

Edição em parceria com o
Conselho Editorial da Consultoria de
Orçamento, Fiscalização e Controle

AVALIAÇÃO DE IMPACTO REGULATÓRIO – como melhorar a qualidade das normas

Fernando B. Meneguim
Paulo Roberto Simão Bijos

AVALIAÇÃO DE IMPACTO REGULATÓRIO – como melhorar a qualidade das normas

Fernando B. Meneguim¹

Paulo Roberto Simão Bijos²

¹ Mestre e Doutor em Economia. Visiting Scholar no Programa de Direito e Economia da Universidade da Califórnia em Berkeley. Consultor Legislativo do Núcleo de Economia do Senado Federal. Pesquisador do Economics and Politics Research Group – EPRG, CNPq/UnB. Editor do site Brasil, Economia e Governo.

² Consultor de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal.

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Paulo Fernando Mohn e Souza – Consultor-Geral

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

Luiz Fernando de Mello Perezino – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenador

CONSELHO EDITORIAL (Conorf)

Marcel Pereira e Maria Liz Roarelli – Coordenadores

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

MENEGUIN, F. B.; BIJOS, P. R. S. **Avaliação de Impacto Regulatório – como melhorar a qualidade das normas**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, março/2016 (Texto para Discussão nº 193). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 22 de março de 2016.

AVALIAÇÃO DE IMPACTO REGULATÓRIO – COMO MELHORAR A QUALIDADE DAS NORMAS

RESUMO

A regulação constitui função de Estado essencial ao bom funcionamento da economia. A metodologia do *Regulatory Impact Assessment* (Avaliação de Impacto Regulatório – AIR) tem se destacado como importante instrumental para o aumento da racionalidade do processo decisório governamental atinente a políticas públicas em geral, sejam elas eminentemente regulatórias ou não. Por cotejar custos e benefícios, a metodologia contribui para o aperfeiçoamento do processo alocativo, sendo por isso muito vinculada ao processo orçamentário. Pela sua própria natureza, a AIR é diretamente relacionada com as funções do Legislativo, oferecendo subsídios indispensáveis para os debates que antecedem a aprovação ou reformulação de políticas públicas. Após discussão sobre a metodologia e o seu desenvolvimento em países da OCDE, apresenta-se uma aplicação da AIR à análise do Pronatec, com indicativos de que o programa merece ser repensado.

PALAVRAS-CHAVE: Avaliação de Impacto Regulatório. Regulação. Qualidade das normas. Pronatec.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	1
2	AVALIAÇÃO DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR) – PANORAMA GERAL	3
3	O IMPACTO REGULATÓRIO E O PAPEL DOS PARLAMENTOS	6
4	METODOLOGIA E ELEMENTOS CONSTITUTIVOS	8
5	PROCESSO ORÇAMENTÁRIO E A AVALIAÇÃO DE IMPACTO REGULATÓRIO	10
6	ESTUDO DE CASO – PRONATEC.....	11
7	CONCLUSÃO	17
	BIBLIOGRAFIA	18

1 INTRODUÇÃO

Há uma série de situações econômicas que não podem ser deixadas ao livre arbítrio do mercado, havendo a necessidade de regulação estatal. Para tanto, normas são elaboradas e, juntamente com elas, é criado um conjunto de incentivos e sanções que apresentam reflexos sobre o funcionamento da sociedade.

Em que pese a importância dessas normas, há situações em que elas são concebidas sem o devido cuidado, de forma que geram mais custos do que benefícios. Em outras palavras, ao invés de reduzir falhas de mercado, elas introduzem distorções adicionais, principalmente no ambiente econômico.

Um exemplo clássico de regulação malfeita é encontrado na história recente do Brasil: o Plano Cruzado, ao promover o congelamento de preços para combater uma hiperinflação, não permitiu o ajuste dos valores de mercadorias sujeitas à sazonalidade, gerando um desequilíbrio de preços. Isso agravou o desabastecimento de bens (ninguém se dispunha a vender com prejuízo ou perder oportunidades de lucro) e fomentou o surgimento de ágio para compra de produtos escassos, principalmente os que se encontravam na entressafra, como carne e leite.

Outro exemplo contemporâneo diz respeito ao uso de política fiscal anticíclica. Em momentos de desaceleração econômica, é desejável que o setor público amplie gastos ou reduza sua tributação com vistas a aquecer a demanda privada e estimular a retomada do crescimento. Há de haver, contudo, espaço fiscal disponível. Do contrário, se o Estado já estiver operando em níveis elevados de endividamento, o aumento de gastos se torna contraproducente, pois, se implementado, a consequência natural tende a ser o agravamento da situação que se buscava reverter.

No atual contexto de recessão econômica e aumento do desemprego, é difícil conseguir apoio para medidas que incrementem os tributos na tentativa de melhorar a atuação do Estado. Uma possibilidade para contornar essa situação e garantir o correto funcionamento da atuação estatal é aprimorar o processo de formulação de políticas públicas, por meio de normas bem elaboradas, que prezem pela economicidade, eficiência, eficácia e efetividade¹ da ação governamental.

¹ Esses conceitos são apresentados em consonância com o disposto no Manual de Auditoria Operacional do TCU.

A economicidade tem por objetivo a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade.

A efetividade diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo. Refere-se à relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção.

A eficácia retrata o grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados. O conceito de eficácia diz respeito à “capacidade de entrega” da gestão pública, para cumprir objetivos imediatos.

