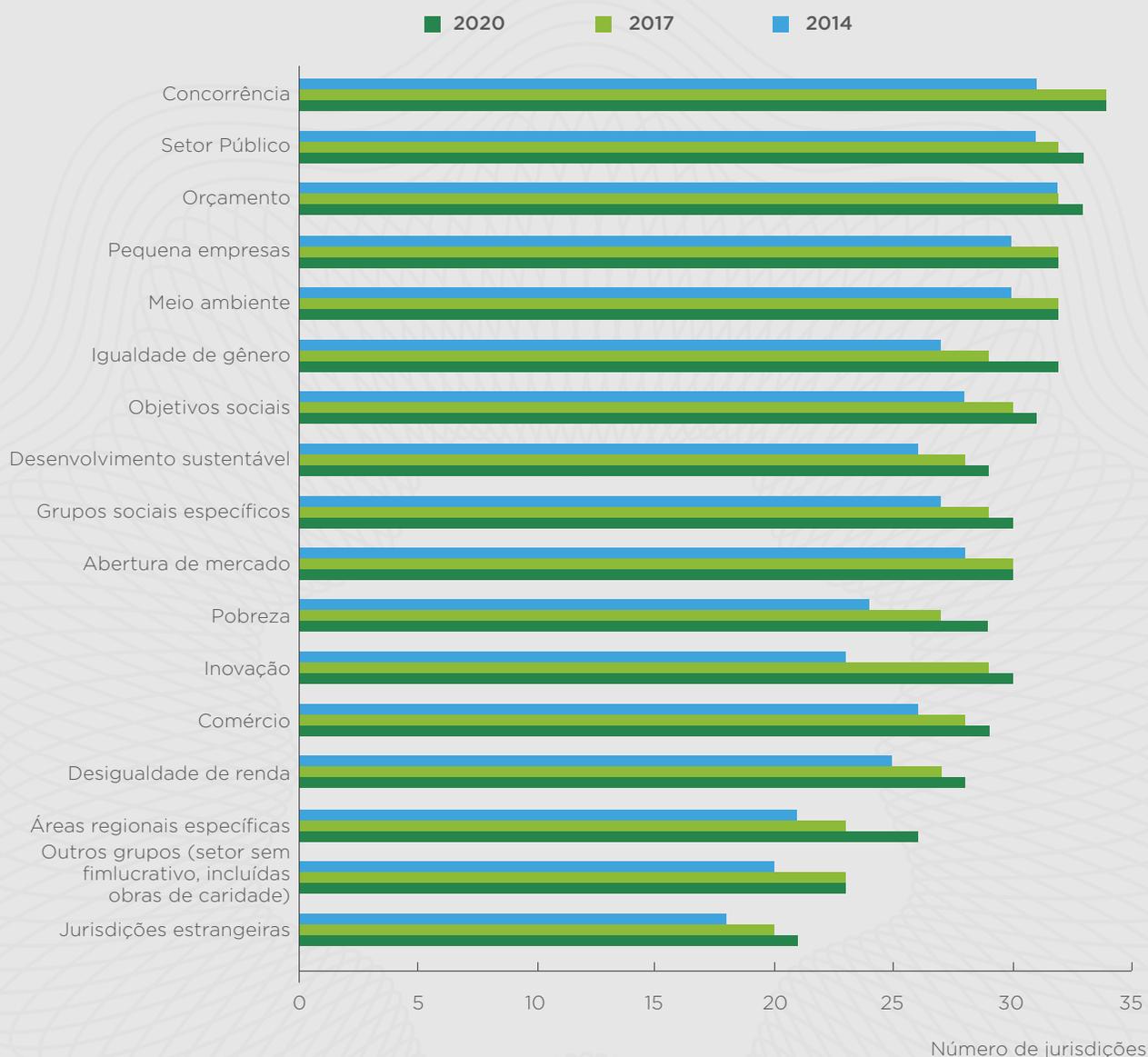
afeta os objetivos relevantes das políticas públicas. Em seu Better Regulation Tool-box, de 2017, a Comissão Europeia apresenta uma lista de vários impactos chaves que devem ser considerados sob as categorias de impactos econômicos (incluindo competitividade, comércio internacional e consumidores); impactos sociais (emprego, inclusão e herança cultural, entre outros); e impactos ambientais (por exemplo, clima, poluição e biodiversidade), bem como direitos fundamentais (tais como dignidade, equidade, liberdade e justiça). A Comissão Europeia menciona que, de todos os impactos potenciais, aqueles a serem examinados em detalhes devem ser selecionados de acordo com os seguintes fatores: (i) a relevância do impacto dentro da lógica de intervenção, ou seja, os parâmetros-chave de uma opção regulatória que contribuirá diretamente para a realização dos objetivos da política; (ii) a magnitude absoluta dos impactos esperados, ou seja, o foco naqueles impactos que têm a maior magnitude; e (iii) o tamanho relativo dos impactos esperados para partes interessadas específicas, ou seja, impactos que podem ser pequenos em termos absolutos, mas que são particularmente significativos para uma determinada parte

interessada, tais como micro e pequenas empresas (PME), regiões específicas, setores industriais e grupos vulneráveis.

A fim de avaliar os impactos significativos qualitativa e, quando possível, quantitativamente, é necessário fazer a escolha metodoló-

gica mais sensata, dadas as especificidades de cada caso, a disponibilidade de dados e a exigência de uma análise aprofundada. De acordo com a OCDE a focalização da AIR em diferentes áreas temáticas em seus países membros avançou em relação a 2014 (Figura 3.2).

Gráfico 3.2.
Tipos de Análise de Impacto Regulatório nos países da OCDE, 2014 vs. 2017 e 2021



Fonte: OCDE (2021).

