

**Working  
Paper**

**527**

**CCGI - Nº 22**  
**Working Paper Series**  
MAIO DE 2020



**SAO PAULO SCHOOL  
OF ECONOMICS**

**Boas práticas regulatórias: a situação do Brasil como  
avaliada pela OCDE**

**Vera Thorstensen**  
**Mauro Kiithi Arima Júnior**

As manifestações expressas por integrantes dos quadros da Fundação Getulio Vargas, nas quais constem a sua identificação como tais, em artigos e entrevistas publicados nos meios de comunicação em geral, representam exclusivamente as opiniões dos seus autores e não, necessariamente, a posição institucional da FGV. Portaria FGV Nº19

Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio Vargas FGV EESP

[www.fgv.br/eesp](http://www.fgv.br/eesp)

## REGULAÇÃO

### Boas práticas regulatórias: a situação do Brasil como avaliada pela OCDE<sup>1</sup>

Vera Thorstensen<sup>2</sup>  
Mauro Kiithi Arima Júnior<sup>3</sup>

#### Resumo

O objetivo dos autores é analisar, em perspectiva histórica, o tema da regulação na OCDE, com foco na situação brasileira em relação às recomendações e diretrizes da Organização. Serão analisados documentos normativos e estudos analíticos produzidos pela OCDE, com destaque para aqueles exclusivamente direcionados ao tema de boas práticas regulatórias.

**Palavras-chave:** OCDE; Brasil; boas práticas regulatórias; reforma regulatória

#### Abstract

The authors' purpose is to analyze, from a historical perspective, the theme of regulation in the OECD, focusing on the Brazilian situation in relation to the Organization's recommendations and guidelines. Normative and descriptive documents produced by the OECD will be scrutinized, with emphasis on those exclusively focused on the theme of good regulatory practices.

**Keywords:** OECD; Brazil; good regulatory practices; regulatory reform

#### Introdução

O modelo de regulação das atividades econômicas tem sido foco de atenção de diversos atores das sociedades contemporâneas. Grupos específicos de interesses, organizados de forma difusa no tecido social, demandam, progressivamente, os mais variados tipos de regras, formuladas para proteger bens, interesses e valores considerados relevantes pela coletividade. Muitas dessas regras, entretanto, incidentem sobre o funcionamento da economia e de segmentos específicos de mercado. Essas regras podem, inclusive, causar problemas importantes na alocação de recursos. Torna-se relevante, assim, compreender como essas regras são feitas e como é possível minimizar efeitos negativos e maximizar resultados positivos sobre a economia e a sociedade.

A necessidade de racionalizar a política regulatória tornar-se ainda mais evidente no processo de redimensionamento e de reformulação do papel do Estado na economia. Se, anteriormente<sup>4</sup>,

---

<sup>1</sup> Este texto é uma versão preliminar para discussão com o objetivo de apresentar grandes temas da OCDE, com suas principais diretrizes, a análise realizada pelos relatórios e publicações da OCDE, das suas métricas de comparação e os quadros comparativos do Brasil em relação aos demais membros da Organização.

<sup>2</sup> Professora da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas e Coordenadora do Centro de Estudo do Comércio Global e Investimentos.

<sup>3</sup> Pesquisador do Centro de Estudo do Comércio Global e Investimentos.

<sup>4</sup> Ver MORAN, Michael. Understanding the Regulatory State. *British Journal of Political Science*, vol. 32, no. 2, 2002, pp. 391–413. *JSTOR*, [www.jstor.org/stable/4092224](http://www.jstor.org/stable/4092224). Acesso em 16 abr. 2020. Para uma distinção entre Estado liberal e Estado regulador, ver COTTIER, Thomas. International Economic Law in transition from trade liberalization to trade regulation. *Journal of International Economic Law*, v. 17, n. 3, pp.671-677, 2014. Para o caso brasileiro, ver, por exemplo, OECD. *The Innovation System of the Public Service of Brazil an Exploration of its Past, Present and Future Journey*. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/the-innovation-system-of-the-public-service-of-brazil-a1b203de-en.htm>. Acesso em: 23 mar. 2020. Cf. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 34,

o Estado assumia importantes funções como empreendedor e atuava, em muitos casos, como empresário monopolista de certos segmentos da economia, a partir dos anos 1980<sup>5</sup>, suas atividades passam a ser repensadas para serem restritas à dimensão não apropriável pelos atores privados. Nesse sentido, em muitos países, nos mais distintos segmentos econômicos, o Estado empresário e indutor da economia passa a ser substituído pelo Estado regulador, que, sem se confundir com o Estado mínimo, conserva características idealizadas pelo projeto de administração pública liberal. A regulação, dessa forma, passa a ter importância central no funcionamento das economias e na dinâmica da administração pública. O conceito de regulação, além disso, passa a se confundir com a ideia do exercício soberano do ato de governar.

Como se verifica na multiplicidade de documentos produzidos por organizações internacionais e pelos Estados, não há consenso acerca do que seja exatamente regulação. Pode-se vislumbrar, entretanto, que a noção de regulação é ampla e, com frequência, confunde-se com a ideia de disciplinamento jurídico de determinada área ou com a formulação, por meio de ação conjugada do parlamento e do Poder Executivo, de marco legal para certo setor<sup>6</sup>. Verifica-se, igualmente, que a regulação não se confunde, como é comum observar nos sistemas jurídicos de origem romano germânica, com a simples regulamentação, pressuposto da aplicação de lei abstrata, ou com a regulamentação técnica, dimensão específica da infraestrutura da qualidade, que, em razão de seu alcance limitado a alguns aspectos da realidade econômica, abarcaria apenas parcela do que é a regulação como um todo.

Se a ideia de criação de limites e de condições de atuação dos agentes econômicos é relativamente antiga<sup>7</sup>, sua relevância e sua incorporação plena à estrutura administrativa do Estado é fenômeno contemporâneo. A proliferação das chamadas agências reguladoras e a relação, juridicamente formalizada, entre o funcionamento do Estado e dos mercados, com objetivo de atender demandas do consumidor e de garantir a eficiência na oferta de bens e serviços, também consiste em fenômeno posterior ao fim da guerra fria<sup>8</sup>, ao revigoramento do pensamento liberal e à busca pela redefinição das funções ordinárias do Estado.

A relevância do fenômeno regulatório, em razão de sua repercussão sobre as relações econômica internacionais, também suscita a preocupação de organizações internacionais e passa a ser tema constante de arranjos de cooperação e integração. Tema que, em um primeiro momento, pareceria de interesse meramente doméstico, passa a ser tema de discussões internacionais e objeto principal de tratados celebrados pelos Estados soberanos. Exemplo emblemático do papel destacado do tema da regulação em foros internacionais pode ser encontrado na produção analítica e normativa da Organização para Cooperação Econômica e

---

n. 4, p. 7 a 26, jan. 2000. ISSN 1982-3134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6289>>. Acesso em: 16 abr. 2020.

<sup>5</sup> MORAN, Michael. Understanding the Regulatory State. *British Journal of Political Science*, vol. 32, no. 2, 2002, pp. 391–413. *JSTOR*, [www.jstor.org/stable/4092224](http://www.jstor.org/stable/4092224). Acesso em 16 abr. 2020.

<sup>6</sup> MORAN, Michael. Understanding the Regulatory State. *British Journal of Political Science*, vol. 32, no. 2, 2002, pp. 391–413. *JSTOR*, [www.jstor.org/stable/4092224](http://www.jstor.org/stable/4092224). Acesso em 16 abr. 2020.

<sup>7</sup> Ver PESQUISA EESP - FGV. *Economic Reforms and Cycles Of State Intervention*. Disponível em: [https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/bresser\\_-\\_economic\\_reformsand\\_cycles\\_of\\_state\\_intervention.pdf](https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/bresser_-_economic_reformsand_cycles_of_state_intervention.pdf). Acesso em: 16 abr. 2020. Cf. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 7 a 26, jan. 2000. ISSN 1982-3134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6289>>. Acesso em: 16 abr. 2020.

<sup>8</sup> MORAN, Michael. Understanding the Regulatory State. *British Journal of Political Science*, vol. 32, no. 2, 2002, pp. 391–413. *JSTOR*, [www.jstor.org/stable/4092224](http://www.jstor.org/stable/4092224). Acesso em 16 abr. 2020.

Desenvolvimento, entidade que, historicamente, antecipa-se e direciona as tendências do debate e da ação econômica internacional.

Neste artigo, o objetivo dos autores é analisar, em perspectiva histórica, o tema da regulação na OCDE, com foco na situação brasileira, em relação às recomendações e diretrizes da Organização. Serão analisados documentos normativos e descritivos/analíticos produzidos pela OCDE, com destaque para aqueles exclusivamente direcionados ao tema de boas práticas regulatórias. O texto está dividido em duas partes. Na primeira parte, serão analisados os documentos normativos gerais da OCDE para regulação. As recomendações e as diretrizes serão estudadas com o intuito de compreender o posicionamento geral da organização no que concerne à regulação e às boas práticas regulatórias. Na seção seguinte, será abordado especificamente a situação do Brasil em relação às recomendações e diretrizes da OCDE. Por meio de documentos produzidos pela própria organização, pode-se comparar a situação regulatória brasileira com a de outros países e com aquela idealizada pela Organização.

## 1. Regulação na OCDE: aspectos normativos

Na perspectiva da OCDE, a regulação, entendida em seu sentido amplo, é um dos temas mais relevantes para realização de seus objetivos institucionais, relacionados às boas práticas, ao desenvolvimento econômico e social e à promoção do modelo político democrático liberal. No entendimento da Organização, cuja perspectiva acerca do tema foi consolidada ao longo de vários anos e expressa em uma série de documentos, a regulação deve ser compreendida em um contexto de relação entre os Estados e as sociedades nacionais e o mundo exterior. Desde a década de 1990, a OCDE salientava que, com a internacionalização de atores e processos regulatórios, que cruzam as fronteiras nacionais, regionais e locais, fazia-se necessário dispensar mais atenção ao compartilhamento de informações e à coordenação na concepção, análise, elaboração e execução das regulações<sup>9</sup>. Com base nesse entendimento, a OCDE iniciou desenvolvimento de trabalhos analíticos e prescritivos da prática regulatória em seus membros e em outros países relevantes da economia internacional.

Dois trabalhos pioneiros da organização devem ser mencionados, pois, além de apresentarem importância histórica, evidenciam qual será o posicionamento da Organização em relação ao tema: *Recomendação sobre a Melhoria da Regulamentação da Qualidade do Governo (Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation, 1995)*<sup>10</sup> e *Recomendações de Políticas sobre Reforma Regulatória (Policy Recommendations on Regulatory Reform, 1997)*<sup>11</sup>. Nesses dois trabalhos seminais estão presentes a preocupação com o rigor técnicos da regulação, a defesa da transparência de procedimentos e a abertura nos processos de elaboração das regras. Subjacente às análises e às recomendações da OCDE, está a busca pela racionalização das atividades do Estado sobre a economia.

<sup>9</sup> ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **International Regulatory Co-operation: Addressing Global Challenges 2013**. OCDE. 2013.

Disponível em: <<http://www.oecd.org/env/international-regulatory-co-operation-9789264200463-en.htm>

>. Acesso em: 18 jan. 2020.

<sup>10</sup> ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation**. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/128/128.en.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2020.

<sup>11</sup> ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Policy Recommendations on Regulatory Reform**. Disponível em: <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/recommendations-guidelines.htm>. Acesso em: 16 abr. 2020.

Em documentos posteriores, a racionalização da conduta estatal é materializada na necessidade de conceber mecanismos que antecipassem os resultados da regulação. A promoção do que se denominou de Análise de Impacto Regulatório é resultado dessa busca por previsibilidade. Na perspectiva da OCDE, a análise de impacto regulatório consiste em elemento central no conceito de gestão regulatória (*regulatory management*), exemplo mais adequado do movimento de racionalização da atividade regulatória. É importante destacar que os Estados Unidos foram os primeiros a aplicarem essa premissa, a qual foi, por meio da influência política e exercício efetivo de direções dos comitês da Organização, transplantada para a OCDE e erigida à categoria de princípio fundamental do que se consideraria boa prática regulatória<sup>12</sup>.

Em relatório mais recente denominado *Cooperação Regulatória Internacional: Enfrentando Desafios Globais (International Regulatory Cooperation: Addressing Global Challenges, 2013)*<sup>13</sup>, o foco passa a ser os possíveis efeitos da regulação nas relações internacionais econômicas dos países. O conceito central do documento é, portanto, o de cooperação regulatória, que remete à necessidade de maior diálogo entre os membros da Organização.<sup>14</sup> No documento de 2013, são enumeradas e descritas as mais diversas formas de materialização da cooperação regulatória, que podem se expressar sob a forma solene de um tratado internacional ou de simples encontros periódicos entre técnicos do setor público e privado. Sem que incorra em inconsistência ou contradição, pois centra sua análise no objetivo dos esforços conjuntos, os arranjos identificados pela OCDE para a cooperação apresentam, portanto, as mais variadas características formais e temáticas. Podem decorrer de acordos ou de arranjos organizacionais, formais ou informais, entre países (em nível bilateral, regional ou multilateral), para promover alguma forma de cooperação na concepção, monitoramento, execução ou gestão *ex-post* das regulações.

Segundo a própria OCDE, na prática, e de acordo com *survey* entre os membros, realizado para o Relatório de 2013, quase nenhum país usa uma única definição ou forma de cooperação regulatória internacional em todos os níveis de governo<sup>15</sup>. Para tanto, a cooperação regulatória como gênero, pode ter aspectos distintos, como, por exemplo, diálogos nos níveis horizontal e setorial, troca de informações e experiências, intercâmbio técnico e científico, simplificação de regulamentos técnicos, normas e procedimentos de avaliação da conformidade, alinhamento de requisitos técnicos, colóquio entre organizações públicas ou privadas, responsáveis por metrologia, normalização conjunta seletiva, testes, certificação e acreditação. A OCDE, no relatório, relacionou, de maneira não exaustiva, onze categorias de cooperação que variam em sua formalidade, abrangência e vinculação jurídica, atualizadas no relatório *2015 OECD Regulatory Policy Outlook*<sup>16</sup>. Essas constituem uma mescla de ferramentas e arranjos entre

---

<sup>12</sup> MUMFORD, P. Regulatory Coherence blending trade and regulatory policy. **Policy Quarterly**, v. 10, Issue 4, 2014, p. 5.

<sup>13</sup> ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **International Regulatory Co-operation: addressing global challenges**. Disponível em: <https://www.oecd.org/env/international-regulatory-co-operation-9789264200463-en.htm>. Acesso em: 16 abr. 2020.

<sup>14</sup> ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **International Regulatory Co-operation: the Role of International Organisations in Fostering Better Rules of Globalisation**. 2016. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/internationalregulatory-co-operation-9789264244047-en.htm>. Acesso em: 16 jan. 2020.

<sup>15</sup> ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **International Regulatory Co-operation: Addressing Global Challenges 2013**. OCDE. 2013.

Disponível em: <http://www.oecd.org/env/international-regulatory-co-operation-9789264200463-en.htm>. Acesso em: 18 jan. 2020.

<sup>16</sup> ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Regulatory Policy Outlook 2015**. OCDE. 2015. Disponível em:

estados e organismos subnacionais, que, em alguns casos, podem se sobrepor e cujos limites podem não ser tão claramente visíveis. São elas:

- (i) integração/ harmonização por meio de instituições supranacionais ou conjuntas;
- (ii) negociação específica de acordos, tratados ou convenções;
- (iii) parcerias regulatórias formais entre os países;
- (iv) organizações intergovernamentais;
- (v) acordos preferenciais de comércio com disposições sobre regulação;
- (vi) acordos de reconhecimento mútuo;
- (vii) redes transgovernamentais (*transgovernmental networks*);
- (viii) convergência unilateral (ou reconhecimento regulatório unilateral);
- (ix) reconhecimento de normas internacionais
- (x) soft law; e
- (xi) diálogo e troca de informações informais.

Em seu recente relatório de 2016, denominado Cooperação regulatória internacional: o papel das organizações internacionais na promoção de melhores regras de globalização (*International Regulatory Cooperation the Role of International Organisations in Fostering Better Rules of Globalisation*, 2016)<sup>17</sup>, a OCDE listou um conjunto de organizações que promovem de alguma maneira a cooperação regulatória<sup>18</sup>. A tabela abaixo contém o nome da organização e uma breve explicação de seu objetivo principal e de sua atividade em matéria de cooperação regulatória.

**Tabela 1 – Organizações e arranjos dotados de iniciativas de cooperação regulatória**

Nome da organização ou do arranjo cooperativo	Área de atuação	Mandato
Grupo de Trabalho Asiático de Harmonização ( <i>Asian Harmonization Working Party</i> , AHWP);	Economia/Normalização/Coordenação técnica	<b>Objetivos gerais:</b> Seus objetivos são estudar e recomendar maneiras de harmonizar as regulamentações de dispositivos médicos na Ásia e em outras regiões e trabalhar em coordenação com a Força-Tarefa de Harmonização Global, a APEC e outras organizações internacionais correlatas, com o objetivo de estabelecer requisitos, procedimentos e normas harmonizados. <b>Principais documentos:</b> Termos de Referência (2016)
Cooperação Econômica Ásia-Pacífico ( <i>Asia Pacific Economic Cooperation</i> , APEC);	Economia/Política	<b>Objetivos gerais:</b> O objetivo principal é o estabelecimento, no longo prazo, de uma área de livre comércio. Há também objetivos de concertação política, coordenação econômica e desenvolvimento social. <b>Principais documentos (trecho):</b> Declaração Ministerial de Canberra (1989)
Secretariado Internacional da ASTM das Convenções de Basileia, Roterdã e Estocolmo ( <i>ASTM International Secretariats of</i>	Meio Ambiente/Normalização	<b>Objetivos gerais:</b> Oferece a estrutura administrativa do secretariado da ASTM internacional para gestão dos Acordos de Basileia, Roterdã e Estocolmo. <b>Principais documentos:</b> Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito

<[http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-regulatory-policy-outlook2015\\_9789264238770-en#.WIYy5VMrIdU](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-regulatory-policy-outlook2015_9789264238770-en#.WIYy5VMrIdU)>. Acesso em: 23 jan. 2020.

<sup>17</sup> ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **International Regulatory Co-operation: the Role of International Organisations in Fostering Better Rules of Globalisation**. 2016. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/internationalregulatory-co-operation-9789264244047-en.htm>>. Acesso em: 16 jan. 2020.

<sup>18</sup> Uma visão que identifica o papel dos acordos de comércio nos esforços de cooperação regulatória está presente em: BOLLYKY, T. Regulatory Coherence in the Trans-Pacific Partnership Talks. In: **ELMS, D. et al. The Trans-Pacific Partnership: A Quest for a 21st Century Trade Agreement**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. Cf. BOLLYKY, T. J.; MAVROIDIS, P. C. Trade, Social Preferences, and Regulatory Cooperation: The New WTO-Think. EUI Department of Law Research Paper No. 47. **Columbia Law and Economics Working Paper** No. 546, 2016. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2836937>>. Acesso em: 18 jan. 2020. Cf. HOWSE, R. Regulatory cooperation, regional trade agreements, and world trade law: conflict or complementarity. **Law and Contemporary Problems**, v. 78, n. 4, p. 137-151, 2015.