Por fim, a eficiência é definida como a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo. Fazer “mais com menos”, por exemplo, é ideia que reflete o conceito de eficiência.

Uma boa regulação, ao zelar por essas quatro dimensões de desempenho da ação governamental, contribui para o crescimento e desenvolvimento econômico, bem como para o atingimento de maior bem-estar social com sustentabilidade dos recursos naturais.

Neste artigo, discorreremos sobre um instrumento que tem recebido bastante atenção nos países associados à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o *Regulatory Impact Assessment* – Avaliação de Impacto Regulatório (AIR). Trata-se de uma análise aplicada com a finalidade de subsidiar a elaboração das normas regulatórias e a formulação de políticas públicas, contribuindo para o aumento da racionalidade do processo decisório acerca das potenciais opções governamentais.

O presente texto está dividido da seguinte forma. A seção 2 traz um panorama geral sobre a avaliação de impacto regulatório com comentários sobre a necessidade de regulação e seus possíveis impactos. Na terceira seção, discute-se como o impacto regulatório se amolda no âmbito do Poder Legislativo. A quarta seção traz uma análise de algumas metodologias e apresenta os elementos constitutivos de uma avaliação de impacto regulatório. Na quinta seção, discute-se como a avaliação se insere no processo orçamentário. A sexta seção oferece um estudo de caso para exemplificar a aplicação da avaliação de impacto regulatório. Por fim, temos na seção sete as conclusões.

2 AVALIAÇÃO DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR) – PANORAMA GERAL

Segundo Relatório intitulado “OECD Regulatory Policy Outlook 2015”, uma boa regulação deve:

- Servir claramente aos objetivos definidos na política governamental;
- Ser clara, simples e de fácil cumprimento pelos cidadãos;
- Ter base legal e empírica;
- Ser consistente com outras regulações e políticas governamentais;
- Produzir benefícios que compensem os custos, considerando os efeitos econômicos, sociais e ambientais disseminados por toda a sociedade;
- Ser implementada de maneira justa, transparente e de forma proporcional;
- Minimizar os custos e as distorções de mercado;
- Promover inovação por meio de incentivos de mercado; e
- Ser compatível com os princípios que promovam o comércio e o investimento, tanto em nível nacional quanto internacional.

Por fomentar essa regulação, que atenda aos critérios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade e que realmente promova o desenvolvimento econômico e o aumento do bem-estar social, é que a AIR ganhou destaque nos países associados à OCDE.

Toda regulação traz efeitos colaterais ou *trade-offs*; no entanto, uma boa regulação potencializa os ganhos esperados e diminui a extensão dos efeitos indesejados. Com essa perspectiva é que se demonstra a utilidade da AIR. Essa ferramenta é um instrumento de tomada de decisão que ajuda os formuladores de políticas públicas a desenhar as ações governamentais com base em critérios sólidos, fundamentados em evidências concretas (*evidence-based*²), voltadas para o atingimento de seus objetivos.

De acordo com o citado Relatório da OCDE, a maneira como a AIR é adotada e implementada nos diversos países varia bastante, tanto pela forma como passou a ser exigida, se por meio de lei, decreto ou simplesmente por meio de uma diretiva, quanto pela organização administrativa para o desempenho dessa atividade.

² A formulação de políticas públicas baseadas em evidências tem sido recorrentemente preconizada no âmbito da OCDE.

Por exemplo, no Reino Unido, existe um Comitê de Política Regulatória que fornece uma visão geral das políticas que estão sendo discutidas, oferecendo relatórios tanto para o governo quanto para a sociedade civil. No México, há uma comissão técnica e independente que faz as análises de impacto regulatório, sendo que seu dirigente é indicado diretamente pelo Presidente da República. Na União Europeia existe um quadro qualificado de pessoas que devem apresentar uma avaliação de impacto acerca de todas as propostas regulatórias. Isso acontece no âmbito da Comissão Europeia, bem como no Parlamento Europeu. Na Austrália, cada ministério deve submeter suas propostas com um relatório de impacto regulatório anexo.

Entre a maioria dos países que adotaram a AIR firmou-se a boa prática de se calcular os benefícios líquidos positivos que toda intervenção pública deve gerar para os cidadãos, para os negócios e para a sociedade de forma geral.

Obviamente, existem diversos desafios para o início da utilização da AIR na administração pública, a começar por uma mudança de cultura no serviço público, pois a introdução de análises econômicas se faz em contextos até então dominados por profissionais das áreas jurídicas ou no mínimo ancorados por esse enfoque. As principais dificuldades relatadas nos países que já adotaram a AIR são as seguintes: compromisso político no longo prazo, desafios metodológicos e engajamento dos principais atores envolvidos no processo de regulação.

No Brasil, conforme discutido em MENEGUIN (2010), a primeira iniciativa mais próxima de uma avaliação sistemática do impacto das regulações veio com a Lei Complementar nº 95, de 1998, que institui regras sobre a “elaboração, redação, alteração e consolidação das leis”. Essa Lei foi regulamentada pelo Decreto nº 4.176, de 2002, cujo art. 37 dispõe que as propostas de projetos de ato normativo serão encaminhadas à Casa Civil por meio eletrônico, contendo “notas explicativas e justificativas da proposição, em consonância com o Anexo II”. Tal anexo exige que a exposição de motivos informe os seguintes quesitos:

- 1 – Síntese do problema ou da situação que reclama providências;
- 2 – Soluções e providências contidas no ato normativo ou na medida proposta;
- 3 – Alternativas existentes às medidas propostas;
- 4 – Custos;

- 5 – Razões que justifiquem a urgência (a ser preenchido somente se o ato proposto for medida provisória ou projeto de lei que deva tramitar em regime de urgência);
- 6 – Impacto sobre o meio ambiente (sempre que o ato ou medida proposta possa vir a tê-lo);
- 7 – Alterações propostas; e
- 8 – Síntese do parecer do órgão jurídico.