A seleção de questões que merecem análises de impacto específicas depende das prioridades políticas de cada país. Muitas das questões identificadas na lista da Comissão Europeia e de outros países da OCDE também estão relacionadas a objetivos prioritários nos países da América Latina e do Caribe, especialmente no que diz respeito às MPMEs, equidade social, mudança climática e desigualdades regionais, entre outros aspectos, o que justifica o intercâmbio de experiências com vistas à incorporação dos conhecimentos técnicos já acumulados nesses países. Entretanto, as particularidades socioeconômicas da região também implicam que as análises devem ser consideradas em outras áreas que não são necessariamente relevantes no contexto de economias mais avançadas, tais como a informalidade e a coesão social.

As análises focalizadas na informalidade ajudarão os tomadores de decisão a entender melhor os efeitos potenciais das alternativas regulatórias e a planejar ações mitigadoras, quando apropriado. Estas análises devem considerar os detalhes específicos dependendo do setor da economia afetada. Por exemplo, há setores onde a informalidade pode aumentar os riscos para a saúde pública e a estabilidade do mercado. Da mesma forma, há dimensões de informalidade que são ilegais por natureza e outras que contribuem para as economias locais que podem ser críticas para a sobrevivência e o equilíbrio econômico dos agregados familiares. A criação das capacidades necessárias para tal análise será um desafio adicional para os reguladores da região nos próximos anos.

Regulação adaptativa

Em um modelo regulatório tradicional, os reguladores seguem uma abordagem reativa: primeiro conceituam uma regulação ou regra em resposta a um problema, depois levam meses (ou mesmo anos) para emitir uma proposta re-

gulatória para escrutínio público, e finalmente consideram os comentários feitos no processo e ajustam a proposta.

O problema com este processo é que, devido ao rápido ritmo de mudanças tecnológicas e sociais, a regulação pode rapidamente tornar-se parcial ou completamente obsoleta. Em resposta a este problema, surgiram abordagens adaptativas à regulação, que se baseiam mais na tentativa e erro e na formulação compartilhada da regulação, levando a ciclos de retroalimentação e aprendizagem mais rápidos. Em particular, várias ferramentas foram desenvolvidas para permitir esta adaptação regulatória, incluindo as *sandbox* regulatórias acima mencionadas e o uso do *direito indicativo* (*soft-law mechanisms*) para incentivar a autorregulação.

Os *sandbox* regulatórios são ambientes controlados que permitem aos inovadores testar produtos, serviços ou novos modelos de negócios sem ter que seguir todas as regulações padrão. Estes esquemas ajudam os reguladores a compreender melhor as novas tecnologias e modelos de negócios, e lhes permitem trabalhar em colaboração com os agentes do setor para desenvolver regulações apropriadas para produtos, serviços e modelos de negócios emergentes. A flexibilidade desta abordagem também pode se revelar valiosa em tempos de crise, por meio de medidas temporárias para testar soluções inovadoras.

Entretanto, *sandbox* regulatórios não são projetados para todas as circunstâncias, pois seu principal objetivo é promover a experimentação e reunir informações. Para isso, o supervisor deve implementar ferramentas práticas que lhe permitam monitorar as operações realizadas pela plataforma *sandbox*. Em geral, seus custos de implementação são altos, o que exige que o mercado ou ecossistema onde *sandbox* deve ser implementado seja suficientemente grande para justificá-lo, já que o *mesmo* se destina a apoiar a estimativa dos possíveis efeitos da adoção em escala de mecanismos regulatórios.

Outras ferramentas são os chamados mecanismos de direito indicativos (*soft law mechanisms*). Estes são instrumentos não obrigatórios, que podem incluir orientação informal, apoio para a emissão de autorregulamentação, orientação sobre melhores práticas, códigos de conduta e certificação e credenciamento de terceiros. Por exemplo, o regulador pode realizar discussões com a indústria, definir o escopo dos problemas que pretende resolver e pedir à indústria que desenvolva suas próprias normas e códigos de conduta em resposta. Tais intervenções podem garantir que a inovação não seja indevidamente restringida por regras inflexíveis. Entretanto, essas modalidades exigem mecanismos que garantam transparência, acesso à informação e um conhecimento profundo dos setores regulados e seu grau de concorrência interna, a fim de preservar os interesses dos usuários de bens ou serviços regulados.

Por exemplo, a *Health Services and Cost Review Commission* do estado de Maryland, EUA, publica rotineiramente dados sobre desempenho financeiro hospitalar, volume de serviços e satisfação do usuário, o que gera insumos para a tomada de decisões dos usuários e incentiva os provedores a investir na melhoria de seus serviços. Como resultado, há anos Maryland tem um crescimento de custos hospitalares mais lento do que o observado no resto do país.

Outro exemplo do uso de mecanismos de *soft law* é a regulação internacional que rege as instituições financeiras. A maioria das normas internacionais, regras, princípios, diretrizes, códigos de conduta, melhores práticas e outros acordos que regem as relações financeiras transfronteiriças podem ser qualificados como “*soft law*”. Por exemplo, em junho de 2021, a Organização Internacional das



Os mecanismos de direito indicativo são instrumentos não mandatários que podem incluir orientações informais, apoio a autorregulação, manuais sobre melhores práticas, códigos de conduta e certificação e credenciamento de terceiros.

Comissões de Valores Mobiliários (IOSCO, em inglês) publicou um relatório para consulta com recomendações sobre expectativas regulatórias e de supervisão relacionadas à sustentabilidade na gestão de ativos, que serve como referência para a comunidade internacional e para os reguladores financeiros nacionais (OICU-IOSCO, 2021).

Abordagens de economia comportamental e gestão de risco

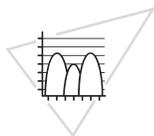
Nos últimos anos, cada vez mais governos e formuladores de políticas percebem que, para que suas políticas públicas sejam bem-sucedidas, devem levar em conta a maneira como os indivíduos se comportam e tomam decisões. Há amplas evidências de que as pessoas não agem de acordo com expectativas de racionalidade, e que tomam suas decisões com base na heurística, buscando atalhos mentais e usando regras de conduta para fazer julgamentos e resolver problemas, muitas vezes de maneiras erradas. As preferências, os valores e os vieses influem nas decisões individuais e coletivas.