<i>the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions, BRS Conventions);</i>		(1989), Convenção de Roterdã sobre o Procedimento de Consentimento Prévio Informado (PIC) Aplicado a Certos Agrotóxicos e Substâncias Químicas Perigosas Objeto de Comércio Internacional (1998), Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes (2001)
Comunidade do Caribe ( <i>Caribbean Community, CARICOM</i> );	Economia/Comércio	<b>Objetivos gerais:</b> Tem como objetivos a integração comercial e a cooperação econômica entre os países da região caribenha. <b>Principais documentos:</b> Tratado de Chaguaramas (1973)
Secretariado da Convenção sobre Diversidade Biológica ( <i>Secretariat of the Convention on Biological Diversity, CBD</i> );	Meio Ambiente	<b>Objetivos gerais:</b> Tem como objetivo principal a administração da aplicação da Convenção de Diversidade Biológica, adotada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992). <b>Principais documentos:</b> Convenção sobre Diversidade Biológica (1992)
Secretariado da Convenção sobre Comércio de Espécies Animais e Vegetais Ameaçadas de Extinção ( <i>Secretariat of the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, CITES</i> );	Meio Ambiente/Comércio	<b>Objetivos gerais:</b> Tem como objetivo principal a administração da aplicação da Convenção de Convenção sobre Comércio de Espécies Animais e Vegetais Ameaçadas de Extinção (Washington, 1973) <b>Principais documentos:</b> Convenção sobre Comércio de Espécies Animais e Vegetais Ameaçadas de Extinção (CITES)
Mercado Comum para Leste e Sul da África ( <i>Common Market for East/Southern Africa COMESA</i> )	Economia/Comércio	<b>Objetivos gerais:</b> Tem como objetivo a integração comercial dos países da região. <b>Principais documentos:</b> Tratado Constitutivo do Mercado Comum para o Leste e Sul da África (1994)
Comissão Europeia ( <i>European Commission, EC</i> );	Economia/Comércio	<b>Objetivos gerais:</b> Consiste bi principal organismo executivo da União Europeia. Tem o mandato de zelar pela continuidade e aprofundamento integração. <b>Principais documentos:</b> Tratados de Roma (1957); Tratado de Maastricht (1991)
Comissão Econômica e Social das Nações Unidas para a Ásia Ocidental ( <i>UN Economic and Social Commission for Western Asia, ESCWA</i> )	Economia/sociedade	<b>Objetivos gerais:</b> Organismo vinculado à Organização das Nações Unidas. Tem como objetivo o desenvolvimento social e econômico, ambos pressupostos para manutenção da paz. <b>Principais documentos:</b> Resolução 1818/1973 do ECOSOC, que estabelece a criação da Comissão.
Organização das Nações Unidas para Alimentos e Agricultura ( <i>Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO</i> );	Economia/Meio ambiente	Organismo vinculado à Organização das Nações Unidas. Tem como objetivo a promoção da agricultura e da produção sustentável de alimentos. <b>Principais documentos:</b> Constituição da Organização das Nações Unidas Para Alimentos e Agricultura ( <i>FAO Constitution</i> )
Agência internacional de Energia Atômica ( <i>International Atomic Energy Agency, IAEA</i> );	Segurança/Coordenação política	<b>Objetivos gerais:</b> Seu escopo é a cooperação em matéria de produção e gestão de energia nuclear. Trabalha, igualmente, para a promoção do uso pacífico e seguro da energia nuclear, bem como a não proliferação de armas nucleares. <b>Principais documentos:</b> Estatuto da Agência Internacional de Energia Atômica
Fórum Internacional de Acreditação ( <i>International Accreditation Forum, IAF</i> );	Economia/Normalização	<b>Objetivos gerais:</b> Grupo informal, constituído de entidades acreditadoras nacionais, tem como propósito difundir a relevância da acreditação e disseminar seu uso como forma de garantir procedimentos confiáveis de avaliação da conformidade. <b>Principais documentos:</b> Carta do Fórum Internacional de Acreditação
Associação Internacional de Supervisores de Seguros ( <i>International Association of Insurance Supervisors, IAIS</i> );	Economia/Normalização	<b>Objetivos gerais:</b> Associação Internacional de Supervisores de Seguros é organização voluntária de definição de normas voluntárias para o setor de seguros <b>Principais documentos:</b> Estatuto da Associação Internacional de Supervisores de Seguros
Associação Internacional de Transporte Aéreo ( <i>International Air Transport Association, IATA</i> );	Transporte	<b>Objetivos gerais:</b> Organização direcionada à cooperação técnica em matéria de transporte aéreo. <b>Principais documentos:</b> <i>Articles of Association of IATA</i>
Rede Internacional de Concorrência ( <i>International Competition Network, ICN</i> );	Economia	<b>Objetivos gerais:</b> Organização cujo objetivo é a cooperação em matéria de defesa da concorrência. <b>Principais documentos:</b> <i>Report on the Objectives of Unilateral Conduct Laws, Assessment of Dominance/Substantial Market Power, and State-Created Monopolies (2007)</i>
International Electrotechnical Commission (IEC);	Economia/Normalização	<b>Objetivos gerais:</b> A Comissão Eletrotécnica Internacional é uma organização internacional de padrões que prepara e publica padrões internacionais para todas as tecnologias elétricas, eletrônicas e relacionadas - conhecidas coletivamente como "eletrotecnologia" <b>Principais documentos:</b> Estatuto da IEC
Federação Internacional de Contadores ( <i>International Federation of Accountants, IFAC</i> );	Economia	<b>Objetivos gerais:</b> A organização apoia o desenvolvimento, adoção e implementação de padrões internacionais para educação contábil, ética e setor público, além de auditoria e garantia. A federação oferece suporte a quatro conselhos independentes, que estabelecem padrões internacionais

		de ética, de auditoria, de educação contábil e de contabilidade do setor público. Ele também emite orientações para incentivar o desempenho de alta qualidade dos contadores profissionais nas empresas e nas práticas de contabilidade de pequeno e médio porte. <b>Principais documentos:</b> Estatuto da Federação Internacional de Contadores
Cooperação Internacional de Acreditação Laboratorial ( <i>International Laboratory Accreditation Cooperation, ILAC</i> );	Economia/ Normalização	<b>Objetivos gerais:</b> A ILAC é a organização internacional para os organismos de acreditação que operam de acordo com a ISO/IEC 17011 e envolvidos na acreditação de organismos de avaliação da conformidade, incluindo laboratórios de calibração (que usam a ISO/IEC 17025), laboratórios de testes (usuários da ISO/IEC 17025), laboratórios de testes médicos (ISO 15189), organismos de inspeção (ISO/IEC 17020) e fornecedores de testes de proficiência ISO/IEC 17043. <b>Principais documentos:</b> <i>ILAC Mutual Recognition Arrangement</i>
Fórum Internacional de Reguladores de Dispositivos Médicos ( <i>International Medical Device Regulators Forum, IMDRF</i> );	Saúde	<b>Objetivos gerais:</b> O Fórum Internacional de Reguladores de Dispositivos Médicos (IMDRF) é um grupo de reguladores de dispositivos médicos de todo o mundo que se reúnem, voluntariamente, para harmonizar os requisitos regulamentares de produtos médicos <b>Principais documentos:</b> Termos de Referência do Fórum Internacional de Reguladores de Dispositivos Médicos (IMDRF)
Fundo Monetário Internacional ( <i>International Monetary Fund, IMF</i> );	Economia	<b>Objetivos gerais:</b> Organização criada na Conferência de Bretton Woods com objetivo de centralizar a coordenação do sistema financeiro internacional. <b>Principais documentos:</b> <i>Articles of Agreement</i>
Organização Marítima Internacional ( <i>International Maritime Organization, IMO</i> );	Transporte	<b>Objetivos gerais:</b> A agência especializada da Organização das Nações Unidas, responsável pela segurança dos navios e pela prevenção da poluição marinha pelos navios. <b>Principais documentos:</b> Convenção da Organização Marítima Internacional
Organização Internacional de Comissões de Valores Mobiliários ( <i>International Organization of Securities Commissions, IOSCO</i> );	Economia	<b>Objetivos gerais:</b> A Organização Internacional de Comissões de Valores Mobiliários (IOSCO) é o órgão internacional que reúne os reguladores mundiais de valores mobiliários e é reconhecido como o responsável pelo estabelecimento de padrões globais para o setor de valores mobiliários. A IOSCO desenvolve, implementa e promove a aderência a padrões internacionalmente reconhecidos para valores mobiliários. A organização trabalha intensamente com o G20 e o Conselho de Estabilidade Financeira (FSB) na agenda de reforma regulatória global. <b>Principais documentos:</b> <i>By-laws of International Organization of Securities Commissions</i>
Organização Internacional para Normalização ( <i>International Organization for Standardization, ISO</i> );	Economia/ Normalização	<b>Objetivos gerais:</b> Principal organismo internacional de normalização técnica. Seu objetivo precípua é promover a importância da normalização, atuar em conjunto com organismos nacionais de normalização e criar normas internacionais para as mais variadas áreas da economia e da sociedade. <b>Principais documentos:</b> Estatuto da <i>International Organization for Standardization</i>
União Internacional de Telecomunicação ( <i>International Telecommunication Union, ITU</i> );	Telecomunicações	<b>Objetivos gerais:</b> Originalmente fundada para promover a cooperação entre as redes internacionais de telegrafia da época, a UIT tem o objetivo de promover a cooperação técnica na área de telecomunicações. <b>Principais documentos:</b> Tratado da União Internacional de Telecomunicações
Organização do Tratado do Atlântico Norte ( <i>North Atlantic Treaty Organization, NATO</i> );	Segurança	<b>Objetivos gerais:</b> Organização criada com objetivos de segurança, inicialmente direcionada à contenção da ameaça comunista. Na atualidade, a organização centraliza uma série de esforços em matéria de cooperação em segurança e na área militar e da indústria de defesa. <b>Principais documentos:</b> Tratado constitutivo da Organização
Organização dos Estados Americanos ( <i>Organization of American States, OAS</i> );	Segurança/Política	<b>Objetivos gerais:</b> Organização política criada para coordenar iniciativas políticas e de outras naturezas no continente americano. É aprimoramento e formalização das Conferências americanas, que ocorriam desde o século 19. <b>Principais documentos:</b> Carta de Bogotá
Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico ( <i>Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD</i> );	Economia/Desenvolvimento/Sociedade	<b>Objetivos gerais:</b> Organização concebida durante a fase de acirramento da Guerra fria e que busca coordenação nas mais diversas áreas econômicas. Na atualidade, se define como uma organização de países relativamente semelhantes, voltada para as boas práticas <b>Principais documentos:</b> Tratado de Paris
Organização Mundial de Saúde Animal ( <i>World Organisation for Animal Health, OIE</i> );	Meio Ambiente/ Normalização	<b>Objetivos gerais:</b> Entidade concebida para promover normas e práticas adequadas de saúde animal. É uma das três organizações internacionais de normalização mencionadas no Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da Organização Mundial do Comércio. <b>Principais documentos:</b> <i>International Agreement for the creation of an Office International des Epizooties</i>



Organização Internacional da Francofonia ( <i>International Organisation of La Francophonie, OIF</i> );	Política/Cultura	<b>Objetivos gerais:</b> Tem como objetivo a promoção da cultura e da língua francesa. Reúne os diversos países francófonos nos diversos continentes do mundo. <b>Principais documentos:</b> Tratado Constitutivo da Organização Mundial do Vinho e da Vinha
Organização Internacional de Metrologia Legal ( <i>International Organization of Legal Metrology, OIML</i> );	Normalização/Meio Ambiente	<b>Objetivos gerais:</b> Tem como objetivo a normalização e a normalização de práticas e de regras referentes à metrologia legal. <b>Principais documentos:</b> <i>OIML Strategy</i>
Organização Internacional da Vinha e do Vinho ( <i>International Organisation of Vine and Wine, OIV</i> );	Economia	<b>Objetivos gerais:</b> A Organização Internacional da Vinha e do Vinho é uma organização intergovernamental que lida com aspectos técnicos e científicos da viticultura e vinificação. O campo da OIV inclui a produção de uva para todos os fins, ou seja, não apenas vinho, mas também a produção de uvas de mesa e passas. Uma das atividades da OIV é a compilação de estatísticas globais dentro de seu campo. <b>Principais documentos:</b> Acordo da Organização Internacional da Vinha e do Vinho
Organização para a Proibição de Armas Químicas ( <i>Organization for the Prohibition of Chemical Weapons, OPCW</i> );	Segurança	<b>Objetivos gerais:</b> Os Estados Membros da OPCW compartilham o objetivo coletivo de impedir que o conhecimento sobre química seja usado para fins bélicos. Para esse fim, a Convenção contém quatro disposições principais: <b>1. Desmilitarização</b> Destruir todas as armas químicas existentes sob verificação internacional pela OPCW. <b>2. Indústria</b> Monitorar a indústria química para impedir que as armas químicas reapareçam. <b>3. Emergência</b> Prestar assistência e proteção aos Estados Partes contra ameaças químicas. <b>4. Química para a paz</b> Promover a cooperação internacional para fortalecer a implementação da Convenção e promover o uso pacífico da química. <b>Principais documentos:</b> Convenção de Proibição de Armas Químicas
Organização para Segurança e Cooperação na Europa ( <i>Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE</i> );	Segurança	<b>Objetivos gerais:</b> A OSCE é um fórum para o diálogo político sobre uma ampla gama de questões de segurança e uma plataforma para ações conjuntas para melhorar a vida de indivíduos e comunidades. A organização usa abordagem abrangente de segurança que abarca as dimensões político-militar, econômica, ambiental e humana. Por meio dessa abordagem, e com sua participação inclusiva, a OSCE ajuda a superar as diferenças e criar confiança entre os estados, cooperando na prevenção de conflitos, gestão de crises e reabilitação pós-conflito. <b>Principais documentos:</b> Tratado constitutivo da Organização para Segurança e Cooperação na Europa
Organização Intergovernamental para Transporte Internacional de Carga por Ferrovias ( <i>Intergovernmental Organization for International Carriage by Rail, OTIF</i> );	Transporte	<b>Objetivos gerais:</b> A Organização utiliza ferramentas simples e eficazes para promover, melhorar e facilitar o transporte internacional ferroviário. OTIF oferece interoperabilidade legal e técnica para transporte internacional ferroviário. Trabalha em estreita parceria com a União Europeia, a Agência Ferroviária da União Europeia, o Comitê Internacional de Transporte Ferroviário (CIT), a União Internacional de Ferrovias (UIC), a Organização de Cooperação entre Ferrovias (OSJD) e as Nações Unidas. Comissão Econômica para a Europa (UNECE). <b>Principais documentos:</b> Tratado da Organização Intergovernamental para Transporte Internacional de Carga por Ferrovias
Secretariado da Convenção de Viena e seu Protocolo de Montreal - Camada de Ozônio ( <i>Secretariat for the Vienna Convention and its Montreal Protocol - Ozone Layer, OZONE</i> );	Meio ambiente	<b>Objetivos gerais:</b> Administra o cumprimento da Convenção de Viena e do Protocolo de Montreal sobre camada de ozônio <b>Principais documentos:</b> Convenção de Viena e Protocolo de Montreal sobre a Camada de Ozônio
Esquema de cooperação em inspeção farmacêutica ( <i>Pharmaceutical Inspection Co-operation Scheme - PIC/S</i> );	Normalização	<b>Objetivos gerais:</b> O Esquema de Cooperação em Inspeção Farmacêutica (PIC/S) é um acordo cooperativo informal e não vinculativo entre autoridades reguladoras no campo de Boas Práticas de Fabricação (BPF) de medicamentos para uso humano ou veterinário. Está aberto a qualquer Autoridade que possua um sistema de inspeção GMP comparável. Atualmente, o PIC / S é composto por 49 autoridades participantes de todo o mundo (Europa, África, América, Ásia e Australásia). <b>Principais documentos:</b> Carta do esquema de cooperação em inspeção farmacêutica
Abordagem Estratégica para o Gerenciamento Internacional de Produtos Químicos ( <i>Strategic Approach to International</i>	Segurança/ Normalização	<b>Objetivos gerais:</b> Adotada pela Primeira Conferência Internacional sobre Gerenciamento de Produtos Químicos (ICCM1) em 6 de fevereiro de 2006 em Dubai, a Abordagem Estratégica para o Gerenciamento Internacional de Produtos Químicos (SAICM) é uma estrutura de política para promover a segurança química em todo o mundo.

Chemicals Management, SAICM);		<p>O SAICM foi desenvolvido por um Comitê Preparatório multissetorial e multisetorial e apoia a consecução do objetivo de 2020 acordado na Cúpula Mundial de Joanesburgo de 2002 sobre Desenvolvimento Sustentável. O objetivo geral do SAICM é alcançar o gerenciamento sólido de produtos químicos durante todo o seu ciclo de vida, para que, até o ano de 2020, os produtos químicos sejam produzidos e usados de maneira a minimizar impactos adversos significativos ao meio ambiente e à saúde humana.</p> <p><b>Principais documentos:</b> Declaração de lançamento da <i>Strategic Approach to International Chemicals Management</i></p>
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ( <i>United Nations Development Programme, UNDP</i> );	Economia/ Sociedade	<p><b>Objetivos gerais:</b> O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) é a rede global de desenvolvimento das Nações Unidas. Defende a mudança e conecta os países ao conhecimento, experiência e recursos para ajudar as pessoas a construir uma vida melhor para si. Fornece consultoria especializada, treinamento e concede apoio aos países em desenvolvimento, com ênfase crescente na assistência aos países menos desenvolvidos. Promove a cooperação técnica e de investimento entre as nações.</p> <p><b>Principais documentos:</b> Carta da Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento</p>
Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa ( <i>United Nations Economic Commission for Europe, UNECE</i> );	Economia/Política	<p><b>Objetivos gerais:</b> A Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (ECE) é uma das cinco comissões regionais sob a jurisdição do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. Foi criado com o objetivo de promover a cooperação e integrações econômicas entre seus Estados Membros.</p> <p><b>Principais documentos:</b> Resolução de criação da UNECE</p>
Carta das Nações Unidas para o Meio Ambiente ( <i>United Nations Environment Programme, UNEP</i> );	Meio Ambiente	<p><b>Objetivos gerais:</b> O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA, Meio Ambiente da ONU) é um programa das Nações Unidas que coordena as atividades ambientais da organização e auxilia os países em desenvolvimento na implementação de políticas e práticas ambientalmente saudáveis.</p> <p><b>Principais documentos:</b> Carta da Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento</p>
Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial ( <i>United Nations Industrial Development Organization, UNIDO</i> );	Economia	<p><b>Objetivos gerais:</b> A Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (ONUDI) (sigla em francês / espanhol: ONUDI), é uma agência especializada das Nações Unidas que auxilia as nações no crescimento e desenvolvimento da indústria para reduzir a pobreza.</p> <p><b>Principais documentos:</b> Carta da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial</p>
Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime ( <i>United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC</i> );	Segurança	<p><b>Objetivos gerais:</b> O UNODC foi criado para ajudar a ONU a lidar melhor com uma resposta abrangente e coordenada às questões inter-relacionadas do tráfico ilícito e abuso de drogas, prevenção ao crime e justiça criminal, terrorismo internacional e corrupção política. Esses objetivos são alcançados por meio de três funções principais: pesquisa, orientação e apoio aos governos na adoção e implementação de várias convenções, tratados e protocolos relacionados a crime, drogas, terrorismo e corrupção, bem como assistência técnica / financeira a disse que os governos enfrentarão suas respectivas situações e desafios nesses campos.</p> <p><b>Principais documentos:</b> Resolução de criação do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime</p>
Organização Mundial do Turismo ( <i>World Tourism Organization, UNWTO</i> );	Economia	<p><b>Objetivos gerais:</b> Organismo internacional cujo objetivo é promover o turismo e incentivar a cooperação entre as empresas do setor.</p> <p><b>Principais documentos:</b> Carta da Organização Mundial do Turismo</p>
União Postal Universal ( <i>Universal Postal Union, UPU</i> );	Comunicações	<p><b>Objetivos gerais:</b> Organização internacional direcionada à cooperação e matéria de serviços de postagem</p> <p><b>Principais documentos:</b> Estatuto da União Postal Universal</p>
Organização Mundial de Aduanas ( <i>World Customs Organization, WCO</i> );	Normalização	<p><b>Objetivos gerais:</b> Organização cujo objetivo é a normalização de terminologia aduaneira e a classificação de bens internacionalmente comercializados</p> <p><b>Principais documentos:</b> Acordo da Organização Mundial de Aduanas</p>
Organização Mundial da Saúde ( <i>World Health Organization, WHO</i> );	Saúde	<p><b>Objetivos gerais:</b> A OMS trabalha em todo o mundo para promover a saúde, manter o mundo seguro e servir os vulneráveis.</p> <p>O objetivo da OMS é garantir que um bilhão de pessoas a mais tenha cobertura universal de saúde, proteger um bilhão a mais de emergências de saúde e proporcionar a um bilhão a mais de pessoas uma melhor saúde e bem-estar.</p> <p>Os princípios regentes do trabalho da OMS são os seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• foco na atenção primária à saúde para melhorar o acesso a serviços essenciais de qualidade</li> <li>• busca de financiamento sustentável e proteção financeira</li> <li>• melhorar o acesso a medicamentos essenciais e produtos de saúde</li> <li>• treinamento da força de trabalho em saúde e aconselhamento sobre políticas trabalhistas</li> <li>• apoio a participação das pessoas nas políticas nacionais de saúde</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• melhora do monitoramento, da produção de dados e de informações.</li> </ul> <p><b>Principais documentos:</b> Carta da Organização Mundial da Saúde</p>
Organização Mundial dos Direitos de Propriedade Intelectual ( <i>World Intellectual Property Rights Organization, WIPO</i> );	Economia	<p><b>Objetivos gerais:</b> A missão da OMPI é liderar o desenvolvimento de um sistema internacional de PI equilibrado e eficaz que permita inovação e criatividade para o benefício de todos. Nosso mandato, órgãos dirigentes e procedimentos estão estabelecidos na Convenção da OMPI, que estabeleceu a OMPI em 1967.</p> <p><b>Principais documentos:</b> Carta da Organização Mundial dos Direitos de Propriedade Intelectual</p>
Organização Mundial de Meteorologia ( <i>World Meteorological Organization, WMO</i> )	Meio Ambiente	<p><b>Objetivos gerais:</b> Como agência especializada da Organização das Nações Unidas, a OMM dedica-se à cooperação e coordenação internacional sobre o estado e o comportamento da atmosfera da Terra, sua interação com a terra e os oceanos, o clima e o clima que produz e a resultante distribuição de recursos hídricos.</p> <p><b>Principais documentos:</b> Carta da Organização Mundial de Meteorologia</p>
Organização Mundial do Comércio ( <i>World Trade Organization, WTO</i> )	Economia/Comércio	<p><b>Objetivos gerais:</b> Promover o comércio internacional, mediante a eliminação de barreiras tarifária e não tarifárias e por meio da negociação e cooperação diuturna entre os membros</p> <p><b>Principais documentos:</b> Acordo de Marrakesh, Acordo Geral de Tarifas e Comércio e outros</p>

Fonte: OCDE. Elaboração: CCGI-EESP/FGV.

A identificação dos vários organismos internacionais de regulação é pertinente, pois indica que, na perspectiva internacionalista desenvolvida pela OCDE, a atividade regulatória não pode ser executada de maneira nacional e insulada, sem conexão com a produção normativa e cognitiva internacional. Em muitos casos, as regras, princípios, diretrizes e estudos analíticos produzidos no âmbito desses arranjos internacionais expressam o consenso vigente sobre determinado tema, bem como, nos casos de relação direta da normatividade com ciência, indicam o estado da arte em determinado assunto.