Fato é, contudo, que esses quesitos do Decreto não têm sido observados.

Também merece destaque a iniciativa de avaliação que surgiu com o PRO-REG (Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação), criado em 2007 pelo Governo Federal. No entanto, tal programa é mais destinado às agências reguladoras e não se aplica às demais iniciativas de criação de normas e políticas públicas.

Um exemplo de como a avaliação de impacto ganhou forma concreta pode ser trazido da experiência dos Estados Unidos. A introdução da AIR nos EUA ocorreu pela necessidade de assegurar que as agências federais justificassem suas intervenções na sociedade, bem como a intensidade dessas intervenções. Além disso, a exigência da avaliação de impacto regulatório representa uma forma de o governo central controlar a atuação das agências com vistas a garantir que as intervenções sejam eficientes e lastreadas por análises de custo-benefício.

Importante destacar que a AIR passou a ser uma peça obrigatória inserida em um procedimento de criação de normas que já existia nos EUA. O que houve de novidade foi a criação de um órgão, ligado ao governo central, que agregasse todos os pedidos de novas normas regulatórias e revisasse as propostas recebidas. Esse órgão é o chamado *Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA).

Segundo Posner (2001), a introdução da AIR na administração pública federal norte-americana é um típico exemplo do mecanismo “principal-agente”. No caso, a Casa Branca (principal) fixa as prioridades e os resultados a serem atingidos. Os órgãos públicos (agentes) devem promover as normas e regulações necessárias para que esses resultados sejam alcançados. A AIR se insere nesse processo como o instrumento que garante o alinhamento dos agentes com o principal.

Apesar de a AIR ser mais indicada como uma avaliação *ex-ante*, o processo também se aplica a possíveis alterações nas regulações vigentes. Por exemplo, o Reino Unido recentemente deu início a uma análise de todo o ordenamento jurídico com vistas a reduzir desperdícios e custos causados por normas existentes que dificultam o empreendedorismo e o desenvolvimentos dos negócios.

Algo semelhante aconteceu no Governo Norte-Americano. O Presidente Obama, em 2011, decretou uma Ordem Executiva³ enfatizando a necessidade de se promover uma análise retrospectiva das políticas regulatórias existentes.

3 O IMPACTO REGULATÓRIO E O PAPEL DOS PARLAMENTOS

O Poder Legislativo, no desempenho de seu papel institucional de elaborar as leis, bem como de fiscalizar o Poder Executivo, deve atuar de forma a contribuir para o atingimento de uma boa regulação no País. O Legislativo pode trabalhar tanto na concepção de novas regulações quanto na alteração de legislações já existentes.

É função do Legislativo, durante o debate das proposições legislativas, pesar todos os custos e os benefícios das regulações, analisar os efeitos prós e contras sobre os diversos estratos da sociedade, além de mensurar o potencial gasto público envolvido na medida.

Em pesquisa comparativa sobre a aplicação do AIR junto a países da OCDE, percebe-se a preocupação dos Parlamentos no sentido de contribuir com melhores normas regulatórias. Esta pesquisa está registrada no documento intitulado *Law Evaluation and Better Regulation: The Role for Parliaments* (OCDE, 2013). Vejamos alguns exemplos tratados no citado relatório.

O Parlamento do Canadá possui uma comissão permanente especializada no exame das regulações (*Standing Committee for the Scrutiny of Regulations*), cuja função é revisar as normas regulatórias adotadas pelo Governo. A Nova Zelândia e a Polônia também estabeleceram, em seus respectivos Legislativos, comissões de revisão das políticas regulatórias governamentais, além de analisarem reclamações que partam da sociedade. O Parlamento da União Europeia criou em 2012 uma unidade de avaliação de impacto *ex-ante* das proposições legislativas cuja função é elaborar estudos para

³ Executives Orders (EO) 13579 e 13563.

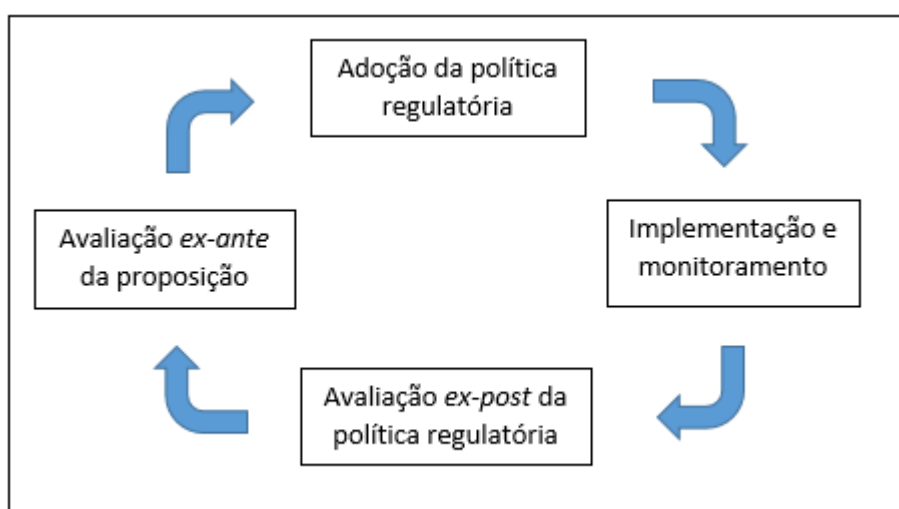
subsidiar a tomada de decisão nas comissões. O Parlamento sueco possui uma secretaria de avaliação e pesquisa formada por especialistas cuja função é preparar material de suporte e análises para as comissões legislativas. No Reino Unido, existe desde 2002 uma unidade de exame e avaliação das proposições legislativas junto a *House of Commons*. Essa unidade é composta por advogados, economistas e especialistas nas diversas políticas públicas.