Por causa disso, os economistas tem incorporado estas observações da psicologia aos seus modelos econômicos para entender melhor as decisões econômicas. Em particular, a economia comportamental permite o desenho de ferramentas comportamentais que procu-

ram levar em conta as crenças e os preconceitos das pessoas, com o objetivo de fazê-las escolher aquelas alternativas que maximizariam seu bem-estar a longo prazo. Estas intervenções comportamentais consistem em dar aos consumidores ou usuários um “pequeno empurrão” (*nudge*) para tomar a decisão que é melhor para eles, sem conceder incentivos de renda ou preço, e sem exercer qualquer tipo de coerção, mas permitindo que cada indivíduo tenha sempre a possibilidade de escolher a opção que prefere. Como exemplo de sua aplicação na regulação, o envio de mensagens aos consumidores apontando perdas potenciais ou chamando sua atenção para certas normas sociais teve efeitos positivos na redução do consumo de água e eletricidade na Costa Rica (Datta et al., 2015) e na Colômbia (Jaime e Carlsson, 2016).

Por outro lado, é importante que a regulação passe de um modelo de precaução para um modelo de gestão de risco¹¹ que abranja todo o ciclo regulatório, especialmente as atividades de fiscalização e aplicação da regulação. Esta abordagem se baseia em atribuir uma probabilidade à ocorrência de um possível evento de risco para a implementação da regulação, o que permite identificar atividades que causariam alto dano social, mas com baixa probabilidade de ocorrência, assim como atividades com alta probabilidade de ocorrência, mas com baixo impacto social. Isto torna possível, por exemplo, dependendo do perfil de risco de uma atividade regulada, isentar certos grupos de baixo risco da conformidade regulatória, reduzindo assim tanto os custos de cumprimento quanto os custos de supervisão.

11. Embora a pandemia tenha privilegiado o uso do princípio da precaução, a principal razão para escolher a gestão de risco em vez da abordagem de precaução é que esta última, ao tentar reduzir o risco a zero, implica um custo muito alto em termos das políticas ou regulações a serem implementadas, um custo que muitas vezes excede os benefícios possíveis, ao utilizar recursos que poderiam ser alocados a outros tipos de atividades que podem ser mais benéficas para a sociedade (ou seja, implica um alto custo de oportunidade).



A economia comportamental permite a criação de ferramentas que buscam considerar as crenças e preferências das pessoas, com vistas a escolher as alternativas que maximizariam seu bem-estar a longo prazo.

De acordo com o “*Manual para o Manejo de Risco na Regulação e Política Pública*” (Governo de Israel, 2018), o projeto de uma estratégia de gerenciamento de risco consiste em três componentes: (i) avaliação de riscos, que envolve o mapeamento de todos os riscos relevantes para a regulação, a definição das características de cada um e a quantificação de seus efeitos (isto é, estimar a probabilidade de cada risco e a gravidade de seus efeitos, e comparar e priorizar em relação ao resto dos riscos); (ii) tratamento de risco, que envolve a seleção e implementação de uma estratégia de tratamento (por exemplo, aceitação, prevenção ou mitigação de riscos), para a qual se recomenda uma análise de custo-benefício para decidir sobre a estratégia mais apropriada; e (iii) implementação e monitora-

mento, para a qual uma estratégia de comunicação de risco deve ser projetada e ajustada, se necessário.

Consequentemente, a gestão de risco durante as etapas de supervisão e aplicação da regulação deve estar alinhada ao desenho da estratégia de risco, de modo que as ações de supervisão ou inspeção sejam um reflexo dos níveis de risco identificados (Governo de Israel, 2018). Desta forma, a adoção de considerações de risco na formulação de regulações e na análise de alternativas regulatórias pode contribuir para reduzir os custos de conformidade sem comprometer os objetivos regulatórios. Entretanto, a aplicação adequada da gestão de riscos nos processos regulatórios requer dados confiáveis e o desenvolvimento de sólidos conhecimentos metodológicos e setoriais.

iii) Incorporação de tecnologias digitais a serviço de uma melhor regulação

A adoção de tecnologias digitais e o aproveitamento de dados massivos são meios essenciais para que os governos respondam aos desafios descritos anteriormente. Reconhecendo isto, os reguladores começaram a incorporar cada vez mais soluções digitais e análises de dados, ao mesmo tempo em que estão transformando consistentemente suas práticas com o objetivo de melhorar a forma como desempenham suas funções e se relacionam com cidadãos e empresas.

Esta modernização pode trazer benefícios importantes. A digitalização abre espaço para a simplificação e a automação dos processos regulatórios, tornando-os mais eficientes. Isto pode gerar economia e impulsionar inovações e melhorias de produtividade para os reguladores e partes reguladas. Além disso, o uso de grandes quantidades de informações e dados torna possível direcionar e projetar intervenções mais precisamente e avaliar *ex post* o alcance dos objetivos regulatórios. As tecnologias digitais também podem aumentar a transparência e facilitar as relações entre o regulador e as partes interessadas e/ou afetadas pela regulação, tornar essas intera-

ções imediatas e fluidas e permitir não apenas decisões bem informadas, mas também empoderar os cidadãos pelo acesso a mais e melhores informações e a criação de novos e mais ágeis canais de participação. Essas dinâmicas têm efeitos positivos na confiança e legitimidade do trabalho regulatório e permitem que a regulação se adapte mais rapidamente às realidades em mudança do contexto social e econômico.

Entretanto, como em outras organizações públicas e privadas, a modernização tecnológica dos reguladores está ocorrendo em ritmos diferentes. Em alguns casos, foi dada prioridade a iniciativas relativamente simples, mas de alto impacto, tais como plataformas de consulta ou a digitalização de documentos normativos. Em outras, os reguladores estão liderando iniciativas que buscam promover ajustes mais profundos no modelo de gestão regulatória e abordagens avançadas para fomentar a inovação e a experimentação regulatória.