A ideia de coerência regulatória é outro conceito importante para a OCDE e se encontra presente em muitos documentos da Organização, mesmo em seu significado comum, de não contradição entre as Partes de uma mesma unidade sistêmica. A OCDE esclarece, em seu relatório 2015 *OECD Regulatory Policy Outlook*<sup>19</sup>, que existem mecanismos para garantir a coerência regulatória entre os níveis do governo e entre agências situadas no mesmo patamar. Exemplos de tais mecanismos são aqueles que, nas federações, promovem o suporte de coordenação entre governos nacionais e subnacionais, para promover coerência regulatória e evitar conflitos ou duplicação de regulamentos, critérios de desempenho (*performance benchmarking*) e relatórios de boas práticas<sup>20</sup>.

A coerência regulatória pode ser promovida por meio de mecanismos de coordenação entre os níveis de governo supranacional, nacional e subnacional. Questões regulatórias transversais em todos os níveis de governo devem ser identificadas para promover a coerência entre enfoques regulatórios e evitar a duplicação ou o conflito de regulamentos<sup>21</sup>. Os mecanismos para

<sup>19</sup> ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Regulatory Policy Outlook 2015**. OCDE. 2015. Disponível em:

<[http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-regulatory-policy-outlook2015\\_9789264238770-en#.WIYy5VMrIdU](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-regulatory-policy-outlook2015_9789264238770-en#.WIYy5VMrIdU)>. Acesso em: 23 jan. 2020. Cf. BULL, R. Developing a Domestic Framework for International Regulatory Cooperation. Disponível em:

<<http://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol78/iss4/3/>>. Acesso em 13 de abril de 2020.

<sup>20</sup> ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Regulatory Policy Outlook 2015**. OCDE. 2015. Disponível em:

<[http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-regulatory-policy-outlook2015\\_9789264238770-en#.WIYy5VMrIdU](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-regulatory-policy-outlook2015_9789264238770-en#.WIYy5VMrIdU)>. Acesso em: 23 jan. 2020. Sobre o problema das políticas regulatórias em Estados Federais, ver LEITE, C.K.S.; FONSECA, F. **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: Impasses da Descentralização pós-1988**, Salvador, V. 18, n. 56, 2011.

<sup>21</sup> ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance**. 2012. Disponível em:

aperfeiçoar a coerência regulatória podem ser vinculantes como mecanismos jurídicos ou simplesmente como plataformas de discussão e devem ser suficientemente flexíveis para possibilitar políticas territorialmente específicas. Conforme aduz a OCDE<sup>22</sup>, o envolvimento de governos subnacionais na elaboração de regulamentos coerentes pode levar tempo, porém, benefícios de médio e longo prazo superarão futuramente os custos de coordenação.

Nas recomendações, diretrizes e nos estudos específicos elaborados pela organização, a OCDE expressa sua perspectiva acerca do que consiste nas boas práticas regulatórias e no processo racional de regulação. A coerência com o ideário liberal e político e o reconhecimento da necessidade de integração da política regulatória nacional com o que se produz internacionalmente consistem em aspectos constantes nas normas da Organização. Nos itens seguintes, serão abordadas as principais normas da OCDE sobre aspectos gerais de regulação. Os documentos que tratam de aspectos específicos ou de setores determinados da regulação não serão analisados em detalhes.

### 1.1. Recomendações

A maior parte dos documentos normativos produzidos pela OCDE sobre a prática regulatória é constituída de recomendações, instrumento legal sem força vinculante. Qualificar apenas como voluntárias essas espécies normativas pode, no entanto, ser equivocado ou impreciso. Ainda que formalmente não sejam compulsórias, a sistemática de avaliação pelos pares da OCDE gera pressão (*peer pressure*) para o cumprimento dessas disposições. Muitas desses documentos, além disso, podem ser fundamentais no processo de renovação da entidade, pois seu cumprimento pode ser exigido como condição à entrada de país na qualidade de membro pleno da organização. Abaixo se segue a lista de recomendações adotadas pela OCDE.

**Tabela 2 – Principais recomendações da OCDE sobre política regulatória**

Recomendação sobre a Melhoria da Regulamentação da Qualidade do Governo ( <i>Recommendation of the Council of the OECD on Regulatory Policy and Governance, 2012</i> )
Princípios orientadores para qualidade e desempenho regulamentares ( <i>Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance, 2005</i> )
Lista de verificação integrada APEC-OCDE sobre reforma regulatória ( <i>APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform, 2005</i> )
Recomendação do Conselho relativa a uma ação eficaz contra os cartéis ( <i>Recommendation of the Council concerning Effective Action Against Hard Core Cartels, 1998</i> )
Relatório aos Ministros, com estabelecimento de plano abrangente de ação para a Reforma Regulatória ( <i>Report to Ministers, which set up a comprehensive plan for action on Regulatory Reform, 1997</i> )
Recomendação do Conselho sobre a melhoria da qualidade da regulamentação governamental ( <i>Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation, 1995</i> )

Fonte: OCDE. Elaborado por CCGI-EESP/FGV.

#### 1.1.1. Recomendação sobre a Melhoria da Regulamentação da Qualidade do Governo (*Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation, 1995*)

<<http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/2012-recommendation.htm>>. Acesso em: 18 jan. 2020.

<sup>22</sup> ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. 2012.** Disponível em:

<<http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/2012-recommendation.htm>>. Acesso em: 18 jan. 2020.

A Recomendação de 1995 é documento pioneiro sobre melhora das práticas regulatórias. A parte dispositiva contém quatro itens com medidas a serem adotadas pelos membros.

No primeiro item, recomenda-se o uso dos princípios estabelecidos no Apêndice do documento:

I. Recomenda que os países membros tomem medidas efetivas para garantir a qualidade e a transparência das regulamentações governamentais por etapas como:

i) **Examinar a qualidade e o desempenho dos processos administrativos e políticos para desenvolver, implementar, avaliar e revisar regulamentos**, usando como guia os princípios estabelecidos na Lista de Verificação de Referência para Tomada de Decisão Regulatória contida no Apêndice, que é parte integrante da esta recomendação;<sup>23</sup> (tradução e destaque dos autores)

No segundo item, recomenda-se que o desenvolvimento de sistemas administrativos e gerenciais seja feito de acordo com os princípios estabelecidos no Apêndice

ii) Desenvolver - na medida do possível e em conformidade com os princípios legais e tradições governantes - **sistemas administrativos e de gestão através dos quais os princípios da boa tomada de decisões**, como os estabelecidos no Apêndice, serão refletidos nas decisões regulatórias;<sup>24</sup> (tradução e destaque dos autores)

O item iii menciona três características da regulação: eficiência, flexibilidade e transparência

iii) Integrar os princípios de tomada de decisão para uma regulamentação **eficiente, flexível e transparente** nos processos de política regulatória em todos os níveis do governo;<sup>25</sup> (tradução e destaque dos autores)

No quarto item, em consonância com a ideia de convergência internacional e em atenção às relações econômicas internacionais, há referência aos possíveis impactos da regulação sobre outros países

iv) Prestar atenção especial à qualidade e transparência regulatórias em relação às regulamentações que possam ter impacto em outros países ou afetar o comércio internacional, o investimento ou outros aspectos das relações internacionais.<sup>26</sup> (tradução e destaque dos autores)

---

<sup>23</sup> O texto original é o seguinte: **I. RECOMMENDS** that Member countries take effective measures to ensure the quality and transparency of government regulations by steps such as: i) *Examining the quality and performance of administrative and political processes for developing, implementing, evaluating, and revising regulations, using as a guide the principles set out in the Reference Checklist for Regulatory Decision-making contained in the Appendix which is an integral part of this Recommendation.* (Trecho extraído de ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Improving the Quality of Government Regulation.** Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/128/128.en.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2020).

<sup>24</sup> No original: ii) *Developing -- as far as practical and in conformity with legal principles and governing traditions -- administrative and management systems through which principles of good decision-making, such as those set forth in the Appendix hereto, will be reflected in regulatory decisions.* (Trecho extraído de ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Improving the Quality of Government Regulation.** Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/128/128.en.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2020).

<sup>25</sup> Em inglês: iii) *Integrating decision-making principles for efficient, flexible, and transparent regulation into regulatory policy processes at all levels of government.* Retirado de ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Improving the Quality of Government Regulation.** Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/128/128.en.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2020).

<sup>26</sup> No original: iv) *Paying particular attention to regulatory quality and transparency with respect to regulations that may have impacts on other countries, or affect international trade, investment, or other aspects of international relations.* Trecho extraído de ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Improving the Quality of**

A Recomendação de 1995 contém Apêndice e Anexo, com aspectos práticos importantes sobre as práticas regulatórias. No Apêndice, mencionado nas duas primeiras recomendações, há questionamentos de qual deveria ser a conduta do regulador em sua atividade. As respostas para esses questionamentos, que são formuladas em texto articulado, serão as diretrizes para elaboração de uma regulação adequada. A tabela abaixo contém os questionamentos do Apêndice da Recomendação, com comentário acerca do objetivo da questão no processo regulatório:

**Tabela 3 – Questionamentos-diretrizes para formulação de política regulatória**

<b>Questão nº 1: o problema está definido corretamente?</b>
O problema a ser resolvido deve ser formulado com precisão, fornecendo evidências claras de sua natureza e magnitude e explicando por que ele surgiu (identificando os incentivos das entidades afetadas).
<b>Questão nº 2: A ação do governo é justificada?</b>
A intervenção do governo deve basear-se em evidências claras de que sua ação é justificada, dada a natureza do problema, os prováveis benefícios e custos da ação (com base em uma avaliação realista da eficácia do governo) e mecanismos alternativos para lidar com o problema.
<b>Questão nº 3: A regulamentação é a melhor forma de ação governamental?</b>
Os reguladores devem realizar, no início do processo regulatório, uma comparação informada da variedade disponível de instrumentos de política regulatória (bem como o custo de não regular), considerando questões relevantes como custos, benefícios, efeitos de distribuição e requisitos administrativos.
<b>Questão nº 4: Existe uma base legal para regulamentação?</b>
Os processos regulatórios devem ser estruturados para que todas as decisões reguladoras respeitem, rigorosamente, o estado de direito; isto é, a responsabilidade deve ser explícita para garantir que todos os regulamentos sejam autorizados por normas de nível superior e consistentes com as obrigações de tratados internacionais, e cumpram os princípios legais relevantes, como certeza, proporcionalidade e os requisitos processuais aplicáveis.
<b>Questão nº 5: Qual é o âmbito (ou âmbitos) apropriado de governo para esta ação?</b>
Os reguladores devem escolher o nível de governo mais apropriado para agir, ou, se houver vários níveis envolvidos, devem projetar sistemas eficazes de coordenação entre os níveis de governo.
<b>Questão nº 6: Os benefícios da regulação justificam os custos?</b>
Os reguladores devem estimar os custos e benefícios totais esperados de cada proposta regulatória e de alternativas viáveis e disponibilizar as estimativas em formato acessível aos tomadores de decisão. Os custos da ação do governo devem ser justificados por seus benefícios antes que a ação seja tomada.
<b>Questão nº 7: A distribuição de efeitos na sociedade é transparente?</b>
Na medida em que os a distribuição dos impactos é afetada pela intervenção do governo, os reguladores devem tornar transparente a distribuição dos custos e dos benefícios regulatórios entre os grupos sociais.
<b>Pergunta nº 8: O regulamento é claro, consistente, compreensível e acessível aos usuários?</b>
Os reguladores devem avaliar se as regras serão entendidas pelos usuários prováveis e, para esse fim, devem tomar medidas para garantir que o texto e a estrutura das regras sejam as mais claras possíveis.
<b>Questão nº 9: Todas as partes interessadas tiveram a oportunidade de apresentar suas opiniões?</b>
Os regulamentos devem ser desenvolvidos de maneira aberta e transparente, com procedimentos apropriados para a participação efetiva e oportuna das partes interessadas, como empresas e sindicatos afetados, outros grupos de interesse ou outros âmbitos de governo.
<b>Questão nº 10: Como será alcançada a conformidade?</b>
Os reguladores devem avaliar os incentivos e instituições através dos quais o regulamento entrará em vigor e devem elaborar estratégias de implementação responsivas que façam o melhor uso possível.

Fonte: OCDE. Elaboração: CCGI-EESP/FGV.

As respostas para os questionamentos formulados na Recomendação constituiriam as balizas para formulação da política regulatória. A lista de perguntas inicia-se com questionamentos

sobre a real necessidade de regulação e termina como as formas de garantir a conformidade dos regulados. São também questionadas a existência de coordenação entre reguladores, a transparência e a abertura do processo regulador e a distribuição de custos da regulação. A análise de impacto regulatório deve estimar todos esses aspectos.

### **1.1.2. Relatório aos Ministros, com estabelecimento de plano abrangente de ação para a Reforma Regulatória (*Report to Ministers, which set up a comprehensive plan for action on Regulatory Reform, 1997*)**

O documento de 1997 apresenta características híbridas, como muitos outros documentos produzidos pela OCDE. Ao mesmo tempo em que consiste em relevante estudo analítico sobre a importância e as características ideais da reforma regulatória, o documento, nas suas partes finais, contém recomendações expressas sobre como os membros devem promover suas alterações nas políticas regulatórias. O perfil das recomendações é delineado pelos diagnósticos expostos na parte analítica do documento.

A parte analítica do documento é subdividida em quatro seções, nas quais se esclarecem: as razões da reforma, os efeitos da reforma, sua relação com outras políticas públicas e as estratégias para o êxito da reforma.

Primeiramente, o relatório tenta responder o questionamento sobre a necessidade de reforma. Constata que as reformas regulatórias são urgentes, em razão dos impactos positivos que podem causar na economia e no funcionamento do Estado, inclusive em atividades essenciais de prestação de serviços públicos. Está explícito, no diagnóstico do Conselho da OCDE, que a reforma implica desregulamentação de alguns setores e melhor regulação de outros. O saldo do agregado do estoque regulatório deve ser sempre inferior ao anterior, pois, na perspectiva da OCDE, a regulação, em regra, é obstáculo ao funcionamento adequado da atividade econômica, ainda que atenda a demandas sociais e responda a exigências morais e científicas.

Na perspectiva da OCDE, portanto, a atividade regulatória, necessidade das sociedades contemporâneas, deve ser compreendida no contexto político democrático e de economia de mercado. O fragmento abaixo é ilustrativo da visão consolidada na entidade:

Uma função central de qualquer governo democrático é promover o bem-estar econômico e social de seu povo. Os governos buscam atingir esse objetivo de várias maneiras, inclusive por meio de políticas voltadas à estabilidade macroeconômica, aumento do emprego, melhor educação e treinamento, igualdade de oportunidades, promoção de inovação e empreendedorismo e altos padrões de qualidade, saúde e segurança ambiental. **A regulação também é uma ferramenta importante que ajudou os governos a obter ganhos impressionantes na consecução desses e de outros objetivos desejáveis de políticas públicas.**<sup>27</sup> (tradução e destaque dos autores)

---

<sup>27</sup> No original em inglês: *A central function of any democratic government is to promote the economic and social well-being of its people. Governments seek to meet that objective in a wide variety of ways, including through policies aimed at macroeconomic stability, increased employment, improved education and training, equality of opportunity, promotion of innovation and entrepreneurship, and high standards of environmental quality, health, and safety. Regulation also is an important tool that has helped governments make impressive gains in attaining these and other desirable public policy goals.* Trecho extraído de ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **The OECD Report on Regulatory Reform Synthesis.** Disponível em: <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/2391768.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2020.

Importante ressaltar que, nesse documento também seminal da OCDE, tenta-se conceituar regulação e reforma regulatória. O Relatório adverte, entretanto, que ambos não são consensuais entre os membros da Organização. Uma forma de contemplar as diversas noções usadas pelos membros é fazer uso de três categorias distintas de regulação: regulação econômica, regulação social e regulação administrativa.

No entendimento da Organização,

A regulação econômica **intervém diretamente nas decisões de mercado, como preços, concorrência, entrada ou saída no mercado.** A reforma visa aumentar a **eficiência econômica**, reduzindo as barreiras à concorrência e à inovação, geralmente por meio da desregulamentação e uso da regulamentação que promove a eficiência, e melhorando as estruturas regulatórias para o funcionamento do mercado e a supervisão prudencial.<sup>28</sup> (tradução e destaque dos autores)

A regulação econômica, portanto, tem o objetivo de garantir a oferta adequada de bens e serviços considerados essenciais à população. A estipulação de datas e de percentuais específicos no reajuste de planos de saúde ou o tabelamento de preços de medicamentos, por exemplo, são formas usuais de regulação econômica. Suas intervenções geralmente objetivam a garantir concorrência e a continuidade da oferta, bem como o amplo acesso dos consumidores a bens e serviços considerados essenciais.

Por sua vez, a regulação social,

**protege interesses públicos, como saúde, segurança, meio ambiente e coesão social.** Os efeitos econômicos dos regulamentos sociais podem ser preocupações secundárias ou mesmo inesperadas, mas também podem ser substanciais.<sup>29</sup> (tradução e destaque dos autores)

Na regulação social, o foco não é a disponibilidade e o valor de bens e serviços, mas, sim, a forma como eles são ofertados. Requisitos de qualidade de produtos para crianças, informação nutricional nos rótulos de alimentos, classificação etária de bens e serviços culturais são exemplos de regulação social.

As regulações administrativas constituem

**documentos e formalidades administrativas - a chamada "burocracia" - mediante a qual os governos coletam informações e intervêm nas decisões econômicas individuais.** Eles podem ter impactos substanciais no desempenho do setor privado. A reforma visa eliminar os que não são mais necessários, simplificando

---

<sup>28</sup> Conforme o texto original: *Economic regulations intervene directly in market decisions such as pricing, competition, market entry, or exit. Reform aims to increase economic efficiency by reducing barriers to competition and innovation, often through deregulation and use of efficiency-promoting regulation, and by improving regulatory frameworks for market functioning and prudential oversight.* Trecho extraído de ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **The OECD Report on Regulatory Reform Synthesis.** Disponível em: <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/2391768.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2020.

<sup>29</sup> No original: *Social regulations protect public interests such as health, safety, the environment, and social cohesion. The economic effects of social regulations may be secondary concerns or even unexpected, but can be substantial. Reform aims to verify that regulation is needed, and to design regulatory and other instruments, such as market incentives and goal-based approaches, that are more flexible, simpler, and more effective at lower cost.* Trecho extraído de ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **The OECD Report on Regulatory Reform Synthesis.** Disponível em: <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/2391768.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2020.

e simplificando os que são necessários e melhorando a transparência da aplicação.<sup>30</sup>  
(tradução e destaque dos autores)

A regulação administrativa pode se materializar de formas diversas. Requisitos de registro de produtos, de licenciamento para funcionamento ou para circulação de bens são exemplos desse tipo de regulação, cujo objetivo, muitas vezes, é menos claro e desconectado com os interesses coletivos.

A ideia de política e de reforma regulatória abarca essas três categorias, uma vez que todas elas, direta ou indiretamente, têm impacto sobre as atividades dos atores econômicos, sobre as decisões de empresas e sobre as escolhas dos consumidores.

Em seguida, esclarece-se a noção de reforma regulatória e sua relação direta com o conceito de desregulação. O trecho seguinte o relatório é exemplar do conceito e da relação:

A reforma regulatória é usada no trabalho da OCDE para se referir a mudanças **que melhoram a qualidade regulatória, ou seja, aprimoram o desempenho, a relação custo-benefício ou a qualidade legal das regulamentações e formalidades governamentais relacionadas**. Reforma pode significar a revisão de um único regulamento, a demolição e reconstrução de todo um regime regulatório e de suas instituições, ou a melhoria dos processos de elaboração de regulamentos e gerenciamento de reformas. **A desregulamentação é um subconjunto da reforma regulatória e refere-se à eliminação total ou parcial da regulamentação em um setor para melhorar o desempenho econômico**.<sup>31</sup> (tradução e destaque dos autores)

Importante destacar que a eliminação de regulação existente é consistente com a expressão mais extrema da reforma regulatória. Reavaliadas as condições de criação de determinado conjunto de regras, pode-se constatar supressão da demanda regulatória. Nesse caso, torna-se desnecessariamente custosa a permanência da regulação. Em certos casos, muda-se apenas a necessidade específica por regra compulsória, mantendo-se, entretanto, a utilidade de prescrição, ainda que voluntária. É o caso, por exemplo, em que destinatários estão dispostos a cumprir voluntariamente prescrição técnica. Nessas situações, pode-se eliminar a regra obrigatória e editar simples norma técnica por organismo normalizador ou recomendação por autoridade pública.

Na seção seguinte do estudo, há a enumeração dos efeitos causados pela reforma regulatória. Os efeitos econômicos recebem destaque. São mencionados os seguintes efeitos econômicos: aumento da produtividade, diminuição de preços, aumento da oferta e estímulo à inovação. No Relatório, há reconhecimento da necessidade de medidas compensatórias em certos casos, pois

---

<sup>30</sup> *Administrative regulations are paperwork and administrative formalities -- so-called "red tape" -- through which governments collect information and intervene in individual economic decisions. They can have substantial impacts on private sector performance. Reform aims at eliminating those no longer needed, streamlining and simplifying those that are needed, and improving the transparency of application.* Trecho extraído de ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **The OECD Report on Regulatory Reform Synthesis**. Disponível em: <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/2391768.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2020.

<sup>31</sup> Regulatory reform is used in the OECD work to refer to changes that improve regulatory quality, that is, enhance the performance, cost-effectiveness, or legal quality of regulations and related government formalities. Reform can mean revision of a single regulation, the scrapping and rebuilding of an entire regulatory regime and its institutions, or improvement of processes for making regulations and managing reform. Deregulation is a subset of regulatory reform and refers to complete or partial elimination of regulation in a sector to improve economic performance. Trecho extraído de ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **The OECD Report on Regulatory Reform Synthesis**. Disponível em: <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/2391768.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2020.

a regulação pode afetar desigualmente os atores econômicos. Embora haja situações de perdas para alguns setores, o efeito geral é positivo para a sociedade, pois ocorre dinamização das atividades econômicas<sup>32</sup>.