Percebe-se claramente a importância da atuação dos Parlamentos modernos na construção de melhores ordenamentos jurídicos, bem como a consciência do próprio Poder Legislativo desse seu papel, fato que pode ser depreendido pelo esforço dos diversos Parlamentos em se preparar institucionalmente para o desempenho dessa missão.

A avaliação de impacto regulatório fornece metodologia útil para o Legislativo propor melhores normas, revisar as proposições enviadas pelo Executivo ou rever medidas já adotadas pelo Governo.

Note-se que a avaliação *ex-ante* está intimamente relacionada com a avaliação *ex-post*. Quando o problema está claro, os objetivos foram bem definidos e as opções regulatórias foram todas estudadas minuciosamente, é muito mais simples acompanhar os efeitos advindos após sua implementação. Além disso, é mais fácil propor alterações que possam aperfeiçoar a política regulatória se na sua concepção ela foi bem pensada. Esse raciocínio está esboçado no diagrama a seguir.

Diagrama I
Estágios do ciclo da política regulatória



Fonte: OECD (2012)

Nessa perspectiva, de aprimorar o ordenamento jurídico e todo o ciclo das políticas regulatórias, é que se torna fundamental o trabalho de avaliação *ex-ante* desenvolvido no Poder Legislativo.

4 METODOLOGIA E ELEMENTOS CONSTITUTIVOS

Ainda segundo o Relatório da OECD, *Regulatory Policy in Perspective*⁴, a definição da metodologia para avaliar o impacto e comparar as alternativas é crucial para que o AIR seja um documento relevante no momento de subsidiar a escolha da nova política governamental ou da norma regulamentadora que será aprovada.

No caso de uma análise focada no problema a ser atacado, as metodologias mais comuns utilizadas pelas administrações públicas são as seguintes:

- Análise de menor custo⁵ – verifica e compara somente os custos para escolher a melhor alternativa. Esse método é mais indicado quando os benefícios são fixos e o agente público deve apenas decidir como atingir esses benefícios;
- Análise de custo-efetividade⁶ – mensura quanto do resultado (e não o seu valor) é alcançado para cada unidade monetária alocada ao projeto. Usualmente vem traduzida na forma de uma razão (benefício/custo). Um exemplo típico para utilizar essa metodologia é a avaliação de programas de criação de empregos, em que o indicador seria a quantidade de postos de trabalho por unidade monetária alocada no programa. Outra indicação para essa metodologia é quando se trabalha com vidas (bem impossível de se quantificar em dinheiro), de forma que a razão para fins de comparação seria, por exemplo, o número de vidas salvas por unidade monetária investida; e
- Análise de custo-benefício⁷: nesse caso, a comparação é em termos monetários tanto do lado dos custos quanto dos benefícios da política. Na maior parte dos casos, a análise de custo-benefício não capta nada sobre como ocorrerá a distribuição de recursos entre as classes da sociedade, de forma que é importante uma análise complementar para verificar o grau de concentração dos custos e benefícios, em particular se os custos são disseminados e os benefícios concentrados (Garoupa, 2006).

⁴ Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015.

⁵ *Least Cost Analysis*.

⁶ *Cost-effectiveness analysis*.

⁷ *Cost-benefit analysis*.

Importante destacar que há também métodos mais complexos, como a aplicação de grandes pesquisas ou consultas públicas entre amostras consideráveis dos possíveis afetados pela nova regulamentação, bem como o tratamento econométrico da base de dados montada.

Outro fato importante é que a avaliação de impacto regulatório é função intimamente relacionada com o processo orçamentário. O vínculo, com efeito, é bastante significativo, na medida em que a AIR contempla avaliação de custos, e custos estimados no presente representam despesas orçamentárias do futuro. Note-se que, no caso dos EUA, o citado “*Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA)* é órgão integrante do *Office of Management and Budget (OMB)*, responsável pela elaboração do orçamento federal dos EUA.

Apesar de haver diferenças de como a AIR tomou forma em diferentes países, há uma estrutura básica que é similar em todos os documentos. Os principais elementos constitutivos de uma avaliação de impacto regulatório, conforme o documento *Regulatory Policy in Perspective*⁸ e consoante discussão já apresentada em MENEGUIN (2010) sobre a avaliação de impacto legislativo, são os seguintes:

- a) Definição do problema – é essencial identificar corretamente o problema que se quer atacar. Uma nova regulação é necessária quando há falhas de mercado a serem resolvidas, como informação assimétrica, mercados incompletos ou pouco competitivos, custos de transação elevados, entre outras imperfeições de mercado que geram resultados ineficientes. Uma nova regulação também é necessária quando as atuais regras precisam ser alteradas de forma a melhorar o atingimento de seus objetivos. Por fim, novas normas são recomendadas quando a administração pública possui novos objetivos de políticas públicas a serem alcançados;
- b) Coleta de dados – ter dados e informações disponíveis sobre o tema correlato ao problema é importante para se conseguir acurácia na avaliação do que se quer resolver e na intervenção a ser realizada. Existem vários métodos empíricos disponíveis como aplicação de questionários, consultas públicas, entrevistas, modelagem econométrica, entre outros;
- c) Identificação de opções regulatórias – nessa fase, a necessidade de intervenção governamental deve ser traduzida em opções concretas de ação.