Como em outras áreas, a função regulatória está evoluindo pela implementação de inovações tecnológicas em torno de três níveis de mudança, conforme identificado pelo *Mas-*

sachusetts Institute of Technology (MIT) no contexto da transformação digital das organizações modernas.

O primeiro nível corresponde a melhorias na experiência do usuário, para tornar as interações com aqueles setores afetados e/ou interessados na regulação mais simples e rápidas, bem como para melhorar seus conhecimentos por meio de novos canais de comunicação. O segundo nível diz respeito às mudanças nos processos internos, pela adoção ou desenvolvimento de soluções que tornem os processos de gestão das agências reguladoras mais eficientes e apoiem a reforma regulatória. Finalmente, alguns reguladores estão explorando soluções tecnológicas capazes de mudar mais estruturalmente a maneira como operam. Exemplos específicos nestas categorias incluem o seguinte:

- **Experiência dos afetados pela regulação e/ou interessados na mesma.** Um exemplo comum diz respeito a portais de consulta pública e soluções relacionadas que buscam melhorar a experiência de interação com as partes interessadas por meio de desenvolvimentos como *apps* ou o uso de mídias sociais. Quase todos os países da OCDE realizam consultas com um convite para comentar *on-line*. Eles também estão enfatizando cada vez mais o uso de portais unificados (OCDE, 2018), onde todos os órgãos publicam suas propostas de regulação. Esses projetos estão caminhando para ambientes mais abrangentes, intuitivos, interativos e multidirecionais. Um exemplo é o trabalho que está sendo realizado pelo OPSS no Reino Unido, ligado à

implementação de soluções digitais para facilitar a comunicação entre os reguladores e os consumidores. Na região, o México colocou *on-line* em 2021 o Catálogo Nacional de Regulamentos, Procedimentos e Serviços, desenvolvido com o apoio do BID. É um portal que contém informações dos três níveis de governo e oferece transparência e segurança jurídica para aqueles interessados em regulações e serviços públicos, e até mesmo facilita a verificação da identificação de um inspetor que faça uma visita domiciliar.

- **Processos internos e de reforma.** Novas tecnologias, tais como inteligência artificial, aprendizagem de máquinas e análise de mídia social podem melhorar a capacidade do regulador de processar insumos e usá-los. Isto é particularmente relevante no atual ecossistema digital, onde os reguladores podem receber imensa quantidade de dados, e onde o sistema de comentários pode estar sujeito a interferência ou abuso.¹² Por exemplo, a Colômbia realizou uma revisão através de um piloto de uso de dados massivos do estoque regulatório de 2000 a 2016, a qual gerou dados úteis para informar a tomada de decisões sobre reformas. Da mesma forma, o Governo de Portugal desenvolveu a ferramenta de inteligência artificial IA²AI, que permite a análise de um marco regulatório e gera estimativas de custos administrativos para o cumprimento, com orientações para a tomada de decisões relacionadas à simplificação e redução de custos regulatórios.

12. Como parte do processo de consulta associado à regra de neutralidade da rede, em 2017, a Comissão Federal de Comunicações dos EUA (FCC) recebeu 22 milhões de comentários, 94% dos quais foram apresentados várias vezes por meio de campanhas organizadas. Dois milhões de comentários falsos foram identificados, e milhares deles foram enviados ao mesmo tempo por robôs.

- **Transformações do modelo operacional.**

O potencial das tecnologias digitais para transformar de forma estrutural a regulação ainda não foi determinado e dependerá da criatividade dos reguladores. Isto inclui, por exemplo, a implementação de regulação como código, ou seja, que pode ser lida e executada por máquinas. A *Financial Conduct Authority* do Reino Unido desenvolveu um *sprint técnico* e um piloto com outros atores relevantes do setor financeiro para melhorar os relatórios regulatórios, enquanto explorava a possibilidade de ter regulações em formato legível por máquina e executável pelas mesmas.¹³ Além disso, a Data61 da Austrália, uma rede de inovação criada em 2016 para realizar projetos de pesquisa e comercialização focados em novas tecnologias, em colaboração com o meio acadêmico e os setores público e privado, trabalhou no desenvolvimento de provas de conceito e protótipos de “regulação como plataforma”, que visa rever automaticamente o cumprimento das obrigações legais e contratuais por parte das empresas. Como parte desta iniciativa, a Data61 colabora com órgãos governamentais para simplificar a interação com o setor privado, transformando a linguagem jurídica em lógica digital, bem como possibilitando serviços e ferramentas para facilitar a o cumprimento das regulações.¹⁴ De fato, em muitos países atualmente, o setor privado está inovando com o uso de tecnologias digitais para facilitar, por exemplo, o monitoramento e a conformidade regulatória. Estas iniciativas ressaltam a importância de promover

ecossistemas adequados para reverem e melhorarem as diferentes etapas do ciclo regulatório, como é o caso em setores onde a automação e o fornecimento de dados em tempo real estão transformando os conceitos de inspeção e conformidade regulatória.

O avanço na adoção dessas iniciativas é um grande desafio para os reguladores. A experiência mostra a importância de ter as habilidades digitais, o talento e as capacidades institucionais necessárias para desenvolver, manter e escalar essas soluções. Além disso, para que esta adoção seja verdadeiramente eficaz, as soluções devem ser centradas no usuário, seja externo ou interno, e aproveitar as economias de escala e a experiência de outros reguladores e do setor privado (consulte o Quadro 3.5). Neste sentido, a coordenação com iniciativas mais amplas de transformação digital e inovação do governo como um todo é indispensável, aproveitando os serviços habilitadores disponíveis para melhorar o compartilhamento de dados, a identificação ou os pagamentos digitais.