O relatório destaca principalmente os efeitos econômicos, como, por exemplo, o incremento de oportunidades comerciais e de investimentos diretos, com efeitos positivos sobre o crescimento econômico<sup>33</sup>. Os efeitos positivos dinamizam a economia, criam empregos, distribuem os ganhos de produtividade e melhoram os bens e serviços consumidos pelas pessoas. Os efeitos não se limitam à qualidade dos serviços prestados pelos organismos públicos. As empresas privadas, ao terem que cumprir normas jurídicas mais racionais, diminuem custos e aumentam sua eficiência na prestação de serviços e no fornecimento de bens.

Outro aspecto relevante da reforma regulatória consiste em tornar a regulação complementar ao alcance de metas estipuladas para as políticas públicas. Na perspectiva da Organização, segurança, saúde e proteção do consumidor podem ser promovidas em mercados mais competitivos, desde que esses mercados sejam devidamente supervisionados, para que a competição gere benefícios aos consumidores.

Em um mundo em mudança, a ação do governo permanece essencial para proteger e promover metas de políticas públicas, como saúde, segurança, qualidade ambiental e outros objetivos. De fato, à medida que as economias se desenvolvem, as expectativas do público nessas áreas tendem a aumentar. **A experiência mostra que a reforma, se realizada adequadamente, não deve afetar adversamente e muitas vezes pode promover tais objetivos. Economias mais eficientes e dinâmicas também ajudarão os governos a atender a esses interesses públicos, mas os governos precisarão monitorar cuidadosamente os efeitos de mercados mais competitivos em tais objetivos políticos; e eles podem precisar tomar medidas adicionais para protegê-los.**<sup>34</sup> (tradução e destaque dos autores)

Subjacente às ponderações do relatório, há a conexão direta entre a dimensão econômica e social, as quais são consideradas não antagônicas. Assim, os resultados econômicos positivos decorrentes da boa regulação e do pleno funcionamento de mercados concorrenciais, para áreas anteriormente monopolizadas por estatais, podem ter reflexos positivos sobre a área social, por meio da facilitação do implemento de políticas públicas importantes em áreas como saúde,

---

<sup>32</sup> ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **The OECD Report on Regulatory Reform Synthesis**. Disponível em: <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/2391768.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2020.

<sup>33</sup> ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **The OECD Report on Regulatory Reform Synthesis**. Disponível em: <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/2391768.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2020.

<sup>34</sup> No original: *In a changing world, government action remains essential to protect and promote public policy goals such as health, safety, environmental quality, and other objectives. Indeed, as economies develop, public expectations in such areas tend to increase. Experience shows that reform, if properly carried out, should not adversely affect, and can often promote, such objectives. More efficient and dynamic economies will also help governments serve these public interests, but governments will need to monitor carefully the effects of more competitive markets on such policy goals; and they may need to take additional steps to protect them.* Trecho extraído de ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **The OECD Report on Regulatory Reform Synthesis**. Disponível em: <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/2391768.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2020.

educação e transporte urbano. Essa perspectiva que não dissocia ganhos econômicos e sociais é reiterada em diversas partes do relatório e em outros documentos da Organização<sup>35</sup>.

Na parte quatro do documento, são mencionados e descritos os aspectos necessários para uma reforma regulatória exitosa<sup>36</sup>. Destaca-se, primeiramente, a necessidade de uma liderança política para conduzir a reforma. Os atores privados e públicos, mesmo que desvinculados da atuação estatal, devem ser comunicados e, se possível, devem se engajar em todas as etapas da reforma, a fim de conferir força e legitimidade ao processo. Reformas mais abrangentes costumam funcionar melhor do que reformas pontuais, porque o esforço político e técnico de convencimento e demonstração são feitos uma única vez para diversas frentes. A cooperação e a coordenação internacional são também mencionadas como importantes instrumentos no processo de reforma, pois possibilitam o contato direto com práticas exitosas adotadas por outros países e, igualmente, possibilitam que as mudanças decorrentes da reforma tornaram o país economicamente mais integrado à economia mundial.

---

<sup>35</sup> ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **The OECD Report on Regulatory Reform Synthesis**. Disponível em: <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/2391768.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2020.

<sup>36</sup> ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **The OECD Report on Regulatory Reform Synthesis**. Disponível em: <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/2391768.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2020.

**Figura 1 – Pressupostos da reforma regulatória exitosa**

liderança política	A liderança política é importante para formação de maiorias e consensos
	Com frequência, a reforma inicia-se com aprovação de norma pelo Parlamento
	A liderança política possibilita a organização de prioridades e facilita a execução de cronogramas
atores privados e públicos	O engajamento dos atores públicos é fundamental para que a reforma seja executada e alcance nível dos administrados
	A participação dos atores privados confere legitimidade à reforma, garante qualidade na nova regulação e facilita o compliance
busca por abrangência	As reformas abrangentes poupam esforços de políticos e custos econômicos, pois altera-se o necessário de uma só vez
	Reformas abrangentes equilibram os resultados negativos e positivos: grupos perdedores em certos aspectos podem ganhar em outros
cooperação e a coordenação internacional	Garante a sintonia do sistema regulatório com as regras e recomendações internacionais
	Evita o uso da reforma para adoção de medidas protecionistas travestidas de interesse público
	Enfraquece a ação de grupos nacionais protecionistas
	Garante que a reforma ocorra no sentido da modernização da estrutura regulatória do país

Fonte: OCDE. Elaboração: CCGI-EESP/FGV.

As duas recomendações da década de 1990 devem ser compreendidas no contexto de desregulamentação e de privatizações que caracterizaram a década. Havia o consenso, entre os países mais avançados, de que o Estado deveria retirar-se das atividades econômicas produtivas, em substituição aos atores privados. Mesmo o papel indutor do Estado em certos mercados deveria ser progressivamente mais restrito, pois distorcia incentivos de maneira arbitrária e, por consequência, não resultava na alocação ótima de recursos. Esse substancial recuo do Estado na dimensão econômica deveria ser acompanhado pela criação de agências reguladoras independentes, as quais teriam o objetivo de garantir que o mercado funcionasse de maneira concorrencial, que os preços fossem acessíveis aos consumidores e que a qualidade dos bens e serviços prestados aos cidadãos fosse minimamente satisfatória.

### **1.1.3. Lista de verificação integrada APEC-OCDE sobre reforma regulatória (*APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform, 2005*)**

O documento de 2005 é resultado de trabalho conjunto da OCDE e da APEC. Seu objetivo foi formalizar um consenso acerca do que constituiria uma reforma regulatória adequada. Menciona-se, no documento, o conceito de critério horizontal para reforma regulatória, o que indicaria a adoção de requisitos gerais para regulação nas mais diversas áreas para os mais diferentes países. Após delinear critérios horizontais para reforma regulatória, trata-se especificamente de política regulatória, de legislação e de política de concorrência e de políticas de abertura de mercado. Regulação interna, concorrência e abertura seriam dimensões relacionadas, deveriam ser trabalhadas de maneira conjunta, a fim de gerar a sinergia necessária para produção eficiente de resultados. A forma do documento baseia-se em questionamentos específicos e em respostas curtas para problemas considerados centrais na regulação de mercados competitivos.

### **1.1.4. Recomendação do Conselho da OCDE sobre Política Regulatória e Governança (*Recommendation of the Council of the OECD on Regulatory Policy and Governance, 2012*)**

O documento de 2012 é a última recomendação sobre regulação geral produzida pela OCDE. Por meio dele, a Organização introduz o importante tema da relação entre política regulatória e governança. De certa forma o tema será, posteriormente, retomado nas diretrizes de 2014 sobre governança entre as entidades reguladoras.

Se comparada com as recomendações da década de 1990, a recomendação de 2012 apresenta aspectos distintivos importantes. Sem abandonar a perspectiva econômica liberal, reconhece-se que o papel do Estado é fundamental na solução de crises e na organização da economia. Reconhece-se, igualmente, que a regulação extrapola a dimensão de simples organização e de garantia do funcionamento de mercados concorrenciais. O Estado, mediante mecanismos públicos transparentes e concebidos de forma participativa, tem a função ampla de organização econômica e de garantia do funcionamento da economia sob momentos de estresse e crise. O Estado, entretanto, deve atuar sem prejudicar ou substituir os atores privados. Nesse sentido, a qualidade técnica, avaliada previamente, é destacada como aspecto fundamental da política regulatória.

A recomendação de 2012 apresenta uma série de itens, os quais podem ser compreendidos em conjunto com outros documentos produzidos pela Organização. No primeiro item, prescreve-se que os atores devem

1. Comprometer-se, no **mais alto nível político**, com uma política explícita que envolva todo o governo, para a qualidade regulatória. A política deve ter **objetivos e estruturas claros** para implementação, a fim de garantir que, se a regulamentação for usada, **os benefícios econômicos, sociais e ambientais justifiquem os custos, os efeitos distributivos sejam considerados e os benefícios líquidos sejam maximizados**.<sup>37</sup> (tradução e destaque dos autores)

O primeiro ponto da recomendação cita os aspectos que devem ser considerados, caso haja necessidade de regulação. Importante destacar que o texto menciona as várias dimensões dos benefícios e dos prejuízos, bem como o resultado líquido da regulação.

2. Aderir aos princípios de governo aberto, incluindo **transparência e participação no processo regulatório**, para garantir que a regulamentação sirva o interesse público e seja informada pelas necessidades legítimas daqueles interessados e afetados pela regulamentação. Isso inclui fornecer oportunidades significativas (inclusive *on-line*) para que o público contribua para o processo de preparação de projetos de propostas regulatórias e para a qualidade da análise de suporte. Os governos devem garantir que os regulamentos sejam compreensíveis e claros e que as partes possam entender facilmente seus direitos e obrigações.<sup>38</sup> (tradução e destaque dos autores)

---

<sup>37</sup> No original: 1. *Commit at the highest political level to an explicit whole-of-government policy for regulatory quality. The policy should have clear objectives and frameworks for implementation to ensure that, if regulation is used, the economic, social and environmental benefits justify the costs, distributional effects are considered and the net benefits are maximized.* Fragmento extraído de ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance**. 2012. Disponível em:

<<http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/2012-recommendation.htm>>. Acesso em: 18 jan. 2020.

<sup>38</sup> No texto original: 2. *Adhere to principles of open government, including transparency and participation in the regulatory process to ensure that regulation serves the public interest and is informed by the legitimate needs of those interested in and affected by regulation. This includes providing meaningful opportunities (including online) for the public to contribute to the process of preparing draft regulatory proposals and to the quality of the supporting analysis. Governments should ensure that regulations are comprehensible and clear and that parties can easily understand their rights and obligations.* Fragmento extraído de ORGANIZATION FOR ECONOMIC

O segundo ponto refere-se às características gerais da regulação e do processo regulatório. O pressuposto de que a recomendação é direcionada a sociedades democráticas torna importante que o processo regulatório seja transparente e aberto à participação de interessados. Para que a participação seja efetiva, deve-se promover e divulgar corretamente os meios de engajamento, principalmente de atores privados (empresas, associações, sindicatos, academia, organizações não governamentais), os quais serão os destinatários da regulação. A ampla participação da sociedade, além de conferir legitimidade à regulação e ao seu processo de elaboração, favorece a aplicação e o cumprimento espontâneo da norma.

O terceiro aspecto refere-se aos organismos supervisores da racionalidade e da efetividade da regulação. O texto é o seguinte:

3. Estabelecer **mecanismos e instituições para supervisionar ativamente os procedimentos e objetivos da política regulatória**, apoiar e implementar a política reguladora e, assim, promover a qualidade regulatória.<sup>39</sup> (tradução e destaque dos autores)

Um dos aspectos centrais da perspectiva da OCDE acerca da regulação consiste na utilidade de instituir mecanismos de supervisão e de coordenação das práticas regulatórias. Esses organismos teriam a função de organizar a produção de regras, bem como de gerenciar o estoque regulatório, evitando, portanto, a produção e a acumulação desnecessária de regras que incidem sobre a atividade econômica, sem benefícios claros para os consumidores e para as empresas. Os organismos supervisores também teriam a competência para avaliar a efetividade da regulação conforme objetivos previamente estipulados.

A avaliação de impacto regulatório é também um dos instrumentos mais valorizados pela OCDE. O contexto preventivo em que o instrumento deve ser prioritariamente usado é mencionado no item quatro da Recomendação:

4. **Integrar a Avaliação do Impacto Regulatório (AIR) nos estágios iniciais do processo político** para a formulação de novas propostas regulatórias. **Identificar claramente os objetivos** das políticas e avaliar se a regulamentação é necessária e como ela pode ser mais eficaz e eficiente para alcançar essas metas. **Considerar outros meios além da regulamentação e identificar as vantagens e desvantagens das diferentes abordagens analisadas para identificar a melhor abordagem.**<sup>40</sup> (tradução e destaque dos autores)

Apenas por meio de uma avaliação adequada se pode verificar a real necessidade de uma regulação, assim como se identificar sua coerência com os objetivos perseguidos pelo Estado.

---

COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance**. 2012. Disponível em:

<<http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/2012-recommendation.htm>>. Acesso em: 18 jan. 2020.

<sup>39</sup> No document em inglês, lê-se: 3. *Establish mechanisms and institutions to actively provide oversight of regulatory policy procedures and goals, support and implement regulatory policy, and thereby foster regulatory quality.* Fragmento extraído de ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT.

**Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance**. 2012. Disponível em:

<<http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/2012-recommendation.htm>>. Acesso em: 18 jan. 2020.

<sup>40</sup> No original: 4. *Integrate Regulatory Impact Assessment (RIA) into the early stages of the policy process for the formulation of new regulatory proposals. Clearly identify policy goals, and evaluate if regulation is necessary and how it can be most effective and efficient in achieving those goals. Consider means other than regulation and identify the tradeoffs of the different approaches analysed to identify the best approach.*

A elaboração de uma análise de impacto no início de qualquer processo regulatório, por sua vez, gera economia importante para administração pública e para os agentes privados. A análise precoce possibilita, de imediato, a adequação orçamentária de entes públicos e de atores privados, os quais, por vezes, precisam fazer adaptações para cumprir as disposições compulsórias da regulação. Por meio da análise de impacto regulatório é também possível, de maneira antecipada, se descartar a regulação como meio adequado para alcance de determinado objetivos. Com base na experiência de vários países, a Organização entende que determinados objetivos podem ser alcançados sem a necessidade de imposição legal. A regulação, portanto, é substituída pela promoção de ideias, valores e práticas e pela conscientização dos atores. Importante lembrar que, na perspectiva liberal da OCDE, a regulação trata-se de um mal necessário. Caso se caracterize sua dispensabilidade, a regulação deve ser evitada, uma vez que interfere, de maneira negativa, sobre a dinâmica econômica e causa inclusive externalidades negativas.

O item cinco menciona, explicitamente, a gestão racional do estoque regulatório. Assim, os membros e seus organismos competentes devem

5. Realizar revisões sistemáticas do estoque regulatório em relação a metas políticas claramente definidas, incluindo a consideração de custos e de benefícios, para garantir que as regulamentações permaneçam atualizadas, justificadas pelo custo, com boa relação custo-benefício e consistentes, e que atendam aos objetivos políticos previstos.<sup>41</sup> (tradução e destaque dos autores)

Os membros devem ter informações completas acerca da quantidade e da qualidade da regulação. Devem, portanto, promover o inventário periódico de todo seu acervo de regras que disciplinam as mais variadas áreas reguladas pelo Estado, nas suas diferentes esferas. Com frequência, a visão do estoque regulatório é apenas parcial e de conhecimento das autoridades específicas. As autoridades de vigilância sanitária, por exemplo, conhecem, com profundidade, apenas as regras existentes em sua respectiva área de interesse. Para que haja gestão adequada do estoque regulatório, é necessário que haja permanente intercâmbio de informações entre as autoridades regulatórias. A existência de organismo meta-regulador, responsável pela coordenação da política regulatória como um todo, ajuda a gestão do estoque, bem como limita as atividades regulatórias desnecessárias, a produção de regras conflitantes e redundantes. A necessidade de acompanhamento constante da atividade regulatória também está presente no ponto seguinte da recomendação de 2012. Segundo o ponto seis, os membros devem

6. Publicar regularmente relatórios sobre o **desempenho da política regulatória e programas de reforma e as autoridades públicas que aplicam a regulamentação**. Esses relatórios também devem incluir informações sobre como as ferramentas regulatórias, como a Avaliação de Impacto Regulatório (AIR), práticas de consulta pública e se revisões dos regulamentos existentes estão funcionando na prática.<sup>42</sup> (tradução e destaque dos autores)

---

<sup>41</sup> 5. *Conduct systematic programme reviews of the stock of significant regulation against clearly defined policy goals, including consideration of costs and benefits, to ensure that regulations remain up to date, cost justified, cost effective and consistent, and deliver the intended policy objectives.* Fragmento extraído de ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance**. 2012. Disponível em: <<http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/2012-recommendation.htm>>. Acesso em: 18 jan. 2020.

<sup>42</sup> O texto original é o que se segue: 6. *Regularly publish reports on the performance of regulatory policy and reform programmes and the public authorities applying the regulations. Such reports should also include information on how regulatory tools such as Regulatory Impact Assessment (RIA), public consultation practices and reviews of existing regulations are functioning in practice.* Fragmento extraído de ORGANIZATION FOR

A análise empírica dos efeitos da regulação é bastante importante, porque, por meio desses estudos e de relatórios periódicos, produzem-se subsídios informativos para o regulador e para os políticos. Há situações nas quais a regulação não produz efeitos esperados e, por isso, torna-se despendiosa a manutenção das regras. Há situações também em que se verifica alteração das condições fáticas que demandaram a regulação. Nesses casos também pode ser mais adequada a revogação da regra. A realização de consultas públicas antes e após a vigência da regulação é extremamente importante para conferir legitimidade à regulação e também para tomada de subsídios qualificado daqueles sobre os quais pode incidir a regulação.

No processo de retirada do Estado de certas atividades econômicas e de criação de agências reguladoras autônomas, responsáveis pela organização e fiscalização de determinados setores econômicos, consolidou-se um padrão jurídico e de atuação das entidades reguladoras. O item 7 refere-se à relação das agências reguladoras com o restante da política regulatória:

7. Desenvolver política consistente, que cubra o papel e as funções das agências reguladoras, a fim de proporcionar maior confiança de que as decisões regulatórias sejam **tomadas de maneira objetiva, imparcial e consistente, sem conflito de interesses, pré-julgamentos ou influência inadequada.**<sup>43</sup> (tradução e destaque dos autores)

A direção dessas agências deve ser ocupada por técnicos especializados nas áreas de atuação dessas entidades. A atuação das entidades, por sua vez, deve também pautar-se por critérios técnicos, isolados de disputas políticas e de interesses econômicos setoriais, que destoam do interesse geral. Deve-se assegurar, portanto, que as entidades reguladoras não sejam nem capturadas pelos interesses políticos facciosos nem pelos maiores grupos econômicos, geralmente favoráveis à diminuição não criteriosa de custos e à concentração de mercado.

O ponto seguinte prossegue nas características necessárias da regulação e do processo regulatório, com destaque para sua inserção no arcabouço legal do estado democrático de direito. Na prática, a regulação é formalizada mediante a edição de diferentes espécies normativas. Nos países de tradição de *civil law*, a lei ordinária costuma ser o principal instrumento de regulação de amplos setores<sup>44</sup>. Com frequência, entretanto, principalmente nos países dotados de textos constitucionais analíticos<sup>45</sup>, nos quais parte relevante da vida social e econômica é disciplinada, faz-se necessário aprovar emenda constitucional. Para a vida prática das pessoas e das empresas, são relevantes as normas infralegais, que regulamentam o conteúdo da lei ordinária.

---

ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance**. 2012. Disponível em:  
<<http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/2012-recommendation.htm>>. Acesso em: 18 jan. 2020.

<sup>43</sup> No document original, lê-se: 7. *Develop a consistent policy covering the role and functions of regulatory agencies in order to provide greater confidence that regulatory decisions are made on an objective, impartial and consistent basis, without conflict of interest, bias or improper influence*. Fragmento extraído de ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance**. 2012. Disponível em:  
<<http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/2012-recommendation.htm>>. Acesso em: 18 jan. 2020.

<sup>44</sup> Para uma discussão clássica sobre o tema, ver POSNER, Richard A. *Theories of Economic Regulation*. **The Bell Journal of Economics and Management Science**, vol. 5, no. 2, 1974, pp. 335–358. *JSTOR*, [www.jstor.org/stable/3003113](http://www.jstor.org/stable/3003113). Acesso em 16 apr. 2020.

<sup>45</sup> Refere-se aos países de constituições amplas, que tratam dos mais diversos temas, sem se limitar à organização do Estado, dos poderes e de direitos fundamentais.

O ponto oito prescreve que o processo regulatório deve

8. Garantir a eficácia dos **sistemas para a revisão da legalidade e imparcialidade processual da regulação** e das decisões tomadas pelos órgãos habilitados a emitir sanções regulamentares. Garantir que cidadãos e empresas tenham acesso a esses sistemas de revisão a um custo razoável e recebam decisões em tempo hábil.<sup>46</sup> (tradução e destaque dos autores)

O item oitavo da Recomendação de 2012 mencionada também a disponibilização de instância de revisão de decisões adotadas pelos órgãos reguladores, bem como a garantia do devido processo legal (*due process of law*). Em parte relevante dos membros da OCDE, predomina a ideia de inafastabilidade do Poder Judiciário, o que indica que as decisões adotadas pela cúpula dos outros poderes podem ter a legalidade e mesmo a constitucionalidade apreciada pelos magistrados, sem que esse controle judicial interfira, necessariamente, sobre a atuação autônoma e técnica dos órgãos reguladores.