⁸ Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015.

É importante assegurar que a intervenção escolhida não seja desproporcional ao problema a ser resolvido;

- d) Avaliação das alternativas – uma vez que foram elaboradas as opções para se resolver o problema, deve-se avaliá-las. Para tanto, algumas técnicas estão disponíveis como a análise de custo-efetividade, análise custo-benefício e análise de risco⁹. Importante incluir a “opção zero”, que inclui a evolução do cenário caso nada seja feito;
- e) Escolha da política a ser adotada – após a comparação das alternativas, identifica-se a melhor opção. Cabe lembrar que a AIR é mais um instrumento e não um determinante para a escolha resultante do processo político decisório.

Após a implementação da nova regulação ou da nova política pública, o impacto deve ser constantemente monitorado. Se houver a construção de indicadores na avaliação *ex-ante*, um acompanhamento *ex-post* se torna mais simples e eficiente.

5 PROCESSO ORÇAMENTÁRIO E A AVALIAÇÃO DE IMPACTO REGULATÓRIO

Sob mesma abordagem, observa-se, ainda, a proximidade entre os trabalhos desempenhados pelo OIRA, do Poder Executivo dos EUA, e os exercidos pelo *Congressional Budget Office* (CBO), do parlamento americano. Registre-se que o CBO, órgão técnico, faz suas estimativas de custos (*policy costing*) para subsidiar o processo político durante a votação de praticamente todo projeto de lei (*bill*) que tramita no Congresso americano.

O CBO, historicamente, tem representado um contraponto às projeções do OMB. Desse modo, constituiu-se um sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) entre os Poderes Executivo e Legislativo nos EUA no tocante à gestão da informação orçamentária. Essa é, por sinal, a essência das “Instituições Fiscais Independentes” (IFIs), assim designadas pela OCDE as organizações de Estado independentes e apartidárias, responsáveis por fornecer informações fiscais e orçamentárias com vistas à adoção de políticas fiscais mais consistentes.

⁹ Conhecidos na literatura internacional como Cost-Effectiveness Analysis (CEA), Cost-Benefit Analysis (CBA) e Risk Analysis.

Em que medida o parlamento brasileiro poderia se inspirar em estruturas semelhantes ao CBO é tema em aberto, mas por certo as funções por ele exercidas têm sido objeto de crescente interesse no país.

O advento das IFIs, afinal, conforme exposto em BIJOS (2015), tem representado uma das principais tendências globais de reformulação da arquitetura fiscal do Estado, em resposta ao desajuste das finanças públicas agravado pela recente crise econômica.

Esse movimento, em síntese, visa robustecer o arcabouço institucional que se revelou insuficiente para garantir o equilíbrio duradouro das contas públicas, bem como sinalizar um compromisso de agir virtuosamente em prol da sustentabilidade fiscal. Na qualidade de instituições de Estado apartidárias, as IFIs exercem o relevante papel de mitigação do excesso de influência política sobre a condução da política fiscal. Ao dar maior transparência ao real estado das finanças públicas, por ilustração, as IFIs tendem a impor maior custo político à eventual indisciplina fiscal de governo, estimulando, ao mesmo tempo, a adoção de políticas fiscais mais sólidas.

Nesse contexto, destaca-se para a presente análise a já mencionada função de *policy costing* das IFIs. Trata-se, em suma, de uma atividade de avaliação de custos, inserida no processo legislativo orçamentário, que oferece expressivo potencial sinérgico com as atividades de mensuração de custos realizadas no âmbito da Avaliação de Impacto Regulatório.

6 ESTUDO DE CASO – PRONATEC

Conforme informações contidas no site do Ministério da Educação¹⁰, o Pronatec (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego) foi criado pelo Governo Federal, em 2011, por meio da Lei nº 12.513, de 2011. Esta política pública visava aumentar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica no Brasil, contribuindo para a melhoria da qualidade do ensino médio público e da produtividade do trabalhador, principalmente dos pouco qualificados.

Uma das iniciativas do Pronatec é o Bolsa-Formação, que consiste na oferta de cursos gratuitos para estudantes do ensino médio (cursos técnicos – Bolsa-Formação Estudante) e para trabalhadores (cursos FIC – Bolsa-Formação Trabalhador).

¹⁰ <http://pronatec.mec.gov.br/institucional-90037/o-que-e-o-pronatec>

Ainda segundo informações do Ministério da Educação, “de 2011 a 2014, por meio do Pronatec, foram realizadas mais de 8 milhões de matrículas, entre cursos técnicos e de formação inicial e continuada”.

Esse é um contingente enorme de pessoas atendidas num prazo relativamente curto. Mas será que o programa gerou impacto positivo? Será que os objetivos foram alcançados? Um programa vultoso como o Pronatec precisa ser constantemente avaliado e ajustado para gerar melhores resultados.