Finalmente, os desafios relacionados à proteção de dados e à privacidade não devem ser subestimados. Quem tem acesso a esses dados tem grande quantidade de informações sobre as rotinas diárias de indivíduos e empresas. Quantos desses dados devem ser confidenciais? Como devem ser protegidos? Em que condições devem ser compartilhados? Quem tem direitos de propriedade sobre eles? Estas questões devem estar na mente dos reguladores, na medida em que utilizem cada vez mais a análise de dados.

13. Consulte <https://www.fca.org.uk/firms/our-work-programme/pilot-updates>.

14. Consulte Regulamento como Plataforma - Data61 (csiro.au).

Quadro 3.5.

Regulação com análise de dados: definições e exemplos

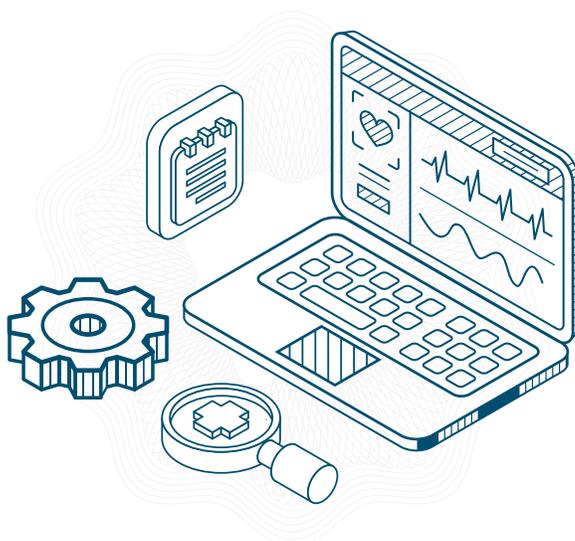
A regulação com análise de dados busca permitir que o regulador utilize ferramentas que o habilitem a detectar novos padrões e tendências para o desempenho de seu trabalho. Combinado com a regulação baseada no risco, isto pode trazer grandes vantagens para o regulador, como as que já existem nos sistemas de supervisão utilizados pelas grandes organizações.

Por exemplo, sistemas de monitoramento baseados no uso de dados e critérios de risco podem permitir que certas empresas passem por um processo de aprovação regulatória simplificado e previsível, com a condição de que elas forneçam acesso a informações-chave para que os reguladores possam criar fluxos de dados em tempo real. Os dados resultantes destes esquemas poderiam então ser analisados para decidir se uma empresa está em conformidade. As empresas em conformidade seriam listadas como seguras ou, caso contrário, os sistemas de dados poderiam produzir um conjunto de ações que levariam à conformidade com a norma ou emitir reprimendas ou sanções.

Embora o processo de criação desses esquemas de fluxo de dados em tempo real possa ser complexo e demorado, os reguladores podem começar usando dados abertos para cumprir sua missão. Por exemplo, a cidade de Boston mudou a forma como monitora o cumprimento da regulação nos estabelecimentos alimentícios. Para identificar mais efetivamente os restaurantes que precisam de atenção regulatória, a cidade colaborou com a *Yelp* e a *Harvard Business School* para patrocinar uma competição aberta com vistas a desenvolver um algoritmo que pudesse prever violações do código de saúde. Mais de 700 concorrentes participaram, utilizando dados de inspeção de restaurantes e anos de revisões *Yelp* (*DrivenData, 2022*). O algoritmo vencedor foi capaz de melhorar a capacidade dos inspetores de encontrar violações em 30 a 50% (*Adler, 2022*).

D.

Como regular nos novos tempos? Um resumo das reflexões



As tendências internacionais e suas consequências nos processos regulatórios mencionados neste capítulo fornecem algumas lições sobre as prioridades para a reforma regulatória no contexto da nova agenda econômica e social:

1. **Fortalecer as capacidades institucionais nas abordagens tradicionais da reforma regulatória e promover a coordenação e colaboração com os atores do ecossistema regulatório, incluindo o setor privado, governos subnacionais, academia e cidadãos.** O surgimento de ferramentas regulatórias inovadoras, ou circunstâncias de emergência que exigem regras excepcio-

nais, não minimiza a prioridade de abordar as lacunas de capacidade no uso das ferramentas regulatórias tradicionais, como a AIR, bem como garantir a participação das partes interessadas e fortalecer os vínculos com outras agências reguladoras, níveis de governo e atores internacionais. Em particular, alavancar reformas regulatórias em nível subnacional continua sendo um grande desafio na região, apesar do progresso feito com novas estruturas legais e instrumentos de apoio em países como Brasil, México e Peru. Além disso, existe a necessidade de investir na capacitação para análises de impacto *ex-post* a fim de gerar insumos para as reformas regula-

tórias. Por sua vez, dada a relevância dos desafios transfronteiriços, a CRI deve ser promovida, reforçando ao mesmo tempo uma abordagem de coerência regulatória.

2. **Promover a flexibilidade e a agilidade regulatórias, assim como o uso de novas tecnologias, e fazer as mudanças institucionais necessárias para se adaptar a ambientes dinâmicos.**

A pandemia testou os esquemas regulatórios existentes e forçou os reguladores a serem mais flexíveis e ágeis. Isto ressaltou a necessidade de mecanismos que permitam uma “discrecionalidade regulada”, em caso de circunstâncias extraordinárias. Os processos internos dos reguladores devem ser revisados para facilitar a adaptação a situações de crise ou circunstâncias de mudanças. A chave para isto é que o regulador faça mais e melhor uso da tecnologia em seu trabalho, e que coordene essa modernização tecnológica com elementos institucionais, incluindo o fortalecimento dos recursos humanos, a fim de aproveitar as oportunidades, por exemplo, da explosão de dados que acompanha a transformação digital, e para acompanhar a velocidade do desenvolvimento digital.