A ideia de responsividade está presente no ponto nove da Recomendação. Responsividade é conceito que difere do conceito jurídico de responsabilidade, o qual remete a simples incidência eventual de sanção prevista em lei. A responsividade, por sua vez, a despeito da carência de sentido jurídico estrito, consolida-se como conceito prático relacionado à capacidade de responder rapidamente a desafios e problemas. Dessa forma, enquanto a responsabilidade tem denotação passiva, a responsividade é ativa e reativa, uma vez que implica qualidade de atuar conforme a demanda específica das situações<sup>47</sup>.

O ponto nove recomenda que o membro,

9. Conforme apropriado, aplique estratégias de **avaliação de riscos, gerenciamento de riscos e comunicação de riscos** ao projeto e implementação de regulamentos para garantir que os regulamentos sejam direcionados e eficazes. Os reguladores devem avaliar como os regulamentos terão efeito e devem elaborar estratégias de implementação e aplicação responsivas.<sup>48</sup> (tradução e destaque dos autores)

O conceito de responsividade está diretamente relacionado à atuação planejada e antecipatória dos organismos de regulação e de fiscalização e se esses organismos devem responder adequadamente às demandas sociais e de agentes econômicos. Por meio da elaboração de regras adequadas, eles devem também tentar se antecipar a problemas, à desafios e mesmo às

<sup>46</sup> No original: 8. *Ensure the effectiveness of systems for the review of the legality and procedural fairness of regulations and of decisions made by bodies empowered to issue regulatory sanctions. Ensure that citizens and businesses have access to these systems of review at reasonable cost and receive decisions in a timely manner.* Fragmento extraído de ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance**. 2012. Disponível em: <<http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/2012-recommendation.htm>>. Acesso em: 18 jan. 2020.

<sup>47</sup> O conceito e a mensuração da responsividade podem ser apreciados *inter alia* em DARBY C, VALENTINE N, MURRAY CJL & AMALA S 2000. *Strategy on measuring responsiveness*. **GPE Discussion Paper Series**: No. 23. EIP/GPE, WHO.

<sup>48</sup> No original: 9. *As appropriate apply risk assessment, risk management, and risk communication strategies to the design and implementation of regulations to ensure that regulation is targeted and effective. Regulators should assess how regulations will be given effect and should design responsive implementation and enforcement strategies.* Fragmento extraído de ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance**. 2012. Disponível em: <<http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/2012-recommendation.htm>>. Acesso em: 18 jan. 2020.

tendências do setor regulado. Em setores econômicos caracterizados pelo uso intensivo de tecnologia, como, por exemplo, o de telecomunicações e de energia elétrica, é relevante que a autoridade regulatória equacione os problemas e elabore seus regulamentos de forma a acompanhar, de maneira adequada e atualizada, as descobertas e melhorias técnicas e científicas do setor.

O conceito amplo de coerência regulatória é mencionado no ponto 10 da Recomendação, que assim prescreve:

10. Quando apropriado, **promover a coerência regulatória por meio de mecanismos de coordenação entre os níveis de governo internacional (ou supranacional), nacional e subnacional.** Identificar questões regulatórias transversais em todos os níveis do governo, para promover coerência entre abordagens regulatórias e evitar duplicação ou conflito de regulamentações.<sup>49</sup> (tradução e destaque dos autores)

Coerência deve ser compreendida como a ausência de conflitos entre os elementos componentes de um sistema. Quando considerado ordenamento jurídico de um Estado, a coerência é buscada, por exemplo, por meio de regras (postas ou doutrinárias) de solução de antinomias. No arcabouço regulatório, que consiste, na maioria dos países, em parte importante do ordenamento jurídico, a coerência deve ser buscada mais detalhadamente, por meio da coordenação de trabalhos entre agências reguladoras e mediante supervisão de autoridade metarreguladora. A busca por coerência demanda trabalho direcionado para o futuro (para o processo de criação de nova regulação) e para o passado, por meio da administração do estoque regulatório.

Com frequência, os problemas regulatórios decorrem das atividades dos entes subnacionais, como, por exemplo, os Estados federados<sup>50</sup>. Dependendo do grau de autonomia dos estados, parte relevante da regulação insere-se no âmbito de sua competência. Nesses casos, é necessária a coordenação nacional dos trabalhos, a qual pode ser mais complexa a depender da distribuição de competências entre os entes federados. Essa tarefa está contida no ponto 11 da Recomendação, que exorta cada membro a

11. Promover o desenvolvimento da capacidade e **desempenho da gestão regulatória** nos níveis subnacionais do governo.<sup>51</sup> (tradução e destaque dos autores)

A dimensão internacional é mencionada apenas no item doze da recomendação, o qual prescreve que as medidas regulatórias devem considerar as normas e regulamentos internacionais relevantes.

---

<sup>49</sup> No texto original: *10. Where appropriate promote regulatory coherence through co-ordination mechanisms between the supranational, the national and sub-national levels of government. Identify cross-cutting regulatory issues at all levels of government, to promote coherence between regulatory approaches and avoid duplication or conflict of regulations.* Fragmento extraído de ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance**. 2012. Disponível em:

<<http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/2012-recommendation.htm>>. Acesso em: 18 jan. 2020.

<sup>50</sup> Ver LEITE, C.K.S.; FONSECA, F. **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: Impasses da Descentralização pós-1988**, Salvador, V. 18, n. 56, 2011.

<sup>51</sup> No original: *11. Foster the development of regulatory management capacity and performance at sub-national levels of government.* Fragmento extraído de ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance**. 2012. Disponível em:

<<http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/2012-recommendation.htm>>. Acesso em: 18 jan. 2020.

12. Ao desenvolver medidas regulatórias, levar em consideração **todas as normas e estruturas internacionais relevantes** para cooperação no mesmo campo e, quando apropriado, seus prováveis efeitos sobre as partes fora da jurisdição.<sup>52</sup> (tradução e destaque dos autores)

A existência de organismos internacionais de normalização geralmente tem o objetivo de harmonizar os sistemas regulatórios dos diversos Estados. As reformas regulatórias devem levar em consideração a produção normativa internacional por duas razões principais: para evitar o protecionismo regulatório e para facilitar a integração econômica (produtiva, comercial e financeira) do mercado doméstico com terceiros mercados.

A Recomendação de 2012 da OCDE consiste em um grande sumário de boas práticas regulatórias. A norma trata tanto dos aspectos processuais de desenvolvimento da regulação, quanto aspectos relacionados à governança e à gestão do estoque regulatório. Como em outros documentos, o mecanismo de análise de impacto regulatório é enfatizado como medida de racionalização da política regulatória e como instrumento de avaliação dos benefícios e malefícios de determinada regulação.

---

<sup>52</sup> No texto em inglês: *12. In developing regulatory measures, give consideration to all relevant international standards and frameworks for co-operation in the same field and, where appropriate, their likely effects on parties outside the jurisdiction.* Fragmento extraído de ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance**. 2012. Disponível em:  
<<http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/2012-recommendation.htm>>. Acesso em: 18 jan. 2020.

## 1.2. Diretrizes

A OCDE contém também outro tipo de documento que trata da regulação. As diretrizes, que possuem natureza voluntária, geralmente disciplinam aspectos mais pontuais da regulação.

São duas as diretrizes principais da OCDE que tratam do tema regulação em geral: Conjunto de Instrumentos de Aplicação Regulatória e Inspeções (*Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*, 2018) e A Governança dos Reguladores (*The Governance of Regulators*, 2014). Essas diretrizes detalham alguns aspectos concernentes a regulação, como, por exemplo, aspectos relativos à avaliação da conformidade e relação entre entidades reguladoras de mesmo nível.

### 1.2.1. Diretriz sobre governança dos agentes reguladores (*Guidelines on Governance of Regulators*, 2014)

A Diretriz de 2014 trata da governança dos reguladores. Para que o sistema regulatório apresente o mínimo de coerência possível, é necessário que os agentes reguladores atuem de maneira coordenada. O processo de regulação, por sua vez, deve ter a participação de ampla gama de atores interessados.

O trecho abaixo esclarece a necessidade de arranjos cooperativos que coordenem os trabalhos dos órgãos reguladores, os quais não podem atuar de maneira isolada.

Embora existam diferentes modelos institucionais para reguladores, a melhoria dos arranjos de governança dos reguladores pode beneficiar a comunidade, melhorando a eficácia dos reguladores e, finalmente, a consecução de importantes objetivos de políticas públicas.

Alcançar bons resultados regulatórios é quase sempre um **esforço cooperativo**: do governo, de reguladores, regulados e da comunidade em geral. Os **arranjos de governança para os reguladores** podem ser importantes para promover esses esforços cooperativos e construir a legitimidade de qualquer ação de execução necessária e forte. Por esses motivos, **os arranjos de governança exigem cuidadosa consideração para garantir que promovam, em vez de dificultar, a consecução eficiente dos objetivos das políticas e a confiança do público nas operações das agências reguladoras.**<sup>53</sup> (tradução e destaque dos autores)

O documento é bastante claro na importância da boa governança dos órgãos reguladores. A elaboração concertada e coerente de regras e a distribuição correta de competência entre os organismos reguladores possibilita, por exemplo, a concentração de esforços na dimensão da eficácia da regulação. Em outros termos, se o sistema regulatório é coerente e os reguladores atuam de maneira coordenada, pode-se liberar recursos humanos e econômicos para processos de avaliação da conformidade. Essa relação da governança dos reguladores com os resultados da regulação está expressa no trecho a seguir:

---

<sup>53</sup> No original: *While there are different institutional models for regulators, improving the governance arrangements of regulators can benefit the community by enhancing the effectiveness of regulators and, ultimately, the achievement of important public policy goals. Achieving good regulatory outcomes is almost always a co-operative effort: by the government, amongst regulators, the regulated, and the broader community. Governance arrangements for regulators can be important to foster such co-operative efforts and build the legitimacy of any necessary, strong enforcement action. For these reasons, governance arrangements require careful consideration to ensure they promote, rather than hinder, the efficient achievement of policy objectives and public confidence in the operations of regulatory agencies.* Trecho retirado de ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Governance of Regulators**. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/governance-of-regulators.htm>. Acesso em: 13 abr. 2020.

**O fortalecimento da governança pode contribuir para melhores resultados regulatórios.** Em particular, uma melhor administração, programas de conformidade mais eficazes e aplicação direcionada da regulação podem ajudar a alcançar os resultados desejados com mais eficiência, minimizando o ônus para as entidades reguladas. Isso também pode **permitir um foco maior na fiscalização** e outros esforços para conter aqueles que deliberadamente operam às custas dos interesses da comunidade.<sup>54</sup> (tradução e destaque dos autores)

A governança das agências reguladoras pode também favorecer aspectos atinentes à legitimidade da regulação. Para alcance de seus objetivos, os quais, por vezes, estão dispostos em norma legal, a entidade reguladora faz uso de instrumentos mandatórios específicos, como, por exemplo, inspeções, registros, certificações. Estas são geralmente realizadas por pessoas ou organismos acreditados por entidades governamentais ou que exercem funções públicas.

O trecho a seguir explica a natureza instrumental da regulação e menciona os mecanismos de cumprimento efetivo:

Uma governança forte fortalece a legitimidade e a integridade do regulador, apoiando os objetivos políticos de alto nível do esquema regulatório e levará a melhores resultados. **A regulação é uma ferramenta essencial para alcançar os objetivos das políticas sociais, econômicas e ambientais dos governos, que não podem ser efetivamente abordados por meio de acordos voluntários e outros meios.** Os governos têm uma ampla gama de poderes regulatórios que refletem as necessidades complexas e diversas de seus cidadãos, comunidades e economia. Reguladores são entidades autorizadas por lei a usar ferramentas legais para alcançar objetivos de política, **impondo obrigações ou encargos por meio de funções como licenciamento, permissão, credenciamento, aprovações, inspeção e execução.**<sup>55</sup> (tradução e destaque dos autores)

Na realização do objetivo da regulação, mecanismos compulsórios são, com frequência, combinados com ferramentas não mandatórias (*soft*) de promoção de certos comportamentos:

**Frequentemente, eles usam outras ferramentas complementares, como campanhas de informação, para atingir os objetivos das políticas,** mas é o exercício do controle por meio de poderes legais que torna a integridade de seus

---

<sup>54</sup> O trecho original é o seguinte: *Strengthening governance can contribute to improved regulatory outcomes. In particular, better administration, more effective compliance programmes and targeted enforcement of regulation can help to achieve the desired outcomes most efficiently, while minimising the burden on regulated entities. This can also allow more focus on enforcement and other efforts to curb those who deliberately operate at the expense of the community's interests.* Trecho retirado de ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Governance of Regulators.** Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/governance-of-regulators.htm>. Acesso em: 13 abr. 2020.

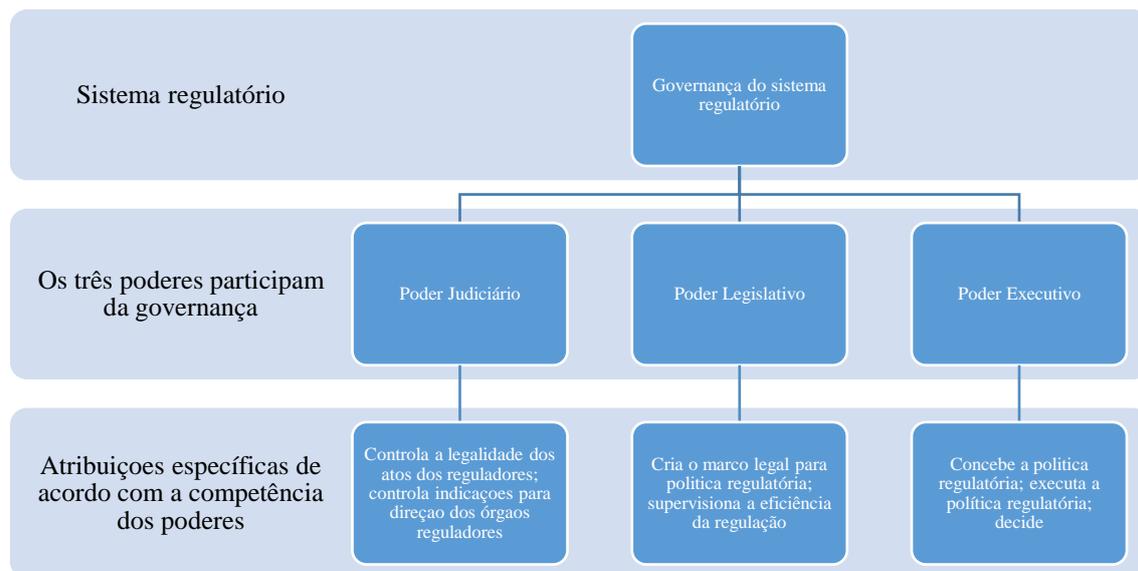
<sup>55</sup> No original: *Strong governance strengthens the legitimacy and integrity of the regulator, supporting the high level policy objectives of the regulatory scheme and will lead to better outcomes. Regulation is a key tool for achieving the social, economic and environmental policy objectives of governments that cannot be effectively addressed through voluntary arrangements and other means. Governments have a broad range of regulatory powers reflecting the complex and diverse needs of their citizens, communities and economy. Regulators are entities authorised by statute to use legal tools to achieve policy objectives, imposing obligations or burdens through functions such as licensing, permitting, accrediting, approvals, inspection and enforcement.* Trecho retirado de ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Governance of Regulators.** Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/governance-of-regulators.htm>. Acesso em: 13 abr. 2020.

processos de tomada de decisão e, portanto, sua governança, mais importantes.<sup>56</sup>  
(tradução e destaque dos autores)

A ideia de governança dos reguladores, entretanto, extrapola o âmbito de atuação da entidade reguladora em sentido estrito. A governança deve abarcar todos os organismos e poderes que, de alguma forma, podem interferir na regulação e na interpretação e aplicação de regras. Na forma tripartite de organização dos Estados modernos, os três poderes são abarcados em um esquema pleno de governança dos reguladores.

O organograma abaixo reproduz, de maneira simplificada, as atividades dos três poderes na governança regulatória. Embora se atribua importância maior às atividades do Poder Executivo, deve-se explicar que o Legislativo e o Judiciário também cumprem funções importantes na governança do sistema regulatório. Em regra, a disciplina jurídica de segmento econômico específico, inicia-se mediante aprovação de lei pelo Parlamento. Por meio de lei também, são criados órgãos reguladores autônomos e atribuídas competências regulatórias entidades específicas. A atuação dos reguladores, por sua vez, apesar de autônoma, deve estar em consonância com o restante do ordenamento jurídico, sob pena invalidade, a qual é apreciada, na maior parte dos países, pelo Poder Judiciário.

**Figura 2 - Governança regulatória**



Fonte: OCDE. Elaboração: CCGI-EESP/FGV.

Em seguida, o documento de 2014 prevê sete princípios que devem ser observados pelos reguladores. Esses princípios decorrem da visão consolidada da OCDE acerca da regulação e são coerentes com as demais recomendações publicadas pela organização. Os princípios estão listados na tabela abaixo:

<sup>56</sup> No original, tem-se: *Often they will use other complementary tools, such as information campaigns, to achieve the policy objectives, but it is the exercise of control through legal powers that makes the integrity of their decision-making processes, and thus their governance, very important.* Trecho retirado de ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Governance of Regulators**. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/governance-of-regulators.htm>. Acesso em: 13 abr. 2020.



**Tabela 4 – Princípios da política regulatória**

<p>i) Servir objetivos políticos claramente identificados e ser eficaz para alcançá-los (<i>Serve clearly identified policy goals, and be effective in achieving those goals</i>)</p>	<p>A clareza da função é essencial para que um regulador entenda e cumpra seu papel de forma eficaz. O papel do regulador deve ser claramente definido em seus objetivos, funções e coordenação com outras entidades. Os três aspectos devem ser claros para o regulador, mas também para os órgãos regulados, cidadãos e outras partes interessadas. Isso é necessário em estrutura reguladora que funcione bem, com diferentes atores, sabendo que seus papéis e propósitos são complementares e não redundantes ou prejudiciais entre si. (Adaptado de ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. <b>Governance of Regulators</b>, p. 31).</p>
<p>ii) Evitar influências indevidas (<i>Preventing undue influence and maintaining trust</i>)</p>	<p>Um alto grau de integridade regulatória ajuda a tomar decisões objetivas, imparciais, consistentes e evita os riscos de conflito, de viés ou de influência imprópria. A natureza de algumas decisões regulatórias pode, às vezes, envolver riscos mais altos à integridade do processo regulatório, por exemplo, devido às pressões dos interesses afetados ou à natureza controversa e às vezes politicamente sensível das decisões. (Adaptado de ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. <b>Governance of Regulators</b>, p.56).</p>
<p>iii) Processo decisório e estrutura de poder dos organismos reguladores (<i>Decision making and governing body structure for independent regulators</i>)</p>	<p>Para reguladores independentes, existem três estruturas principais de governança usadas: 1) <b>Modelo do conselho de governança</b> - o conselho é o principal responsável pela supervisão, orientação estratégica e política operacional do regulador, com funções de tomada de decisão regulatória amplamente delegadas pelo diretor executivo (CEO) e funcionários - por exemplo, a OFWAT (Autoridade de Regulação de Serviços de Água) do Reino Unido; 2) <b>Modelo de comissão</b> – a comissão toma decisões regulatórias mais substanciais - exemplos incluem a Federal Trade Commission dos Estados Unidos e a ACCC; e 3) <b>Modelo de regulador de membro único</b> - um indivíduo é nomeado como regulador e toma as decisões regulatórias mais substanciais e delega outras decisões ao seu pessoal. (Adaptado de ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. <b>Governance of Regulators</b>, p. 69).</p>
<p>iv) Prestação de contas e transparência (<i>Accountability and transparency</i>)</p>	<p>Prestação de contas e transparência é a contraprestação da independência. Medidas abrangentes de responsabilidade e de transparência apoiam ativamente o bom comportamento e desempenho do regulador, pois permitem que o desempenho do regulador seja avaliado pelo legislador ou por outra autoridade responsável. (Adaptado de ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. <b>Governance of Regulators</b>, p.81).</p>
<p>v) Engajamento (<i>Engagement</i>)</p>	<p>Dependendo das funções do regulador, esse engajamento pode estar relacionado a: a) questões relacionadas a decisões individuais (onde informações das partes interessadas são necessárias para informar uma decisão regulatória); b) políticas operacionais do regulador (por exemplo, para entender melhor as expectativas da comunidade em relação às prioridades regulatórias); ou c) os possíveis resultados da política que um regulador pode procurar alcançar (com base na contribuição das partes interessadas sobre o que pode ser alcançável em diferentes circunstâncias). Além disso, o engajamento entre reguladores e partes interessadas é uma maneira de melhorar a qualidade e a eficiência das regras e regulamentos implementados, bem como uma maneira de aumentar a credibilidade da estrutura regulatória. O tipo e o nível de engajamento usados para um assunto específico devem refletir o objetivo pretendido para esse engajamento. A natureza do esquema legislativo e a forma regulatória adotado pelo regulador afetarão a natureza de qualquer trabalho. Por exemplo, o engajamento mais ativo será apropriado quando a regulação for baseada no desempenho ou no gerenciamento, em vez de prescritiva, ou o regulador estiver buscando alcançar uma abordagem mais "co-reguladora" para</p>

	melhorar os resultados. (Adaptado de ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. <b>Governance of Regulators</b> , p. 91)
vi) Custeio ( <i>Funding</i> )	As fontes de financiamento podem incluir recursos orçamentários de receita consolidada, taxas de recuperação de custos de entidades reguladas, dinheiro de multas, tarifas e juros ganhos em investimentos e fundos fiduciários. Esse mix de fontes de financiamento deve ser apropriado para as circunstâncias particulares do regulador. Para promover eficiência e equidade, deve ficar claro quem paga pelas operações do regulador, quanto e por quê. Um regulador deve divulgar, em seu relatório anual qual, a proporção de sua receita proveniente de cada uma dessas fontes a fim de conferir transparência no uso do dinheiro público (ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. <b>Governance of Regulators</b> , p. 99)
vii) Desempenho ( <i>Performance</i> )	Uma das principais razões subjacentes à implementação de arranjos de boa governança nos reguladores é fornecer ao regulador incentivos para melhorar seu desempenho. Um bom desempenho regulatório pode incluir a adoção de abordagens regulatórias inovadoras, envidando esforços proativos para reduzir a carga regulatória e o uso efetivo da regulamentação baseada em risco. A medição do desempenho também comunica e demonstra às partes interessadas e às entidades reguladas o valor agregado do regulador. O processo de definição dos indicadores de desempenho também ajuda a gerenciar as expectativas das principais partes interessadas. (ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. <b>Governance of Regulators</b> , p. 107)

Fonte: OCDE. Elaboração: CCGI-EESP/FGV.