Nesta seção, pretendemos utilizar uma avaliação realizada pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda acerca do Pronatec¹¹ e delinear, a título de exemplo, um rascunho do que seria uma avaliação de impacto regulatório. Nosso objetivo não é avaliar o programa, tarefa já bem desenvolvida pelos autores do citado trabalho, mas sim construir um exemplo que possa servir de guia inspirador para futuras avaliações. Note-se que, apesar de *ex-post*, a presente avaliação é útil para possíveis alterações na regulação do programa.

a) Definição do problema

Os objetivos do Pronatec, de um modo geral, estão claramente definidos na Lei nº 12.513, de 2011:

I – expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e a distância e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional;

II – fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica;

III – contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional;

IV – ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional;

V – estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica;

VI – estimular a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda.

¹¹ Relatório Técnico – Pronatec Bolsa-Formação: Uma Avaliação Inicial sobre Reinserção no Mercado de Trabalho Formal. Disponível em <http://www.spe.fazenda.gov.br/notas-e-relatorios/estudo-sobre-o-pronatec/relatorio-tecnico-nov2015.pdf/view>

Restam, todavia, algumas dúvidas sobre o problema a ser atacado pela política pública em exame.

Sabe-se da Teoria Econômica que a qualificação da mão de obra é um instrumento para tentar combater o desemprego, na medida em que dá acesso ao trabalhador a uma série de postos de trabalho que necessitam de treinamento adicional, ou seja, a qualificação age diminuindo o descasamento entre a demanda e a oferta de trabalho.

No entanto, conforme discutido no Relatório Técnico do Ministério da Fazenda, desemprego não era o problema subjacente à formulação do Pronatec, pois a economia estava em expansão na época da instituição do programa.

Desde 2006, determinados setores econômicos acusavam escassez de força de trabalho com as qualificações requeridas em suas respectivas atividades. Algumas empresas declaravam a necessidade de importar trabalhadores qualificados como condição para não frear o crescimento econômico que se dava em taxas bem superiores as vigentes na década anterior. O desemprego passou a cair de forma sistemática e a formalização das relações de trabalho crescia ininterruptamente. Assim, entidades empresariais passaram a pressionar o governo para liberar a contratação de trabalhadores técnicos e profissionais graduados de outros países, enfrentando a oposição do movimento sindical, em particular de suas principais centrais que viam, nessa possibilidade, a perda dos melhores postos de trabalho para imigrantes estrangeiros.¹²

Assim, os fatos sugerem que o problema que deveria ser resolvido com o Pronatec era a carência de mão de obra especializada, pois foi nesse contexto que a política pública foi aprovada.

O programa continua vigendo, mas há nítida mudança na conjuntura socioeconômica do país. Hoje vivemos num ambiente de recessão com aumento do desemprego. Tal situação já ensejaria motivo suficiente para a reformulação do programa, uma vez que o problema primordial a ser atacado, peça inicial de qualquer política pública, foi substancialmente modificado.

Isso não significa, vale esclarecer, que o Pronatec não seja meritório, ou eficaz, no tocante à qualificação em si da mão de obra. O que pretendemos ressaltar, tão somente,

¹² Relatório Técnico – Pronatec Bolsa-Formação: Uma Avaliação Inicial sobre Reinserção no Mercado de Trabalho Formal. Disponível em <http://www.spe.fazenda.gov.br/notas-e-relatorios/estudo-sobre-o-pronatec/relatorio-tecnico-nov2015.pdf/view>

é que, sobretudo em contexto de recessão econômica, em face da escassez de recursos, é fundamental que o Estado seja dotado de agilidade e capacidade para priorizar as políticas públicas mais consentâneas com a realidade do país.

À luz dessa percepção, entendemos que, no atual cenário econômico, é de suma relevância compreender em que medida o Pronatec apresenta potencial de redução do desemprego, para que, desse modo, possa ser valorado em face de outras opções de políticas públicas.

b) Coleta de dados

Para o tema em questão, existem várias informações disponíveis. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada anualmente, possui micro dados com diversas variáveis relacionadas a educação, trabalho e rendimento.

Há a Pesquisa Mensal de Emprego (PME) que abrange informações como a condição de atividade, condição de ocupação, rendimento médio nominal e real, a qualidade do vínculo etc. É realizada nas Regiões metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre.

A base de dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), mantida pelo Ministério do Trabalho e Emprego, consolida informações de todos os empregadores do país acerca dos vínculos empregatícios de seus contratados, bem como da dinâmica das contratações.

Por fim, o Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC), mantido pelo Ministério da Educação, registra e controla os dados da educação profissional e tecnológica no país.

A metodologia utilizada no Relatório Técnico Pronatec Bolsa-Formação consistiu no acompanhamento da evolução temporal individual dos trabalhadores que foram desligados de seus postos em 2011 e que, posteriormente, fizeram algum curso da Bolsa-Formação (FIC) e, por fim, foram reinseridos no mercado de trabalho formal. Para tanto, foram trabalhados dados extraídos da RAIS e do SISTEC.

c) Identificação de opções regulatórias

Como dito anteriormente, o problema inicial que ensejou a concepção do Pronatec era a carência de mão de obra especializada. No entanto, no atual estado de recessão

econômica, cremos que o problema a ser equacionado é a criação e manutenção de empregos. Assim, outras políticas públicas ganham relevância.

Primeiramente, conforme discutido em MENEGUIN (2015)¹³, é preciso ter em mente que, no longo prazo, a proximidade do pleno emprego só é conseguida com políticas monetária e fiscal saudáveis, que propiciarão crescimento econômico.

No curto e médio prazo, pode-se pensar no empreendimento de reformas trabalhistas, pois um marco regulatório ineficiente, ou seja, problemas nas instituições e na legislação, fazem crescer a desocupação.