3. **Criar um ambiente propício à inovação e enfrentar os novos desafios gerados pela economia digital, tecnologias emergentes e mudanças climáticas.**

A regulação funciona por meio de incentivos que orientam o comportamento das empresas, governos e cidadãos e, portanto, é vital para promover ou facilitar a inovação tecnológica e os ajustes necessários para tratar de questões como a economia digital e a mudança climática. Em termos econômicos, a regulação influencia os ganhos ou remunerações (retornos) da inovação, portanto, os reguladores precisam entender os elementos que podem estimular ou inibir a cultura da inovação empreendedora. Além disso, os avanços tecnológicos estão gerando

mudanças significativas na oferta e na demanda de bens e serviços, abrindo novas possibilidades para adaptar os processos de produção de acordo com os compromissos relacionados à mudança climática. Os reguladores devem estar vigilantes para aproveitar essas oportunidades e levar em conta que os usuários e consumidores agora têm muito mais informações e mais capacidade de influenciar as decisões econômicas. Entretanto, os reguladores e formuladores de políticas também devem reconhecer que ainda existem muitas incertezas e poucas respostas consolidadas sobre como lidar com a regulação dessas questões. Neste sentido, o regulador deve ser capacitado não apenas para buscar respostas, mas também para formular melhores perguntas e identificar os diferentes itens que devem ser considerados ao regular estes tópicos.

4. **Capacitar-se para a incorporação de novos critérios socioeconômicos na análise regulatória.**

Há oportunidades para aprofundar a incorporação de critérios de pobreza, desigualdade e inclusão social no processo decisório regulatório na região. Isto levará a um debate, que já está em andamento em alguns países da OCDE, sobre como definir e tornar estes novos critérios compatíveis com os critérios tradicionais de eficiência da análise de custo-benefício. Algumas das questões que este debate levanta, entre muitas outras, são, por exemplo, como definir quando uma regulação terá impactos distributivos significativos, ou como as variáveis sociais devem ser ponderadas em relação a outros critérios, tais como a concorrência econômica ou o impacto ambiental?

Os desenvolvimentos e lições aprendidas na América Latina e em outros países nas últimas décadas demonstram como as reformas regulatórias podem contribuir para a produtividade,

eficiência econômica e bem-estar social, tanto pela redução dos custos regulatórios quanto por meio de incentivos para uma melhor alocação de recursos. O valor agregado dessas reformas para a construção de um processo

de desenvolvimento mais inclusivo e sustentável nos próximos anos será condicionado pela capacidade das instituições responsáveis pelos processos regulatórios na região de responder aos desafios e prioridades aqui mencionados.

Referências

- Abusah, S. e C. Pingiaro. 2011. Cost-effectiveness of regulatory impact assessment in Victoria. Documento do pessoal, fevereiro. Melbourne: Commission Victorian Competition & Efficiency.
- Adler, L.. 2022 What Can Boston Restaurant Inspectors Learn from Yelp Reviews? *Tecnologia Governamental*, 26 de maio. Disponível em: <https://www.govtech.com/dc/articles/what-can-boston-restaurant-inspectors-learn-from-yelp-reviews.html>.
- Angelelli, P., F. Luna e C. Suáznabar. 2017. Suáznabar. 2017. Agencias Latinoamericanas de Fomento de la Innovación y el Emprendimiento. Nota técnica IDB-TN-1285. Washington, D.C.: BID. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Agencias-latinoamericanas-de-fomento-de-la-innovaci%C3%B3n-y-el-emprendimiento-Character%C3%ADsticas-y-retos-futuros.pdf>.
- Banco Mundial. 2010. Hospital performance and health quality improvements in São Paulo and Maryland. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial e CCAF (Centro de Finanças Alternativas de Cambridge). 2020. The Global COVID-19 FinTech Regulatory Rapid Assessment Study. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponível em: <https://www.jbs.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2020/10/2020-ccaf-report-fintech-regulatory-rapid-assessment.pdf>.
- Banco Mundial e UIT (União Internacional de Telecomunicações). 2020. *Digital Regulation Handbook*. Genebra: Banco Mundial e UIT.
- Bortolotti, B., C. Cambini e L. Rondi (2011). Regulatory independence, ownership and firm value: the role of political institutions. *EUI Working Papers RSCAS 2001/43*.
- Broughel, J. 2017. *Regulation and Economic Growth*. Arlington, VA: Profissionais de Publicações.
- Busso, M. e J. Messina. 2020. *La crisis de la desigualdad. América Latina y el Caribe en la encrucijada*. Washington, D.C.: BID. Disponível em: <https://publications.iadb.org/es/la-crisis-de-la-desigualdad-america-latina-y-el->