Os princípios enunciados na diretriz retomam o conteúdo de documentos anteriores da OCDE. Ainda que não sejam compulsórios, sua observância pode ser exigida mediante pressão dos pares, principalmente nos casos em que o descumprimento implique prejuízo para outro membro da organização.

### 1.2.2. Conjunto de instrumentos para cumprimento e inspeção regulatória (OECD *Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*, 2014, 2018)

A diretriz de 2018 também tem como tema aspectos atinentes à implementação da regulação. Está organizada sob a forma de tópicos específicos, sobre os quais detalham-se os aspectos mais relevantes<sup>57</sup>.

No documento de 2018, enumeram-se doze aspectos essenciais ao processo regulatório, que têm especial incidência sobre a fase de cumprimento dos regulamentos. Os aspectos enumerados são os seguintes: execução baseada em evidência; seletividade; foco no risco e proporcionalidade; responsividade; visão de longo prazo; coordenação e consolidação; transparência, integração de informações; processo claro e justo; promoção de compliance, profissionalismo; e checagem com a realidade<sup>58</sup>.

<sup>57</sup> Para mais detalhes consultar: ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit**. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/oecd-regulatory-enforcement-and-inspections-toolkit-9789264303959-en.htm>. Acesso em: 13 abr. 2020.

<sup>58</sup> ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit**. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/oecd-regulatory-enforcement-and-inspections-toolkit-9789264303959-en.htm>. Acesso em: 13 abr. 2020.

A tabela abaixo organiza os doze pontos da diretriz e enuncia a explicação do documento para cada um deles.

**Tabela 5 – Doze pontos contidos na Diretriz sobre execução e inspeção**

Princípio	Detalhamento
<b>1. Cumprimento baseado em evidência</b> ( <i>evidence-based enforcement</i> )	A aplicação dos regulamentos e as inspeções regulatórias devem ser baseadas em evidências: decisão sobre o que inspecionar e como deve ser fundamentada em dados e evidências, e os resultados devem ser avaliados regularmente.
<b>2. Seletividade</b> ( <i>selectivity</i> )	A promoção de regras de cumprimento e aplicação deve ser deixada às forças do mercado, às ações do setor privado e às atividades da sociedade civil sempre que possível: inspeções e fiscalizações não podem ocorrer em qualquer lugar e abordar tudo. Existem muitas outras maneiras menos invasivas de alcançar os objetivos da regulação.
<b>3. Foco no risco e proporcionalidade</b> ( <i>risk focus and proportionality</i> )	A aplicação da regulação deve ser baseada no risco e na proporcionalidade: a frequência das inspeções e os recursos empregados devem ser proporcionais ao nível de risco, e as ações de aplicação da lei ou da norma infralegal devem ter como objetivo reduzir o risco real representado pelas infrações.
<b>4. Regulação responsiva</b> ( <i>responsive regulation</i> )	A aplicação deve basear-se em princípios de “regulamentação responsiva”; isto é, as ações de fiscalização devem ser moduladas dependendo do perfil e comportamento de empresas específicas.
<b>5. Visão de longo prazo</b> ( <i>long-term vision</i> )	Os governos devem adotar políticas de fiscalização e de supervisão regulatórias e estabelecer mecanismos institucionais com objetivos claros e estratégia de longo prazo.
<b>6. Coordenação e consolidação</b> ( <i>co-ordination and consolidation</i> )	As funções de inspeção devem ser coordenadas e, quando necessário, consolidadas: menos duplicação e menos sobreposições garantirão um melhor uso dos recursos públicos, minimizarão a carga sobre os temas regulados e maximizarão a eficácia.
<b>7. Governança transparente</b> ( <i>transparent governance</i> )	Estruturas de governança e de políticas de recursos humanos para aplicação regulatória devem apoiar a transparência, o profissionalismo e o gerenciamento orientado a resultados. A execução da aplicação regulatória deve ser independente da influência política e os esforços de promoção da conformidade devem ser recompensados (incentivos positivos).
<b>8. Integração de informação</b> ( <i>information integration</i> )	As tecnologias da informação e comunicação devem ser usadas para maximizar o foco nos riscos, promover a coordenação e o compartilhamento de informações e garantir um uso otimizado dos recursos.
<b>9. Processo claro e justo</b> ( <i>clear and fair process</i> )	Os governos devem garantir que as regras e processos de execução e inspeções sejam claros. É necessário adotar e publicar legislação coerente para organizar as inspeções e a fiscalização, e os direitos e obrigações dos funcionários e das empresas.
<b>10. Promoção de compliance</b> ( <i>compliance promotion</i> )	A transparência e a conformidade devem ser promovidas através do uso de instrumentos apropriados, como orientações, conjunto de instrumentos ( <i>toolkit</i> ) e listas de verificação.
<b>11. Profissionalismo</b> ( <i>professionalism</i> )	Os inspetores e outros agentes de avaliação da conformidade devem ser treinados e gerenciados para garantir profissionalismo, integridade, consistência e transparência. Isso requer treinamento substancial, focando não apenas as habilidades técnicas, mas também genéricas de inspeção. Diretrizes oficiais para os inspetores e outros agentes de avaliação da conformidade podem auxiliar a garantir consistência e legalidade nas atividades.
<b>12. Checagem da realidade</b> ( <i>Reality check</i> ):	As instituições encarregadas da inspeção e de fiscalização, e o sistema regulatório de fiscalização e fiscalização como um todo, devem oferecer os níveis de desempenho esperados delas - em

	termos de satisfação das partes interessadas, eficiência (benefícios / custos) e eficácia geral (segurança, saúde, proteção ambiental etc.).
--	--

Fonte: OCDE. Elaboração: CCGI-EESP/FGV.

O conjunto de instrumentos (*toolkit*) para o cumprimento da regulação foi desenvolvido para avaliar a situação de fato de um determinado país ou instituição. Para esse fim, e para fazer o uso mais eficaz dos preceitos contidos na Diretriz, os países e instituições devem fornecer evidências concretas para atender a cada um dos subcritérios, como documentos oficiais, descrição de mecanismos institucionais em vigor ou dados concretos sobre as inspeções e seus respectivos resultados.

## 2. O Brasil e as normas da OCDE sobre reforma regulatória

Embora o pedido de acessão tenha sido formalizado em 2017, o Brasil é um dos países não-membros da organização mais engajados nos comitês temáticos e nos processos de avaliação específicos. O quadro geral da regulação no Brasil foi avaliado em uma série de documentos. Em 2016, produziu-se, com base em *surveys*, relatório comparativo da situação geral da regulação brasileira. Os resultados foram os seguintes.

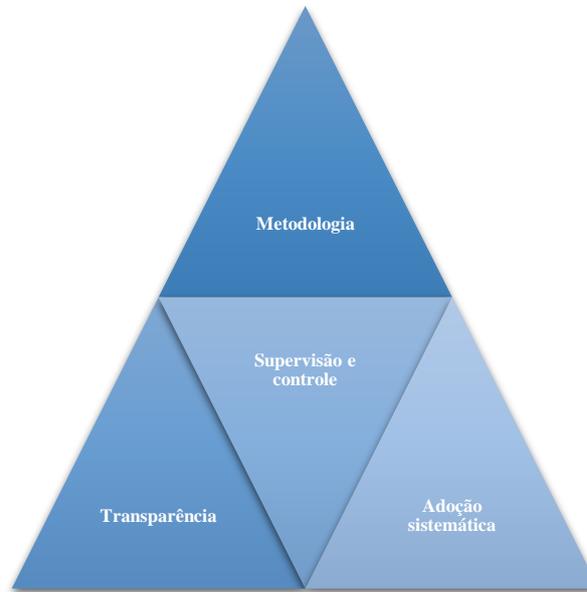
### *Envolvimento das partes interessadas*

O primeiro indicador geral é um índice composto referente ao envolvimento das partes interessadas, constituído pelos seguintes itens: metodologia, adoção sistemática, transparência e supervisão e controle de qualidade. Esses itens avaliam o seguinte:

- Adoção sistemática: registra requisitos formais e o estágio do processo de criação de regras em que esses requisitos são exigidos na prática.
- Metodologia: reúne informações sobre os métodos usados para interagir com as partes interessadas, por exemplo, formas de consulta e disponibilidade de documentos para apoiá-las.
- Supervisão e controle de qualidade: indicam o papel dos órgãos de supervisão e a publicidade de avaliações dos organismos e de processos reguladores.
- Transparência: indica informações sobre questões relacionadas aos princípios da abertura do governo, por exemplo, se as consultas são abertas ao público em geral e se comentários e respostas das autoridades são publicadas.

Esses quatro itens, que têm o mesmo peso na avaliação, são graficamente representados como triângulos que formam um triângulo maior:

**Figura 3 – Itens de avaliação de engajamento de partes interessadas**

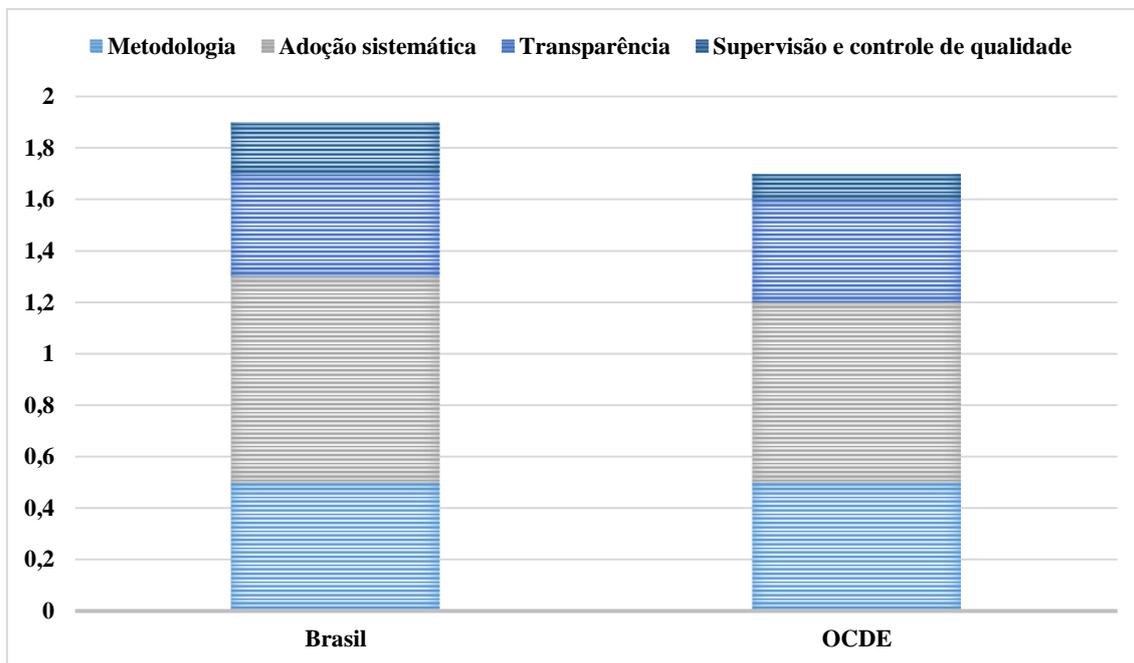


Fonte: OCDE. Elaboração: CCGI-EESP/FGV.

Abstratamente, a figura representa relações proporcionais, de confinamento de interconexão. Aplicado aos itens da análise de participação de interessados, indica que metodologia, transparência, adoção sistemática e supervisão são dimensões inseparáveis. A participação é comprometida se o processo regulatório não dispõe de uma metodologia lógica de tomada de subsídios e de opiniões da sociedade civil. A forma como ocorre o procedimento deve ser pública (transparência) e a posição dos interessados deve ser efetivamente levada em conta na elaboração da regulação (adoção sistemática). Deve haver também mecanismos de controle dos procedimentos por parte dos interessados (supervisão e controle).

O gráfico abaixo mostra, com base nos itens explicados, o desempenho brasileiro comparado a uma média obtida pelos membros da OCDE.

**Figura 4 - Indicador composto: envolvimento das partes interessadas no desenvolvimento de regulamentos subordinados**



Fonte: OCDE. Elaboração: CCGI-EESP/FGV.

Como se nota do gráfico acima, o Brasil tem desempenho bastante próximo da média da OCDE nos quatro critérios. Essa comparação, entretanto, pode ser problemática, uma vez que, na atualidade, a Organização abarca também alguns países em desenvolvimento que reduzem a média geral da entidade.

Especificamente o engajamento das partes nos processos regulatórios brasileiros, o relatório afirma:

O Brasil estabeleceu um sistema bastante avançado para engajar as partes interessadas no desenvolvimento de regulação, mas as práticas variam em toda a administração. Os requisitos formais para realizar consultas públicas estão descritos na Lei Federal de Procedimentos Administrativos e nas respectivas leis e regulamentos que estabelecem e disciplinam agências reguladoras. **Embora as agências reguladoras geralmente realizem consultas públicas** pela Internet e, em alguns casos, audiências públicas sobre todos os regulamentos que emitem, **a prática nos ministérios é menos coerente**, embora propostas de grande importância geralmente tenham consulta pública. Para garantir um processo significativo de engajamento das partes interessadas, seria importante consolidar os requisitos existentes e alinhar as práticas por toda a administração.<sup>59</sup> (tradução e destaques dos autores)

<sup>59</sup> No texto original: *Brazil has established a fairly advanced system to engage with stakeholders in the development of regulations but practices vary across the administration. Formal requirements to conduct consultation with the public are spelled out in the Federal Administrative Procedures Law and in the respective laws and regulations that establish and govern regulatory agencies. Whilst regulatory agencies usually conduct public consultation over the internet and in some cases public hearings on all regulations they issue, the practice in ministries is less coherent even though proposals of major importance usually undergo public consultation. To ensure a meaningful stakeholder engagement process, it would be important to consolidate existing requirements and align practices across the whole administration.* (Trecho de ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **INDICATORS OF REGULATORY POLICY AND GOVERNANCE LATIN AMERICA 2016 BRAZIL**. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Brazil-regulatory-policy-ireg-2016.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2020).

No relatório, identificam-se, claramente, dois padrões de conduta dos órgãos reguladores no Brasil. As agências reguladoras, concebidas, após a reforma do Estado de privatizações das atividades empresariais, com o propósito específico de regular determinado setor (telecomunicações, eletricidade, gestão de rodovias), adotam processos abertos à participação dos interessados, com consultas públicas e tomada de subsídios adequadamente divulgados. Os ministérios e outros organismos políticos, cuja função reguladora é por vezes secundária, não costumam adotar essa prática.

### *Análise de impacto regulatório*

A utilização de análise de impacto regulatório também é verificada na comparação do Brasil com os membros da OCDE. Para avaliar o uso desses instrumentos, formulam-se os seguintes questionamentos (com as possíveis respostas):

- Há exigência de realizar análise de impacto regulatório? (para todas as regulações; para a maioria das regulações; para nenhuma regulação; para algumas regulações)
- Há realização efetiva da análise de impacto regulatório? (para todas as regulações; para a maioria das regulações; para nenhuma regulação; para algumas regulações)
- Há verificação da qualidade da análise de impacto regulatório por órgão de governo exterior à entidade formuladora da regulação? (sim; não)
- Há fornecimento de orientação por escrito sobre a preparação da análise de impacto regulatório? (sim; não)

**Tabela 6 - Avaliação de uso de análise de impacto regulatório**

	<b>Brasil</b>	<b>Membros da OCDE</b>
<b>Exigência de realizar análise de impacto regulatório</b>	Algumas regulações	Todas regulações (22); maioria das regulações (6); algumas regulações (4); nenhuma regulação (2)
<b>Realização efetiva da análise de impacto regulatório</b>	Algumas regulações	Todas regulações (16); maioria das regulações (8); algumas regulações (7); nenhuma regulação (3)
<b>Verificação da qualidade da análise de impacto regulatório por órgão de governo exterior à entidade formuladora da regulação</b>	Não	Sim (25); Não (9)
<b>Fornecimento de orientação por escrito sobre a preparação da análise de impacto regulatório</b>	Sim	Sim (33); Não (1)

Fonte: OCDE. Elaboração: CCGI-EESP/FGV.

Dos dados acima, verifica-se que, em matéria de previsão e de uso de análise de impacto regulatório, o Brasil, em três itens, destoa da tendência predominante entre os membros da OCDE. A maioria dos membros da OCDE exige a realização de análise de impacto regulatório para todos os processos de regulação. O Brasil, diferentemente, exige a análise para apenas algumas regulações. Resultado semelhante ocorre para verificação de uso efetivo da análise impacto regulatório. Diferença substancial também se identifica na existência de organismo

externo para supervisão e avaliação da qualidade da análise de impacto regulatório: no Brasil, a minoria dos processos regulatórios tem esse controle externo de qualidade. O único item em que Brasil aproxima-se dos países da OCDE diz respeito ao fornecimento de orientação escrita sobre a preparação da análise de impacto.

Acerca da disseminação e da frequência do uso da análise de impacto regulatório no Brasil, a OCDE afirma o seguinte:

O uso de evidências no processo regulatório por meio de Avaliações Regulatórias de Impacto (AIR) foi adotado por várias agências reguladoras, nas quais também se pratica o processo de consulta. **No entanto, isso ainda não é prática consistente em toda a administração.** Seria, portanto, importante harmonizar a metodologia de uso da AIR e expandir seu uso, principalmente nas regulações de grande impacto. O **estabelecimento de controle independente de qualidade por meio de órgão externo** à instituição que desenvolve a regulação apoiaria a implementação da AIR.<sup>60</sup>

No entendimento da OCDE, o Brasil evoluiu na utilização da análise de impacto regulatório. A prática deve ser mais disseminada entre os organismos reguladores do País. Infere-se que, novamente, são os órgãos reguladores de natureza política que resistem em usar o instrumento.

### ***Política regulatória: publicidade, direção e controle***

Uma terceira dimensão importante avaliada pela OCDE concerne à política regulatória, considerada o conjunto de diretrizes, recomendações e determinações para elaboração coerente da regulação. Para ter um quadro geral da política regulatória, a organização apresenta três questionamentos, cuja resposta pode ser apenas sim ou não:

- Existe uma política regulatória expressa publicada?
- Há ministro/funcionário de alto nível responsável pela promoção reforma regulatória?
- Existe organismo responsável por promover a política regulatória e relatar a qualidade regulatória?

A tabela abaixo mostra o resultado da pesquisa para o Brasil e para os membros da OCDE.

---

<sup>60</sup> No texto original: *The use of evidence in the regulatory process through ex ante Regulatory Impact Assessments (RIA) has been picked up by several regulatory agencies, where it also supports the consultation process. However this is not yet a consistent practice across the whole administration. It would thus be important to harmonise RIA methodology and expand its use with a focus on regulations with major impacts. Establishing independent quality control through a body outside the institution preparing the regulation would support the effective implementation of RIA.* (Trecho de ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Indicators of Regulatory Policy and Governance Latin America 2016 Brazil**. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Brazil-regulatory-policy-ireg-2016.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2020).

Tabela 7 – Avaliação da política regulatória

	Brasil	OCDE
Existe uma política regulatória explícita e publicada	Sim	Sim (32); Não (2)
Ministro/funcionário de alto nível responsável pela promoção reforma regulatória	Não	Sim (28); Não (6)
Organismo responsável por promover a política regulatória e relatar a qualidade regulatória	Não	Sim (32); Não (2)

Fonte: OCDE. Elaboração: CCGI-EESP/FGV.

Em dois itens da pesquisa o Brasil destoou na tendência predominante nos países da OCDE. Embora no País haja política regulatória expressa publicada em documento oficial, não havia, em 2015/2016, uma autoridade ministerial responsável pela promoção da reforma regulatória, nem organismo competente para zelar pela qualidade regulatória. Ambos os itens foram constatados na grande maioria dos países membros da OCDE.

A agenda de políticas regulatórias no Brasil até agora **tem se concentrado fortemente nas agências reguladoras**. Em 2007, o governo brasileiro estabeleceu o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional de Gestão Regulatória (PRO-REG). Coordenado na Casa Civil da Presidência, próximo ao centro de governo, **o PRO-REG busca promover o uso de boas práticas de regulamentação por meio de treinamento funcionários de agências reguladoras e fortalecendo a coordenação entre instituições reguladoras**. É necessário ampliar o escopo do PRO-REG e a agenda de políticas regulatórias em geral (...) para garantir uma abordagem integrada de todo o governo à qualidade regulatória, apoiada no mais alto nível político.<sup>61</sup>

É necessário explicar, como destaca o documento de 2016, que a OCDE, por meio de seus indicadores, pesquisas qualitativas e estudos de caso, elabora o retrato de um momento específico do país. Esses estudos, portanto, por vezes, não captam mudanças recentes e não reflete a realidade dinâmica dos países analisados. No caso específico do Brasil, além reconhecer essas deficiências e análise, a organização explica que, no momento de preparação do relatório, alterações importantes poderiam estar ocorrendo na política regulatória do país.