Serão bem-vindas, portanto, as alterações que se façam para que os contratos reflitam as condições específicas da empresa empregadora, desobrigando as firmas e os trabalhadores de seguirem um modelo que não atende à realidade ou ainda que gere grave insegurança jurídica no mercado de trabalho (Meneguín, 2015).

Um incentivo atual particularmente pernicioso é o FGTS, que encarece a mão de obra, estimula sua rotatividade e reduz os incentivos para aumento de produtividade (Meneguín, 2012)¹⁴.

d) Avaliação das alternativas

A primeira alternativa a ser avaliada é a que está vigendo atualmente, a de formação profissional, englobada pelo Pronatec.

Conforme o Relatório Técnico Pronatec Bolsa-Formação, quanto à empregabilidade, a comparação entre os trabalhadores que não tiveram a pré-matrícula confirmada e os que cursaram a Bolsa-Formação (FIC) revelou que não existe diferença estatística significativa nas probabilidades de reinserção no mercado de trabalho formal¹⁵. Também não houve diferença em termos de ganhos salariais.

Essa conclusão está baseada em dados de outubro de 2011 e junho de 2013. Durante esse período, 82.327 tiveram a matrícula confirmada (grupo de tratamento).

¹³ Boletim Legislativo nº 29, de 2015, “Como criar empregos?” Disponível em: www.senado.leg.br/estudos

¹⁴ “O FGTS traz benefício para o trabalhador?” Disponível em <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2012/03/19/o-fgts-traz-beneficios-para-o-trabalhador/>

¹⁵ Relatório Técnico – Pronatec Bolsa-Formação: Uma Avaliação Inicial sobre Reinserção no Mercado de Trabalho Formal. Disponível em <http://www.spe.fazenda.gov.br/notas-e-relatorios/estudo-sobre-o-pronatec/relatorio-tecnico-nov2015.pdf/view>

Do total de matrículas confirmadas, 36.391 não concluíram seus respectivos cursos, enquanto que 45.936 concluíram.

A inferência que se pode fazer, num primeiro momento, é que o Pronatec não é um programa efetivo como instrumento de inserção de mão de obra no mercado de trabalho, pois não houve diferença de empregabilidade, tampouco de remuneração, entre os que fizeram o curso e os que não participaram do programa.

A outra opção regulatória é a modernização da legislação trabalhista. Há um certo consenso de que as leis trabalhistas brasileiras são muito detalhadas e que o contrato de trabalho é bastante rígido, havendo pouca flexibilidade para acordos entre as partes. A complexidade do tema, porém, exigiria avaliações de impacto específicas para cada mudança proposta.

Um exemplo recente de tema discutido no Congresso Nacional foi o novo marco legal da terceirização¹⁶. Há diversos estudos sobre esse assunto. Podemos citar o *Working Paper* nº 4/2015 da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio Vargas¹⁷, no qual os autores, por meio de pesquisa econométrica, comparam o diferencial de salários da mão de obra terceirizada no Brasil com os contratados diretamente pelas empresas. Os resultados indicam que, quando se consideram as características observáveis dos trabalhadores, a diferença de salário é quase inexistente e que, quando se consideram ocupações de alta qualificação, como na área de tecnologia da informação, os trabalhadores terceirizados possuem melhores salários.

Os autores da citada pesquisa concluem que pode “estar ocorrendo uma transformação importante na terceirização no Brasil. Ela estaria deixando de ser simplesmente uma estratégia empresarial para reduzir custos trabalhistas e evoluindo para se tornar um elemento na nova configuração do sistema produtivo competitivo. Essa conclusão – se verdadeira – levaria à recomendação de que nossas instituições trabalhistas (Justiça do Trabalho, sindicatos e formuladores de políticas públicas) deveriam estar atentas ao significado das transformações e passar a promover, ao invés de combater, a terceirização. Isso demandaria a formulação de novos desenhos para a regulamentação do mercado de trabalho”. (Stein, Zylberstajn e Zylberstajn, 2015).

¹⁶ Projeto de Lei nº 4.330/2004.

¹⁷ Disponível em http://cmicro.fgv.br/sites/cmicro.fgv.br/files/arquivos/WP_4_2015.pdf

Relativamente aos custos e benefícios, há que se frisar que qualquer análise quantitativa fica prejudicada, pois não há transparência suficiente acerca dos custos globais do Pronatec, a começar pelo fato de que este programa de governo não consta efetivamente estruturado como “programa” constante do Plano Plurianual (PPA) nem da Lei Orçamentária Anual (LOA). Demais disso, não há clareza sobre os custos extra orçamentários do Pronatec, eventualmente suportados, por exemplo, por órgãos integrantes do Sistema S.

e) Escolha da política a ser adotada

Ante os argumentos apresentados nos itens anteriores, e considerando a elevada restrição orçamentária existente, bem como a necessidade urgente de controle fiscal, pode-se inferir que o Pronatec precisa ser repensado, sob pena de se estar desperdiçando recursos públicos cujo custo de oportunidade é extremamente alto.

Para tanto, basta apenas registrar que, em um único exercício, por meio de dotações autorizadas na Lei Orçamentária Anual de 2015 da União, foram desembolsados R\$ 2,4 bilhões com as despesas relativas à Bolsa-Formação¹⁸. Com esse valor, seria possível, por exemplo, financiar a construção de aproximadamente 1.250 creches¹⁹, as quais atenderiam cerca de 235.000 crianças.