- caribe-en-la-encrucijada#:~:text= This%20publication%20explores%20the%20factors,%20the%20poor%20is%20totally%20unconnected.
- Cachón, G. P., S. Gallino e M. Olivares. 2012. Severe Weather and Automobile Assembly Productivity. *Columbia Business School Research Paper*, No. 12/37. Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2099798> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2099798>.
- Cambini, C. e L. Rondi. 2010. Regulatory independence and political interference: evidence from EU mixed-ownership utilities' investment and debt. Milão: Fondazione Eni Enrico Mattei.
- Caruso, G. D. e S. J. Miller. 2014. Quake'n and Shake'n... Forever! Long-Run Effects of Natural Disasters: A Case Study on the 1970 An-cash Earthquake. *Development Economics: Regional & Country Studies eJournal*.
- Cavallo, E., A. Powell e T. Serebrisky (eds.). 2020. *De estructuras a servicios. El camino a una mejor infraestructura en América Latina y el Caribe*. Série Desenvolvimento nas série Américas. Washington, D.C.: BID. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/De-estructuras-a-servicios-El-camino-a-una-mejor-infraestructura-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>.
- Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe). 2015. *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: Paradojas y desafíos del desarrollo sostenible*. Santiago do Chile: CEPAL. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37310-la-economia-cambio-climatico-america-latina-caribe-paradojas-desafios-desarrollo>.
- Cofemer (Comissão Federal de Melhoria Regulatória). 2012. *Reforma regulatoria en América Latina*. Cidade do México: Cofemer.
- Comissão Australiana de Produtividade. 2006. Potential Benefits of the National Reform Agenda. Melbourne: Productivity Commission Research Paper Report to the Council of Australian Governments. Disponível em: <https://www.pc.gov.au/research/completed/national-reform-agenda>.
- Comissão Europeia. 2017. *Better Regulation Toolbox*. Bruxelas: Comissão Europeia. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en.
- Costa, L. e M. S. Aubyn. 2012. The Macroeconomic Effects of Legal-Simplification Programmes. Documento de trabalho. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa e UECE.
- Coulibaly, E. et al. 2020. *Reimagining the global economy: Building back better in a post-COVID world*. Washington, D.C.: Brookings. Disponível em: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/11/Reimagining-Global-Economy.pdf>.
- Dabla-Norris, E. e G. Inchauste. 2007. Informality and Regulations: What Drives Firm Growth? IMF Working Papers, 07(112), 1. Washington, D.C.: FMI. Disponível em: <https://doi.org/10.5089/9781451866766.001>.
- Datta, S., J. J. Miranda, L. Zoratto, O. Calvo-González, M. Darling e K. Lorenzana. Lorenzana. 2015. A Behavioral Approach to Water Conservation: Evidence from Costa Rica. Policy Research Working Paper No. 7283. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- DNP (Departamento Nacional de Planejamento). 2017. *Reporte: Aproximación al inventario normativo por medio del piloto Big Data regulatorio*. Bogotá: DNP. Disponível em: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Mejo>

- ra%20Regulatoria/Documentos/2017%2003%2015%20Reporte%20Inventario%20Normativo%20impreso.pdf.
- DrivenData. 2022. Keeping it Fresh: Predict Restaurant Inspections. Denver, CO: Driven-Data Labs. Disponível em: <https://www.drivendata.org/competitions/5/keeping-it-fresh-predict-restaurant-inspections/>.
- Edwards, G. e L. Waverman. 2006. The effects of public ownership and regulatory independence on regulatory outcomes. *Journal of Regulatory Economics*, 29(1): 23-67. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11149-005-5125-x>.
- Eggers, W. D., M. Flynn, J. O'Leary e B. Chew. Mastigar. 2020. Resposta dos governos à COVID-19: De uma crise pandêmica para um futuro melhor. *Deloitte Insights*, 16 de abril. Disponível em: <https://www2.deloitte.com/us/en/insights/economy/covid-19/governments-respond-to-covid-19.html>.
- Eggers, W. D., M. Turley e P. K. Kishnani. 2018. The future of regulation: Principles for regulating emerging technologies. *Deloitte Insights*. Disponível em: <https://www2.deloitte.com/us/en/insights/industry/public-sector/future-of-regulation/regulating-emerging-technology.html>.
- Farias, P. et al. 2016. *Gobiernos que sirven: Innovaciones que están mejorando la entrega de servicios a los ciudadanos*. Washington D.C.: BID. Disponível em: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17464/gobiernos-que-sirven-innovaciones-que-estan-mejorando-la-entrega-de-servicios-los>.
- Farias, P. e S. Ribeiro. 2002. Regulação e os novos modelos de gestão no Brasil. *Revista do Serviço Público*. Brasília: ENAP.
- Farrow, S. 2000. Improving Regulatory Performance: Does Executive Oversight Matter? (Documento mimeografado).
- FMI(Fundo Monetário Internacional).2022.*World Economic Outlook Update: Rising Caseloads, a Disrupted Recovery, and Higher Inflation*. Washington, D.C.: FMI. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/01/25/world-economic-outlook-update-january-2022>.
- Gelauff, G. e A. Lejour. 2006. Five Lisbon Highlights, the economic impact of reaching these targets. Haia: Escritório de Análise de Política Econômica da Holanda.
- Gilardi, F. e F. Servalli. 2011. The consequences of regulatory independence: evidence from bank capital regulation (Documento mimeografado).
- Governo de Israel. 2018. A Guide to Risk Management in Regulation and Public Policy.. Tel-Aviv: Governo de Israel.
- Graff Zivin, J., S. M. Hsiang e M. Neidell. 2018. Temperature and Human Capital in the Short and Long Run. *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists*, 5: 77-105.
- Graff Zivin, J. e M. Neidell. 2014. Temperature and the Allocation of Time: Implications for Climate Change. *Journal of Labor Economics*, 32: 1-26.
- Graham, J. 2008. Saving lives through administrative law and economics. *University of Pennsylvania Law Review*, 157: 394-395. Disponível em: <https://biotech.law.lsu.edu/blog/graham157upalrev3952008pdf.pdf>.
- Hahn, R. W. e P. C. Tetlock. 2008. Has economic analysis improved regulatory decisions?