O exemplo mais emblemático de datação da análise da OCDE refere-se o PRO-REG, mencionado no trecho acima. O Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG) foi criado por meio do Decreto nº 6.062, de 16 de março de 2007, alterado pelo Decreto nº 8.760, de 2016. O programa foi formulado com base em parceria entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e o Governo Federal, mais especificamente a Casa Civil da Presidência da República. No interregno entre 2008 e 2013, o

<sup>61</sup> No original: *The regulatory policy agenda in Brazil has so far strongly focused on regulatory agencies. In 2007 the Brazilian government established the Programme for the Strengthening of Institutional Capacity for Regulatory Management (PRO-REG). Coordinated from within the Civil House of the Presidency close to the centre of government, PRO-REG seeks to promote the use of good regulatory practices by training officials in regulatory agencies and strengthening the coordination between regulatory institutions. There is need to broaden the scope of PRO-REG and the regulatory policy agenda in general from its current focus on regulatory agencies to ensure an integrated whole-of-government approach to regulatory quality supported at the highest political level.* (Trecho de ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Indicators of Regulatory Policy and Governance Latin America 2016 Brazil**. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Brazil-regulatory-policy-ireg-2016.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2020).

PRO-REG foi executado em parceria com o BID (Contrato de Empréstimo 1811 OC/BR). A partir de maio de 2013, o programa passou a ser executado com recursos do Orçamento Federal. O programa durou oficialmente até 2016 e cumpriu apenas parcialmente seus objetivos<sup>62</sup>.

O objetivo geral do PRO-REG é melhorar a qualidade da regulação exercida no âmbito do Governo Federal por meio do fortalecimento do sistema regulatório, visando facilitar o pleno exercício das funções por parte de todos os atores e aprimorar a coordenação entre as instituições participantes, os mecanismos de prestação de contas e de participação e monitoramento por parte da sociedade civil.

Do ano de 2016 até atualidade, mudanças ocorreram na política regulatória brasileira. Essas mudanças, apesar de não terem sido contempladas por documentos oficiais da organização, indicam forte adequação às recomendações e diretrizes da OCDE. Algumas das principais mudanças são cronologicamente enumeradas abaixo:

- Publicação das Diretrizes Gerais e Roteiro Analítico Sugerido para Análise de Impacto Regulatório – Diretrizes Gerais AIR e o Guia Orientativo para elaboração de AIR – Guia AIR (2018)
- Criação, no âmbito do Ministério da Economia, da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados (2019)
- Aprovação da Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019)
- Decretos de Regulamentação da Lei de Liberdade Econômica (destaca-se o Decreto nº 10.229, de 5 de fevereiro de 2020).

Essas alterações no plano normativo, principalmente a edição da Lei de Liberdade Econômica, consistem em maior sintonia com os países da OCDE. A racionalização e economia de procedimentos, a ampla participação de interessados, a transparência de processos, a antecipação de resultados por meio de evidências e, principalmente, a eliminação de exigências desnecessárias à prática da atividade econômica estão subjacentes a todas essas medidas, as quais, por isso, aparentam estar de acordo com a perspectiva de regulação consolidada na OCDE. Deve-se reconhecer, entretanto, que ainda é precoce avaliar quais serão os efeitos reais, o grau de aceitação prático e os desdobramentos dessas medidas.

## 2.1. Relatórios específicos produzidos sobre o Brasil

No ano de 2008, a OCDE produziu documento específico sobre o Brasil. No relatório, que consiste no principal documento sobre política regulatória no Brasil, a Organização descreve importantes mudanças políticas e econômicas de anos recentes no País, bem como as reformas institucionais mais relevantes. Ao lado da estabilidade econômica e dos avanços em indicadores sociais, o relatório enfatiza reformas administrativas que resultaram na privatização de empresas estatais e na criação de agências reguladoras, sob a forma jurídica de autarquias<sup>63</sup>.

<sup>62</sup> Mais detalhes podem ser buscados em PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - CASA CIVIL. **Histórico do PRO-REG**. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/regulacao/sistema-regulatorio-brasileiro/historico-do-pro-reg>. Acesso em: 24 abr. 2020.

<sup>63</sup> Mais detalhes em: ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Reviews of Regulatory Reform - Brazil: Strengthening Governance for Growth**. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/oecdreviewsofregulatoryreform-brazilstrengtheninggovernanceforgrowth.htm>. Acesso em: 13 abr. 2020.

Embora trate da atividade regulatória como um todo no Brasil, o relatório certamente confere mais relevância ao setor de serviços, os quais foram diretamente afetados pela criação das agências reguladoras. Os setores escolhidos para uma análise mais detalhada foram os seguintes: energia elétrica, planos de saúde, telecomunicações e transportes terrestres.

Os aspectos gerais da regulação do Brasil, inclusive as modificações observadas nos últimos anos, estão contidas no primeiro capítulo do relatório<sup>64</sup>. Nesse capítulo, as mudanças no sistema regulatório são contextualizadas e relacionadas às importantes mudanças econômicas e políticas observadas no país nas últimas décadas.

Embora não mencione com destaque, a aprovação da Constituição de 1988 e o início da Nova República podem ser considerados marcos inaugurais de um novo período na história do Brasil, pois, ao mesmo tempo que concebeu normativa para o Estado de bem-estar social, reconheceu a importância da liberdade econômica dos agentes privados.

Para o Relatório, no entanto, o período mais relevante na definição da política regulatória do País são os anos 1990, uma vez que é a fase na qual o Estado desenvolvimentista brasileiro é contestado e parcialmente desestruturado<sup>65</sup>, bem como se modifica o tipo de intervenção que o governo pratica na economia e nos diversos mercados, muitos dos quais altamente concentrados e, em certos casos, monopolizados por empresas estatais.

O trecho seguinte do relatório é ilustrativo dessa perspectiva da OCDE sobre o passado recente do país:

**O Brasil entrou em uma fase mais avançada do desenvolvimento econômico, com a necessidade de fortalecer os fundamentos institucionais para uma economia baseada no mercado. Após um longo período de intervenção do Estado, o país experimentou um movimento em direção à liberalização e privatização no início dos anos 90.** O Plano Real criou um ambiente mais favorável à reforma regulatória, com maior abertura econômica, reformas institucionais e inflação estável. A estrutura da competição foi modernizada com a Lei de 1994. Nesse contexto, várias autoridades reguladoras foram estabelecidas.<sup>66</sup> (tradução e destaque dos autores)

<sup>64</sup> ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Reviews of Regulatory Reform - Brazil: Strengthening Governance for Growth**. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/oecdreviewsofregulatoryreform-brazilstrengtheninggovernanceforgrowth.htm>. Acesso em: 13 abr. 2020.

<sup>65</sup> Ver: PESQUISA EESP - FGV. **Economic Reforms and Cycles Of State Intervention**. Disponível em: [https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/bresser\\_-\\_economic\\_reformsand\\_cycles\\_of\\_state\\_intervention.pdf](https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/bresser_-_economic_reformsand_cycles_of_state_intervention.pdf). Acesso em: 16 abr. 2020. Cf. CUNHA, B.Q. Antagonismo, modernismo e inércia: a política regulatória brasileira em três atos. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, Edição Especial, Artigo 4, Rio de Janeiro, Jul. 2016. Cf. COUTINHO, D. R. A regulação e as políticas setoriais. **Valor Econômico**, São Paulo, 18 jul 2005. Disponível em: <http://www.valoronline.com.br/veconomico/caderno/?show=index&n=&mat=3150781&edicao=1141>. Acesso em: 18 jan. 2020. Cf. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 7 a 26, jan. 2000. ISSN 1982-3134. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6289>. Acesso em: 16 Abr. 2020.

<sup>66</sup> No texto original, tem-se: *Brazil has now entered a more advanced phase of economic development, with the need to strengthen the institutional foundations for a market-based economy. After a long period of state intervention, the country experienced a move towards liberalisation and privatisation in the early 1990s. The Real Plan (Plano real) created a more favorable environment for regulatory reform with greater economic openness, institutional reforms and stable inflation. The competition framework was modernised with the 1994 Law. In this context, a number of regulatory authorities were established.* Trecho retirado de ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Reviews of Regulatory Reform - Brazil: Strengthening Governance for Growth**. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/oecdreviewsofregulatoryreform-brazilstrengtheninggovernanceforgrowth.htm>. Acesso em: 13 abr. 2020.

O documento da OCDE, em seguida, explica a importância da prestação eficiente de alguns serviços, para o crescimento da economia e, por consequência, para o incremento do bem-estar das pessoas. No entendimento da Organização, as reformas produzidas pelo Estrado brasileiro na década de 1990 e no começo anos 2000, ao modernizarem estruturas estatais, privatizarem empresas públicas e criarem agências reguladoras, favoreceram a ampliação da oferta de serviços essenciais, geradores de externalidades positivas e capazes de dinamizar a atividade econômica.

A dinâmica de reforma do Estado brasileiro, portanto, não seguiu, de certa forma, a tendência observada nos países da OCDE. A desconstrução do Estado empreendedor não foi observada apenas no Brasil e nos países da OCDE, diversos países latino-americanos adotaram medidas semelhantes, como, por exemplo, o México e, de maneira mais radical, a Argentina<sup>67</sup>. O que se observou no Brasil e em diversos outros países foi um conjunto de medidas liberalizantes, das quais destacam-se a privatização de empresas estatais, a partição de grandes conglomerados industriais sob controle do Estado, a concessão (à iniciativa privada) da prestação de serviços públicos, a adoção da ortodoxia macroeconômica e a abertura comercial<sup>68</sup>. No âmbito específico do sistema regulatório, destaca-se a criação de marco legal específico e de entidades reguladoras especializadas, dotadas de capacidade técnica para exercer, de maneira relativamente isenta e apolítica, o controle de aspectos essenciais do mercado, inclusive mediante garantia da oferta constante e de preços adequados aos consumidores<sup>69</sup>.

A criação das agências reguladoras é, de fato, um dos aspectos mais relevantes da reforma do Estado. Na análise do Brasil, o relatório destaca, em ordem cronológica, a criação dessas agências:

As novas agências reguladoras (ANEEL, para o setor de energia elétrica, e ANATEL, para o setor de telecomunicações) foram criadas após 1996, inspiradas na experiência internacional. Desde 1996, dez agências reguladoras federais foram criadas: ANEEL (1996), ANATEL (1997), ANP para Petróleo (1997), ANVISA para Admissão de Alimentos e Medicamentos no Mercado (1999), ANS para seguro de saúde privado (2000), ANA para água (2000), ANTAQ para portos (2001), ANTT para transporte terrestre (2001), ANCINE para a indústria cinematográfica (2001) e ANAC para aviação civil (2005). Além disso, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), criado em 1962, foi transformado em órgão governamental independente, com poderes claros para a aplicação da política de concorrência com a nova Lei 8 884/94.<sup>70</sup> (tradução e destaque dos autores)

<sup>67</sup> WALTON, Michael. Neoliberalism in Latin America: Good, Bad, or Incomplete? **Latin American Research Review**, vol. 39, no. 3, 2004, pp. 165–183. *JSTOR*, [www.jstor.org/stable/1555473](http://www.jstor.org/stable/1555473). Acesso 16 abril 2020.

<sup>68</sup> Ver: IANONI, Marcus. Políticas Públicas e Estado: o Plano Real. **Lua Nova**, São Paulo, n. 78, p. 143-183, 2009. Cf. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 7 a 26, jan. 2000. ISSN 1982-3134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6289>>. Acesso em: 16 Abr. 2020. Cf. BRESSER-PEREIRA, L. C. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 2, p. 391-410, 2008. Rio de Janeiro.

<sup>69</sup> CUNHA, B.Q. Antagonismo, modernismo e inércia: a política regulatória brasileira em três atos. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, Edição Especial, Artigo 4, Rio de Janeiro, Jul. 2016. Cf. COUTINHO, D. R. A regulação e as políticas setoriais. **Valor Econômico**, São Paulo, 18 jul 2005. Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br/veconomico/caderno/?show=index&n=&mat=3150781&edicao=1141>>. Acesso em: 18 jan. 2020.

<sup>70</sup> No original: *The new regulatory agencies (ANEEL, for the electric energy sector, and ANATEL, for the telecommunications sector) were created after 1996, inspired by international experience. Since 1996, ten federal regulatory agencies have been created: ANEEL (1996), ANATEL (1997), ANP for Petroleum (1997), ANVISA for Food and Drug Admission to the Market (1999), ANS for private health insurance (2000), ANA for water (2000),*

A maior parte das agências concebidas nesse período regula serviços considerados essenciais à população. Embora esses organismos sejam denominados de reguladores, existe uma pluralidade de outros órgãos que exercem atividade regulatória similar.

A despeito de reconhecer importantes avanços no sistema regulatório brasileiro e de destacar, em análise histórica, as melhorias concebidas na administração pública do país, o relatório da OCDE aponta importantes desafios a serem superados pelos países, bem como a potencial utilidade da OCDE nesse processo.

No fim do documento, caracterizam-se os gargalos e problemas a serem solucionados pelo Brasil nas etapas seguintes de seu processo de reforma regulatória, os quais estariam relacionados à continuidade do processo de modernização do Estado e da estrutura econômica do País, mantendo-se os objetivos de crescimento econômico, distribuição de renda e melhorias sociais. O trecho a seguir sintetiza a perspectiva da OCDE sobre a política regulatória no Brasil.

**O Brasil está agora enfrentando seus desafios econômicos e sociais com instituições reguladoras fortalecidas e uma abordagem mais consistente à sua estrutura. A necessidade de uma perspectiva mais ampla, aumentando a inclusão social, envolvendo consumidores e construindo confiança no marco regulatório, reuniu-se com um intenso debate de políticas domésticas sobre o marco regulatório e as agências.** Para que o Brasil continue a tirar proveito dos benefícios da globalização, ele também precisa modernizar ainda mais parte de sua infraestrutura principal, além de garantir o fornecimento futuro adequado dos principais serviços. **Estabelecer uma estrutura reguladora clara e extrair as lições dos países da OCDE em termos de regulação e desempenho da qualidade ajudará a adaptar ainda mais as instituições domésticas. Isso pode representar apenas o início de um longo processo, dado o tamanho do país e sua diversidade geográfica, econômica e social única.** O progresso feito nos últimos anos é um bom presságio para o futuro. A consolidação dos fundamentos de uma economia de mercado é muito importante para o Brasil aproveitar suas realizações atuais e aumentar as oportunidades econômicas para todos os seus cidadãos. **Transparência, consulta e tomada de decisões baseadas em evidências ajudarão a melhorar as condições do debate público e ajudarão o país a atender melhor às necessidades de seus cidadãos.** Isso também ajudará a desenvolver a capacidade institucional para o crescimento econômico sustentado a longo prazo, que aumentará a resiliência econômica e manterá os incentivos adequados para investimentos em infraestruturas principais.<sup>71</sup> (tradução e destaque dos autores)

---

ANTAQ for ports (2001), ANTT for land transport (2001), ANCINE for the movie industry (2001) and ANAC for civil aviation (2005). In addition, the Administrative Council for Economic Defense (CADE) created in 1962, was transformed into an independent governmental body, with clear powers for competition policy enforcement with the new Law 8 884/94. Fragmento extraído de ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Reviews of Regulatory Reform - Brazil: Strengthening Governance for Growth.** Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/oecdreviewsregulatoryreform-brazilstrengtheninggovernanceforgrowth.htm>. Acesso em: 13 abr. 2020.

<sup>71</sup> No original: *Brazil is now confronting its economic and social challenges with strengthened regulatory institutions and a more consistent approach to its framework. The need for a broader perspective, increasing social inclusion, involving consumers and building trust in the regulatory framework has met with an intense domestic policy debate on the regulatory frameworks and the agencies. If Brazil is to continue to take advantage of the benefits of globalisation, it also needs to further modernise some of its core infrastructure, as well as ensure adequate future supply of core services. Setting up a clear regulatory framework, and drawing the lessons from OECD countries in terms of quality regulation and performance, will help to further adapt domestic institutions. This may only represent the start of a long process, given the size of the country and its unique geographical, economic and social diversity. The progress made in recent years bodes well for the future. Consolidating the fundamentals of a market-based economy is very important if Brazil is to build on its current achievements and increase economic opportunities for all its citizens. Transparency, consultation and evidence-based decision*

A OCDE relaciona diretamente a manutenção da estabilidade e do crescimento econômico à modernização e ao aperfeiçoamento das práticas regulatórias do país. Coerente com outros documentos, a organização defende que ambos os movimentos passam pela maior abertura e transparências dos processos, bem como a racionalização da prática regulatória.

## 2.2. Indicadores específicos do Brasil

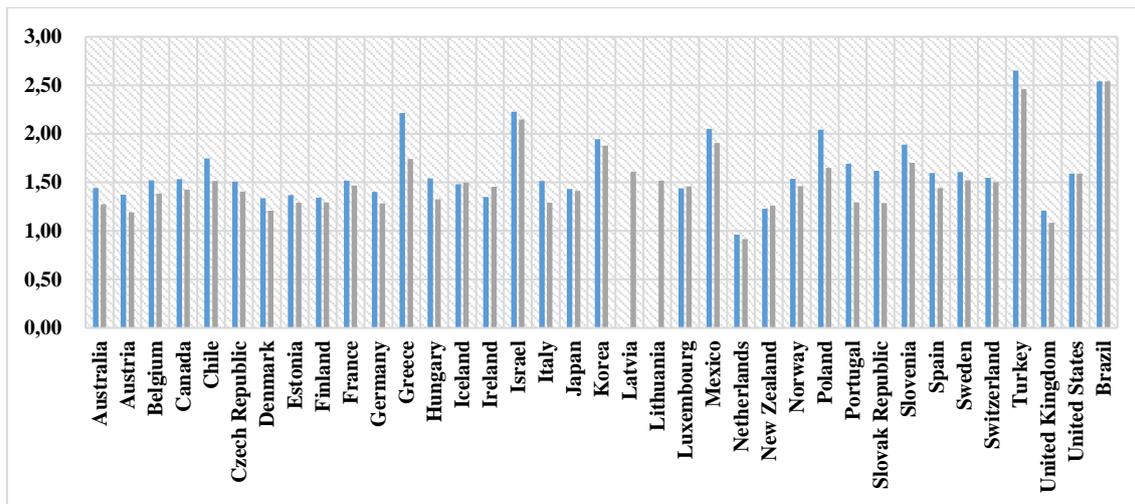
Uma das características mais relevantes da OCDE é sua capacidade de produzir informação e conhecimento qualificado sobre as mais diversas dimensões econômicas, políticas e sociais. Além de publicar relatórios e estudos qualitativos importantes sobre a realidade de seus membros e de outros países, a OCDE desenvolve uma série de indicadores que buscam qualificar a situação de determinado país em problema específico. No que concerne à regulação, destacam-se os seguintes indicadores: Indicadores de Regulamentação de Mercado e Produto, Indicador de Controle do Estado sobre Mercados, Indicador de Regulação de Energia, de Transporte e de Comunicações.

Os Indicadores de Regulamentação do Mercado do Produto (PMR) da OCDE são um conjunto abrangente e internacionalmente comparável de indicadores que medem o grau em que as políticas promovem ou inibem a concorrência em áreas do mercado do produto em que a concorrência é viável. Os indicadores avaliam, portanto, os ambientes regulatórios e de mercado na economia dos países da OCDE e em outro conjunto de países não pertencentes à OCDE. A Organização adverte que os usuários dos dados devem estar cientes de que as análises não podem refletir completamente a situação atual nos países em rápida reforma. Os indicadores abrangem regulamentos formais nas seguintes áreas: controle estatal de empresas comerciais; barreiras legais e administrativas ao empreendedorismo; barreiras ao comércio e investimento internacionais. A avaliação baseou-se, portanto, na identificação da quantidade e da qualidade exigências jurídicas e administrativas à atividade empresarial. Quanto mais numerosas e rigorosas as exigências, maior o valor do índice do país. No gráfico, as colunas azuis referem-se ao ano de 2008 e as colunas cinzas ao ano de 2013.

---

*making will all help to improve the conditions of the public debate and help the country to better serve the needs of its citizens. This will also help to develop the institutional capacity for sustained long term economic growth that will increase economic resilience and maintain appropriate incentives for investments in core infrastructures.* Fragmento extraído de ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Reviews of Regulatory Reform - Brazil: Strengthening Governance for Growth**. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/oecdreviewsofregulatoryreform-brazilstrengtheninggovernanceforgrowth.htm>. Acesso em: 13 abr. 2020.