7 CONCLUSÃO

A regulação constitui função de Estado essencial ao bom funcionamento da economia. Por haver falhas mercado, justifica-se a atuação estatal a fim de corrigi-las ou evitá-las. Para que esse fim seja alcançado, contudo, é necessário que a intervenção governamental seja capaz de ofertar ganhos líquidos efetivos à sociedade, estimados a partir do confronto entre custos e benefícios associados. Do contrário, o setor público pode agravar os problemas que pretende mitigar. Fundamental, portanto, que haja instrumentos capazes de conduzir o setor público à “boa regulação”.

A metodologia do *Regulatory Impact Assessment* (Avaliação de Impacto Regulatório - AIR) tem se destacado como instrumental bastante útil nas análises técnicas

¹⁸ Valor identificado na ação orçamentária de código 20RW. Ressalte-se a observação na subseção *d* sobre a falta de transparência nos custos globais do Pronatec.

¹⁹ Valores estimados a partir dos custos referentes ao “Projeto Proinfância Tipo 1” (modelo de projeto padrão de educação infantil com cobertura de 188 alunos), informados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

que se propõem a subsidiar a elaboração ou revisão das normas regulatórias. De amplo uso e destaque no âmbito da OCDE, a AIR vem contribuindo para o aumento da racionalidade do processo decisório governamental atinente a políticas públicas em geral, sejam elas eminentemente regulatórias ou não.

Por esse motivo, a citada metodologia também se mostra pertinente e próxima ao processo orçamentário. Por cotejar custos e benefícios, contribui para o aperfeiçoamento do processo alocativo, em que custos estimados são determinantes não apenas para o ato de orçar despesas, como também para as escolhas realizadas em faces de opções alternativas (centradas em custos de oportunidade), em especial em momentos mais críticos de gestão da escassez de recursos.

Pelas mesmas razões, a Avaliação de Impacto Regulatório se apresenta como instrumental substantivamente relevante para o Parlamento, pois tende a ofertar subsídios indispensáveis para os debates que antecedem a aprovação ou reformulação de políticas públicas.

A aplicação dessa metodologia ao estudo de caso do Pronatec, por exemplo, sugere importantes indicativos de que o referido programa merece ser repensado não apenas à luz das razões originais que lhes deram origem, mas também em face de alternativas mais urgentes e consentâneas com o atual cenário socioeconômico, no qual os recursos escassos urgem por ser aplicados com o máximo rendimento à sociedade.

BIBLIOGRAFIA

BIJOS, P. R. S. (2015). **Instituições Fiscais Independentes: subsídios para a implantação de um imperativo fiscal no país**. Brasília: Senado Federal, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Série: Orçamento em Discussão, nº 15. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/508609/OED0015.pdf?sequence=1>. Acesso em 30/jan./2016.

GAROUPA, N. (2006). **Limites ideológicos e morais à avaliação econômica da legislação**. *Cadernos de Ciência de Legislação*, nº 42/43, jan./jun./2006. Oeiras/Portugal: Instituto Nacional de Administração.

MENEGUIN, F. B. (2010). **Avaliação de Impacto Legislativo no Brasil**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado (Texto para Discussão nº 70). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 30/jan./2016.

MENEGUIN, F. B. (2012). **O FGTS traz benefícios para o trabalhador?** in Brasil, Economia e Governo (<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2012/03/19/o-fgts-traz-beneficios-para-o-trabalhador/>). Acesso em 14/fev./2016.

MENEGUIN, F. B. (2015). **Como criar empregos?** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, maio/2015 (Boletim Legislativo nº 29, de 2015). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 14/fev./2016.

OECD (2012). **Evaluating Laws and Regulations: The Case of the Chilean Chamber of Deputies**, OECD Publishing, Paris. Disponível em: www.oecd.org/gov/regulatory-policy/chile.htm. Acesso em 30/jan./2016.

OECD (2013). **Law Evaluation and Better Regulation: The Role for Parliaments**, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/conference-on-role-of-parliaments.htm>. Acesso em 30/jan./2016.

OECD (2015). **OECD Regulatory Policy Outlook 2015**, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/oecd-regulatory-policy-outlook-2015-9789264238770-en.htm>. Acesso em 30/jan./2016.

OECD (2015). **Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015**, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy-in-perspective-9789264241800-en.htm>. Acesso em 30/jan./2016.

POSNER, E. A. (2001). **Controlling Agencies with Cost-Benefit Analysis: a Positive Political Theory Perspective**. *University of Chicago Law Review*, vol. 68.

SECRETARIA DE POLÍTICA ECONÔMICA. (2015). **Relatório Técnico – Pronatec Bolsa-Formação: Uma Avaliação Inicial sobre Reinserção no Mercado de Trabalho Formal**. SPE/Ministério da Fazenda, Brasília. Disponível em <http://www.spe.fazenda.gov.br/notas-e-relatorios/estudo-sobre-o-pronatec/relatorio-tecnico-nov2015.pdf/view>. Acesso em 7/mar./2016.

STEIN, G.; ZYLBERSTAJN, E.; ZYLBERSTAJN, H. (2015). **Diferencial de salários da mão de obra terceirizada no Brasil**. São Paulo: FGV-EESP (Texto para discussão nº 4, de 2015). Disponível em http://cmicro.fgv.br/sites/cmicro.fgv.br/files/arquivos/WP_4_2015.pdf. Acesso em 14/fev./2016.

Missão da Consultoria Legislativa

Prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira.



Núcleo de Estudos
e Pesquisas

Consultoria
Legislativa