- Journal of Economic Perspectives*, 22(1): 67-84. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.22.1.67>.
- Hoekman, B. e P. Mavroidis. 2005. *Regulatory Spillovers and the Trading System: From coherence to Cooperation*. Genebra: ICTSD e WEF.
- ITC (Centro de Comércio Internacional). 2020. *The SME Competitiveness Outlook 2020*. Genebra: ITC.
- Jaime, M. e F. Carlsson. 2016. Social Norms and Information Diffusion in Water-Saving Programs: Evidence from a Randomized Field Experiment in Colombia. Gotemburgo: Universidade de Gotemburgo, Departamento de Economia.
- Jalilian, H. C. Kirkpatrick, e D. Parker. 2003. Creating the conditions for international business expansion: the impact of regulation on economic growth in developing countries - a cross-country analysis. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/Creating-the-Conditions-for-International-Business-Jalilian-Kirkpatrick/a0ccfc0e11f4a2534e4d7ce220a1ad56afd78b21>.
- . 2007. The impact of regulation in developing countries: a cross sectional analysis. *Desenvolvimento Mundial*, 35(1): 87-103.
- Kahn, Matthew E. 2005. The role of income, geography, and institutions. *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 87(2).
- Kalkstein, Adam J. e S. C. Sheridan. 2007. The social impacts of the heat-health watch/warning system in Phoenix, Arizona: Assessing the perceived risk and response of the public. *International Journal of Biometeorology*, Vol. 52(1), outubro.
- Kharas, H. e J. W. McArthur. 2020. Reimagining the global economy: Building back better in a post-COVID-19 world. In: *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Como eles podem ser um corrimão para a recuperação?* Washington, D.C.: Brookings. Disponível em: <https://www.brookings.edu/multi-chapter-report/reimagining-the-global-economy-building-back-better-in-a-post-covid-19-world/>.
- Kelly, P.M. e W.N. Adger. 2000. Theory and practice in assessing vulnerability to climate change and facilitating adaptation. *Mudança Climática*, Vol. 47(4).
- Levy, S. 2018. *Esfuerzos mal recompensados: la elusiva búsqueda de la prosperidad en México*. Washington, D.C.: BID. Disponível em: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Esfuerzos_mal_recompensados_La_elusiva_b%C3%BAsqueda_de_la_prosperidad_en_M%C3%A9xico.pdf.
- Martin, C. et al. 2013. Mitigación y adaptación al cambio climático a través de la vivienda pública. Marco teórico para el Diálogo Regional de Políticas sobre Cambio Climático del BID. Washington D.C.: BID. Disponível em: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16740/mitigacion-y-adaptacion-al-cambio-climatico-traves-de-la-vivienda-publica-marco>.
- Mesquita-Moreira, M. e E. Stein (eds.). 2019. *De promesas a resultados en el comercio internacional: lo que la integración global puede hacer por América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: BID. Disponível em: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/De_promesas_a_resultados_en_el_comercio_internacional_Lo_que_la_integracion_global_puede_hacer_por_America_Latina_y_el_Caribe.pdf.
- Nazrul-Islam, S. e J. Winkel. 2017. Climate Change and Social Inequality. Documento de trabalho 152. Nova York, NY: Nações Unidas.

- OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). 2010. *Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk in OECD Reviews of Regulatory Reform*. Paris: OECD. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/risk-and-regulatory-policy_9789264082939-en.
- . 2012. International Regulatory Cooperation: Draft Case Study on Transnational Private Regulation. Paris: OECD.
- . 2013. International Regulatory Cooperation: Addressing Global Challenges. Paris: OECD.
- . 2018. *Regulatory Policy Outlook*. Paris: OECD.
- . 2019. Regulatory effectiveness in the era of digitalization. Paris: OECD. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Regulatory-effectiveness-in-the-era-of-digitalisation.pdf>.
- . 2020a. Regulatory Impact Assessment: OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy. Paris: OECD.
- . 2020b. International Regulatory Cooperation: Adapting rulemaking for an interconnected world. Paris: OECD.
- . 2020c. *Building back better: A sustainable, resilient recovery after COVID-19*. Paris: OECD. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=133_133639-s08q2ridhf&title=Building-back-better-_A-sustainable-resilient-recovery-after-Covid-19.
- . 2021. *Regulatory Policy Outlook 2021*, OECD Publishing. Paris: OECD. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>.
- OICU-IOSCO (Organização Internacional das Comissões de Valores Mobiliários). 2021. *Recommendations on Sustainability-Related Practices, Policies, Procedures and Disclosure in Asset Management*. Madri: IOSCO. Disponível em: <https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD679.pdf>.
- OIT (Organização Internacional do Trabalho). 2020 *Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo. Sexta edición*. Genebra: OIT. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_755917.pdf.
- OMC (Organização Mundial do Comércio). 2020. WTO report looks at standards and regulations notified by members in COVID-19 response. Genebra: OMC. Disponível em: https://www.wto.org/english/news_e/news_20_e/covid_20may20_e.htm.
- Pelling, M. , O., A. Özerdem e S. Barakat. 2002. The macro-economic impact of disasters. *Progress in Development Studies*, Vol. 2(4), outubro.
- Pérez, D. R. e Z. Xie. 2018. Regulamentação e Crescimento Econômico. In: USDA (United States Department of Agriculture), *The relationship between regulatory form and productivity: an empirical application to agriculture*, pp. 1-19. Washington, D.C.: USDA.
- Scartascini, C. 2019. Con la mirada en los sesgos: El BID y la implementación de políticas públicas. *Integración y Comercio*, 45, Año 23, Dezembro, pp. 136-144.
- UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento). 2017. Responsible financing: The role of «soft law» in promoting sustainable lending and borrowing practice. 11ª Conferência da UNCTAD sobre Gestão da Dívida. Genebra: UNCTAD. Disponível em: https://unctad.org/system/files/non-official-document/2017_p5_lastra.pdf.

Vargas, M. 2015. Informality in Paraguay: Macro- Micro Evidence and Policy Implications. Documentos de Trabalho do FMI No. 15(245), 1. Washington, D.C.: FMI. Disponível em: <https://doi.org/10.5089/9781513529271.001>.

Westerman, G., C. Calmèjane, D. Bonnet e P. Ferraris. 2011). *Digital Transformation: A Roadmap for Billion-Dollar Organizations*. Cambridge, MA: MIT Center for Digital Business e Capgemini Consulting. Disponível

em: https://www.capgemini.com/wp-content/uploads/2017/07/Digital_Transformation__A_Road-Map_for_Billion-Dollar_Organizations.pdf.

Wong, J. 2020. COVID-19: How to get back to better, not just back to normal. Londres: EY. Disponível em: https://www.ey.com/en_gl/innovation/covid-19-how-to-get-back-to-better-not-just-back-to-normal.