**Figura 5 – Índice geral de regulação de mercado (2008, 2013)**

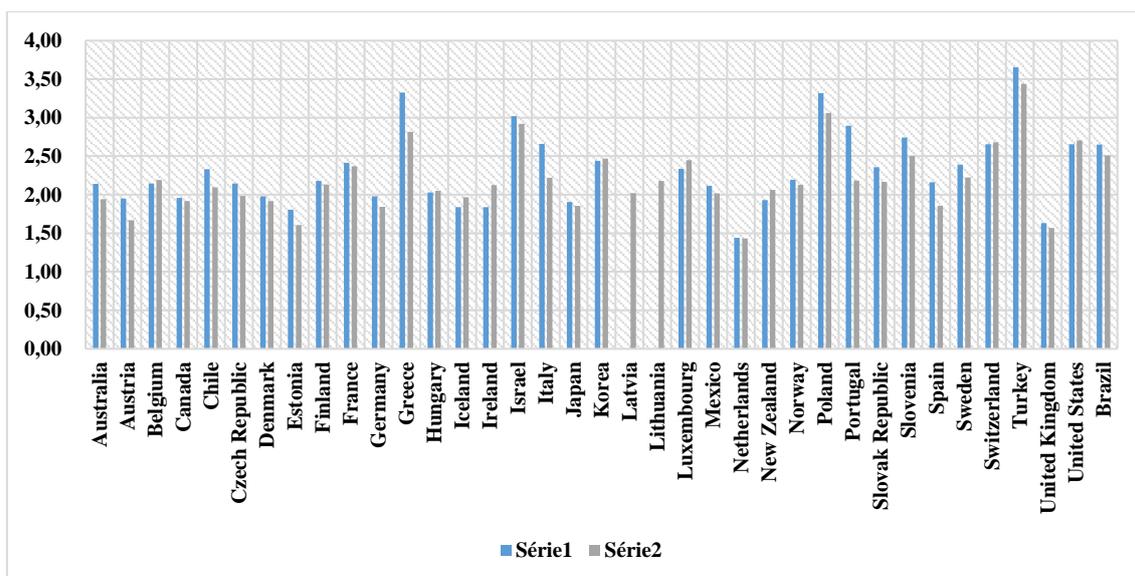


Fonte: OCDE. Elaboração: CCGI-EESP/FGV.

Como se nota, o Brasil apresenta índice de restrição geral à atividade econômica substancialmente superior à dos membros da OCDE, além de não apresentar melhoria entre os anos de 2008 e 2013. Sua situação é apenas comparável à da Turquia, e mesmo esse país apresentou importante evolução no período representado no gráfico.

O gráfico abaixo apresenta indicador de controle do Estado sobre as atividades empresariais. As colunas azuis referem-se ao ano de 2008 e as colunas cinzas ao ano de 2013. O controle avaliado pode se expressar por meios indiretos ou diretos. O controle direto implica que o Estado atua como o empresário em determinado segmento econômico. Se o Estado, ao atuar como empreendedor, desrespeita as regras de mercado e usa seu poder institucional para afastar concorrentes, os valores obtidos são mais elevados.

**Figura 6 – Índice de controle do Estado sobre atividades empresariais (2008, 2013)**



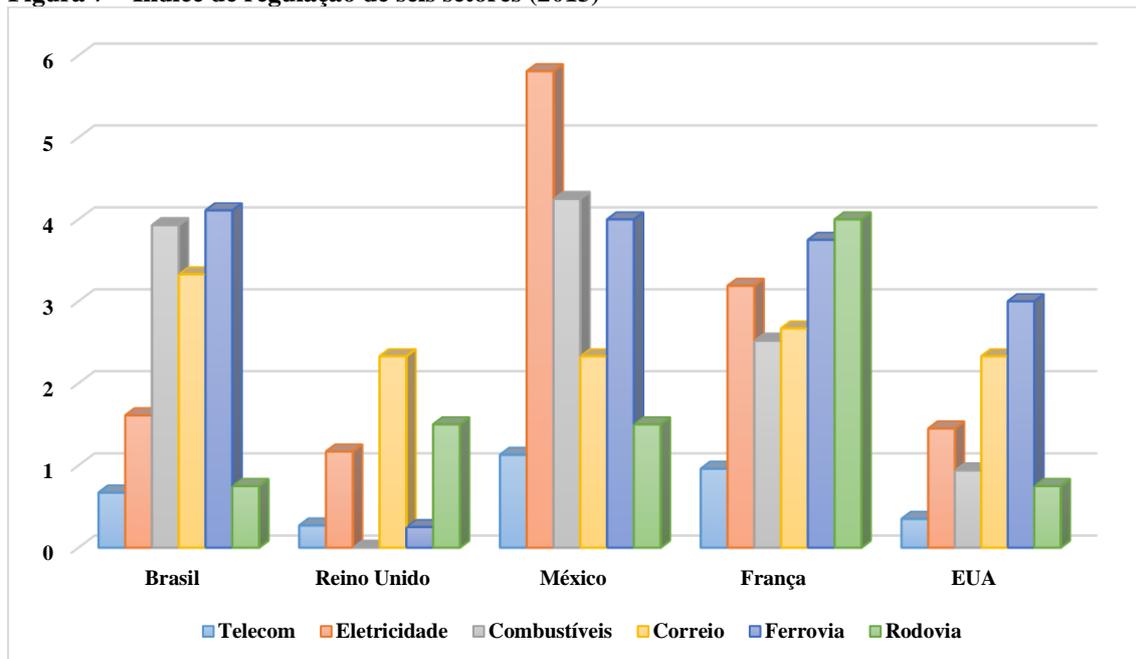
Fonte: OCDE. Elaboração: CCGI-EESP/FGV.

Nesse índice, diferentemente do anterior, o resultado brasileiro destoa menos do padrão apresentado pelos países da OCDE, ainda que seja superior à média da Organização. Apenas

Turquia, Polônia e Israel apresentam maior controle do Estado do que o Brasil. Estados Unidos, Coreia e Suíça apresentam índices de controle similares aos brasileiros.

No gráfico abaixo, estão os indicadores da regulação de seis setores em cinco países (quatro países da OCDE e o Brasil). Os setores são os seguintes: telecomunicações, eletricidade, combustíveis, correio, ferrovia e rodovia. Os índices refletem a situação do setor no ano de 2013, quando se realizou a última pesquisa com o conjunto dos países da OCDE.

**Figura 7 – Índice de regulação de seis setores (2013)**

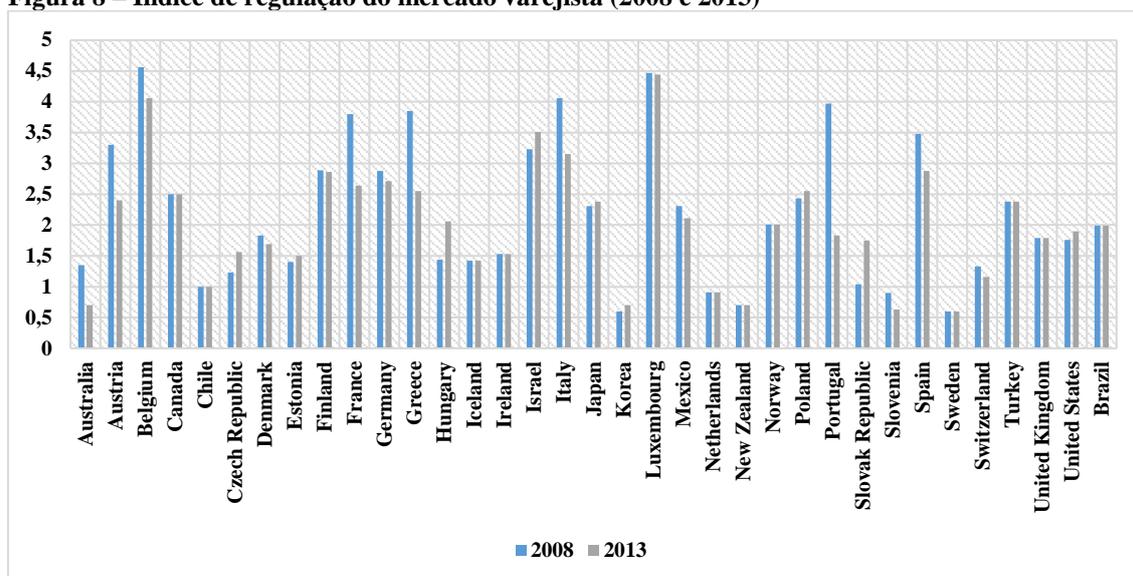


Fonte: OCDE. Elaboração: CCGI-EESP/FGV.

No gráfico, verifica-se que a situação da regulação no Brasil, no comparativo com os países selecionados, depende do setor que se analisa. O setor ferroviário, por exemplo, é aquele que apresenta maiores problemas regulatórios, mesmo se comparado com o México, país em desenvolvimento e com características econômicas e sociais similares às do Brasil. O setor de transporte rodoviário, por sua vez, apresenta, no Brasil, poucos problemas regulatórios se comparado com seus pares. O setor, portanto, caracteriza-se por elevada concorrência, eficiência e transparência na regulação, bem como mecanismos de participação efetivada dos atores interessados.

O gráfico abaixo, com os países da OCDE e o Brasil, apresenta o índice de qualidade regulatória no setor e comércio varejista. Verificam-se, como em outros indicadores, a existência de barreiras à entrada (registro de estabelecimento comercial, licenças específicas de funcionamento, discriminação em relação à nacionalidade da pessoa jurídica), transparência e disponibilidade dos regulamentos (existência de página eletrônica com os regulamentos, formulários e outros documentos necessários ao funcionamento) e concentração de mercado.

**Figura 8 – Índice de regulação do mercado varejista (2008 e 2013)**

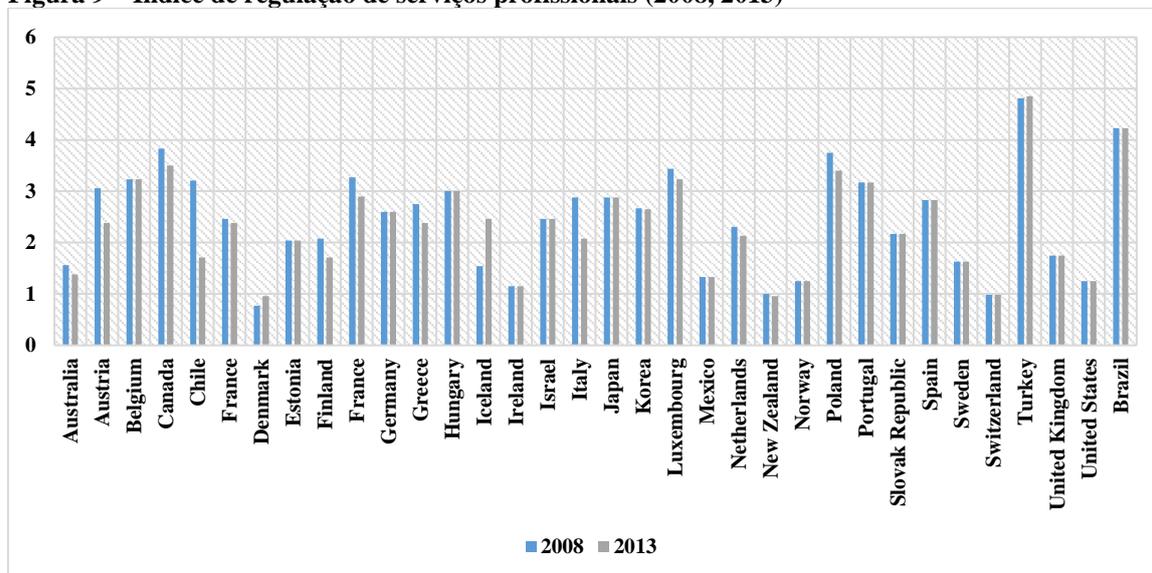


Fonte: OCDE. Elaboração: CCGI-EESP/FGV.

No gráfico de regulação do comércio varejista, destacam-se, negativamente, Bélgica e Luxemburgo. Coreia, Suécia, Eslovênia, Nova Zelândia e Austrália, por sua vez, destacam-se positivamente. O Brasil situa-se em patamar intermediário, próximo à média da OCDE, conforme os critérios estipulados pela organização.

O próximo gráfico apresenta o desempenho dos membros da OCDE (e do Brasil) no índice de regulação de serviços profissionais. O gráfico apresenta dados de 2008 e 2013, assim como o de regulação do comércio varejista.

**Figura 9 – Índice de regulação de serviços profissionais (2008, 2013)**



Fonte: OCDE. Elaboração: CCGI-EESP/FGV.

Dinamarca, Nova Zelândia e Suíça são os países que apresentam menor índice de restrição regulatória de serviços profissionais. Nesses três países, portanto, a regulação apresenta elevada qualidade, conforme os critérios da OCDE, o que indica funcionamento adequado do mercado, sem interferências desnecessárias do Estado, sem formação de monopólios e de barreiras à entrada de concorrentes nacionais e estrangeiros. A Turquia, por sua vez, é o membro que

apresenta regulação mais problemática para o setor, com restrições relevantes à entrada de concorrentes, pouca transparência e predomínio de monopólios. Em situação melhor, mas também com problemas consideráveis, Canadá, Luxemburgo, Polônia, Portugal e Bélgica. O país que obteve maior melhora na regulação de serviços profissionais no período entre 2008 e 2013 foi o Chile. O Brasil situa-se também em posição problemática, com regulação pouco menos restritiva do que a da Turquia, mas bastante inferior à média da OCDE, conforme os critérios adotados pela organização.

A qualidade da regulação brasileira varia de acordo com o setor analisado. Importante destacar que o desempenho do Brasil nos indicadores representa retrato da situação do país nos anos 2000 e começo da década de 2010. Mudanças e reformas regulatórias mais recentes, como, por exemplo, as decorrentes da aprovação da Lei de Liberdade Econômica não foram contempladas, embora se possa inferir que seus impactos tenham sido positivos sobre a qualidade da regulação brasileira.

### **Considerações finais**

Para a OCDE, o tema da regulação das atividades econômicas consiste em necessidade contemporânea incontornável, decorrente de demandas sociais gerais e específicas, acerca do funcionamento do Estado e dos agentes econômicos. Ciente de que as intervenções do Estado podem causar problemas e disfunções no mercado, a Organização tenta delinear, por meio de estudos analíticos e de documentos normativos (recomendações, diretrizes, guias de boas práticas), um modelo racional e eficiente de regulação, compatível com sua perspectiva política e econômica liberal. A ideia de boas práticas regulatórias parte do pressuposto de que existe uma forma mais adequada de interferir nos mercados, valorizando a participação de múltiplos atores e sem criar distorções ao funcionamento da economia.

Os principais documentos normativos produzidos pela OCDE consistem de Recomendações e Diretrizes direcionadas aos membros, principalmente às entidades responsáveis pela formulação, execução e fiscalização de regras destinadas aos entes privados. Esses documentos não-mandatários sintetizam, na forma prescritiva, os aspectos considerados essenciais para desenvolvimento de regulação adequada. Transparência de processos, ampla participação de atores, coordenação de agentes reguladores, gestão de estoque regulatório, realização precoce de análises de impactos, coerência com o restante do arcabouço normativo, sintonia com normas e práticas internacionais são alguns dos aspectos mencionados, de forma distintas, nos mais diversos documentos produzidos pela OCDE desde a década de 1990. Mesmo que se tenha alterado a tônica das recomendações no final dos anos 2000, com o reconhecimento da necessidade de maior intervenção do Estado em algumas áreas mais sensíveis, como, por exemplo, na área financeira, a OCDE mantém-se convicta em sua perspectiva liberal, conforme a qual o funcionamento livre de um mercado concorrencial pode, sim, gerar importantes benefícios coletivos.

A situação do Brasil é analisada sob essa perspectiva bastante consolidada na OCDE. Nesse sentido, os documentos que versam especificamente sobre o Brasil, em análise histórica, narram de forma positiva, as reformas do Estado iniciadas na década de 1990 e no começo dos anos 2000. A criação de agências reguladoras, a retirada do Estado como empreendedor monopolista da economia, o reforço as medidas concorrenciais, a racionalização e abertura de processos regulatórios, com a maior participação do setor privado inclusive nas decisões de organismos públicos são medidas consideradas importantes para o processo de modernização da administração pública brasileira. O maior desafio para o Brasil consiste na continuidade de suas

reformas e na manutenção do processo de modernização e de aperfeiçoamento de sua estrutura e sua prática regulatória.

Após o pedido efetuado pelo Brasil de acesso à OCDE e após aceitação pelos seus membros, o processo de avaliação de conformidade da regulação do Brasil às normas da Organização será iniciado. O presente trabalho tem como objetivo informar os interessados nesse processo sobre os temas e instrumentos sob os quais o Brasil será analisado.

## Referências bibliográficas

### *Documentos oficiais produzidos pela OCDE e outros*

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Guiding principles for regulatory quality and performance**. 2005. Disponível em: <<https://www.oecd.org/fr/reformereg/34976533.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2020.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Reviews of Regulatory Reform - Brazil: Strengthening Governance for Growth**. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/oecdreviewsofregulatoryreform-brazilstrengtheninggovernanceforgrowth.htm>. Acesso em: 13 abr. 2020.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance**. 2012. Disponível em: <<http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/2012-recommendation.htm>>. Acesso em: 18 jan. 2020.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit**. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/oecd-regulatory-enforcement-and-inspections-toolkit-9789264303959-en.htm>. Acesso em: 13 abr. 2020.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **International Regulatory Co-operation: Addressing Global Challenges 2013**. OCDE. 2013. Disponível em: <<http://www.oecd.org/env/international-regulatory-co-operation-9789264200463-en.htm>>. Acesso em: 26 de abril de 2020.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Regulatory Policy Outlook 2015**. OCDE. 2015. Disponível em: <[http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-regulatory-policy-outlook2015\\_9789264238770-en#.WIYy5VMrIdU](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-regulatory-policy-outlook2015_9789264238770-en#.WIYy5VMrIdU)>. Acesso em: 23 jan. 2020.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance**. 2015. OCDE Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2020.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **International Regulatory Co-operation: the Role of International Organisations in Fostering Better Rules of Globalisation**. 2016. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/internationalregulatory-co-operation-9789264244047-en.htm>>. Acesso em: 16 jan. 2020.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Indicators Of Regulatory Policy and Governance Latin America 2016 Brazil**. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Brazil-regulatory-policy-ireg-2016.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2020.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **The Innovation System of the Public Service of Brazil an Exploration of its Past, Present and Future Journey**. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/the-innovation-system-of-the-public-service-of-brazil-a1b203de-en.htm>.



WTO CHAIRS  
PROGRAMME



CENTRO DE ESTUDOS  
DO COMÉRCIO GLOBAL  
E INVESTIMENTO

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - CASA CIVIL. **Histórico do PRO-REG**. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/regulacao/sistema-regulatorio-brasileiro/historico-do-pro-reg>. Acesso em: 24 abr. 2020.

### *Artigos*

BOLLYKY, T. Regulatory Coherence in the Trans-Pacific Partnership Talks. In: **ELMS, D. et al. The Trans-Pacific Partnership: A Quest for a 21st Century Trade Agreement**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

BOLLYKY, T. J.; MAVROIDIS, P. C. Trade, Social Preferences, and Regulatory Cooperation: The New WTO-Think. EUI Department of Law Research Paper No. 47. **Columbia Law and Economics Working Paper** No. 546, 2016. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2836937>>. Acesso em: 18 jan. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 7 a 26, jan. 2000. ISSN 1982-3134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6289>>. Acesso em: 16 Abr. 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 2, p. 391-410, 2008. Rio de Janeiro.

COUTINHO, D. R. A regulação e as políticas setoriais. **Valor Econômico**, São Paulo, 18 jul 2005. Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br/veconomico/caderno/?show=index&n=&mat=3150781&edicao=1141>>. Acesso em: 18 jan. 2020.

COTTIER, Thomas. International Economic Law in transition from trade liberalization to trade regulation. **Journal of International Economic Law**, v. 17, n. 3, pp.671-677, 2014.

CUNHA, B.Q. Antagonismo, modernismo e inércia: a política regulatória brasileira em três atos. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, Edição Especial, Artigo 4, Rio de Janeiro, jul. 2016.

DARBY C, VALENTINE N, MURRAY CJL & AMALA S 2000. *Strategy on measuring responsiveness*. **GPE Discussion Paper Series**: No. 23. EIP/GPE, WHO.

HOWSE, R. Regulatory cooperation, regional trade agreements, and world trade law: conflict or complementarity. **Law and Contemporary Problems**, v. 78, n. 4, p. 137-151, 2015.

IANONI, Marcus. Políticas Públicas e Estado: o Plano Real. **Lua Nova**, São Paulo, n. 78, p. 143-183, 2009.

LEITE, C.K.S.; FONSECA, F. **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: Impasses da Descentralização pós-1988**, Salvador, V. 18, n. 56, 2011.

MUMFORD, P. **Regulatory Coherence blending trade and regulatory policy**. *Policy Quarterly*, v. 10, Issue 4, 2014, p. 5.

MORAN, Michael. Understanding the Regulatory State. **British Journal of Political Science**, vol. 32, no. 2, 2002, pp. 391-413. *JSTOR*, [www.jstor.org/stable/4092224](http://www.jstor.org/stable/4092224). Acesso em 16 abr. 2020.

POSNER, Richard A. Theories of Economic Regulation. **The Bell Journal of Economics and Management Science**, vol. 5, no. 2, 1974, pp. 335-358. *JSTOR*, [www.jstor.org/stable/3003113](http://www.jstor.org/stable/3003113). Acesso em 16 abr. 2020.

PESQUISA EESP - FGV. **Economic Reforms and Cycles Of State Intervention**. Disponível em: [https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/bresser\\_-\\_economic\\_reformsand\\_cycles\\_of\\_state\\_intervention.pdf](https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/bresser_-_economic_reformsand_cycles_of_state_intervention.pdf). Acesso em: 16 abr. 2020.

WALTON, Michael. Neoliberalism in Latin America: Good, Bad, or Incomplete? **Latin American Research Review**, vol. 39, no. 3, 2004, pp. 165-183. *JSTOR*, [www.jstor.org/stable/1555473](http://www.jstor.org/stable/1555473). Acesso 16 abril 2020.