

E se o Poder Legislativo fizesse como as agências reguladoras?¹

Michelle Holperin²

Katia Rocha³

Muito tem se falado sobre a emenda parlamentar 54 (“EP 54”), incluída no projeto de conversão da Medida Provisória 1.154 em lei, que reorganiza o Poder Executivo para o novo governo. A emenda propõe transferir as funções de regulação e edição de atos normativos infralegais do colegiado das agências reguladoras para conselhos ligados a Ministérios e secretarias.

E se essa proposta parlamentar passasse pelo crivo de uma Avaliação de Impacto Legislativo (“AIL”)? E se o Poder Legislativo brasileiro fizesse como as agências reguladoras do país e avaliasse previamente os efeitos de sua tomada de decisão? Essa é considerada uma das melhores práticas internacionais de órgãos parlamentares e de agências reguladoras dos países da OCDE.

Uma análise preliminar sugere que a EP 54 não superaria as primeiras etapas de uma AIL, sendo (mais) uma proposta legislativa com elevado potencial negativo sobre o arcabouço regulatório e institucional do país. A emenda não traz evidências sobre o problema que busca mitigar, não estuda as possíveis soluções para tratá-lo e tem impacto potencial significativo no risco regulatório do país, com efeitos deletérios sobre o nível de investimentos privados no setor de infraestrutura. Explicamos.

A AIL, assim como a análise de impacto regulatório conduzida pelas agências reguladoras, começa com a identificação de um problema, que é uma situação indesejada que demanda uma ação por parte do Estado. Qual seria o problema que a EP 54 busca mitigar?

¹ Artigo publicado no Jota. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/mulheres-na-regulacao/e-se-o-poder-legislativo-fizesse-como-as-agencias-reguladoras-28022023>. Acesso em: 02 de mar. de 2023.

² Economista e Doutora em Administração Pública pela EBAPE/FGV.

³ Técnica de Planejamento e Pesquisa do IPEA e Doutora em Engenharia Industrial pela PUC-Rio.

Ao que parece, o problema seriam os supostos excessivos poderes e deficientes controles sociais das agências reguladoras federais. Este parece ser o pressuposto “oficial”, sem base em evidências, do qual partem diferentes iniciativas legislativas com objetivos similares. Tais propostas se beneficiariam (e muito) ao buscar evidências de que isso efetivamente ocorre. Esse processo começaria com a investigação de uma possível falha regulatória, no caso legislativa, associada às atuais formas de prestação de contas e controle social previstas na Lei das Agências e adotadas na prática por estas organizações.

Uma vez diagnosticado e fundamentado o problema, são estudadas as possíveis alternativas de ação para mitigá-lo. Aqui, encontramos mais um desafio, posto que evidências empíricas indicam não haver “efetiva e plena deliberação em conselhos tripartites com competências regulatórias”. Temos, portanto, uma solução (potencialmente) inadequada para um problema (aparentemente) inexistente.

Central em uma AIL é a avaliação dos impactos potenciais das alternativas de ação. Há um desafio ainda maior nesta etapa. Uma análise preliminar, a partir da literatura teórica e empírica sobre o tema, sugere haver impacto negativo no crescimento econômico e social do país, em especial por meio da redução nos já escassos investimentos em infraestrutura.

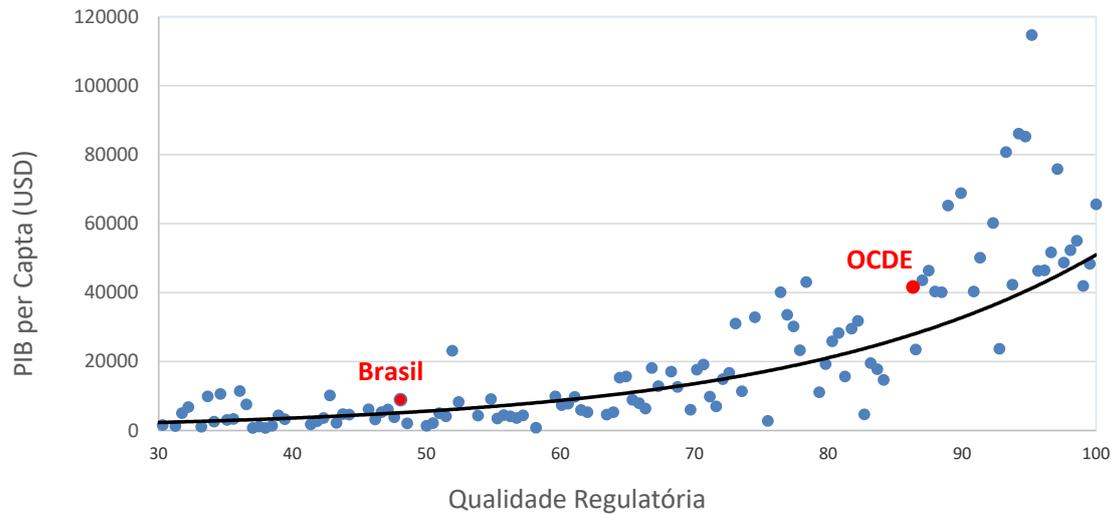
Estimativas preliminares sobre risco regulatório de magnitude similar indicam uma queda potencial de 30% nos níveis atuais de investimentos privados em infraestrutura. Essa estimativa pode ser utilizada para avaliar, preliminarmente, o impacto potencial da EP 54.

Esses impactos importam. A infraestrutura insuficiente, seja em termos de estoque ou qualidade, é reconhecida como uma das principais barreiras ao crescimento e ao desenvolvimento econômico do país. A necessidade de se garantir investimentos em um ambiente de ajuste fiscal é objetivo de grande relevância. E, dada a limitação fiscal do Estado brasileiro, o setor privado é forte aliado e importante fonte de recursos de longo prazo.

Um arcabouço regulatório adequado, com segurança jurídica e incentivos bem desenhados é um dos quatro os “pilares” para atrair investimentos em um país. A regulação, por meio de agências reguladoras dotadas de autonomia e seguindo as melhores práticas internacionais, sinaliza ao investidor privado maturidade regulatória e segurança jurídica. Em setores de infraestrutura, marcados por contratos de longo prazo, custos afundados e ativos específicos, a decisão do investidor privado depende da sua crença que o Estado irá cumprir no futuro os compromissos assumidos no presente.

Além disso, a teoria econômica sugere forte relação - de correlação e, por vezes, de causalidade - entre as características institucionais e o crescimento

econômico de um país (Figura 1). Como implicação, o pilar regulatório é tido como “complementar” às políticas macroeconômicas e fiscais.



Fonte: World Development Indicators (2019), Worldwide Governance Indicators (2019).

Diversos estudos empíricos são exitosos em demonstrar a influência da qualidade regulatória no volume financeiro e no número de projetos direcionados a infraestrutura em economias emergentes. Os resultados, em sua grande maioria, corroboram a teoria institucional, na qual o papel das instituições é primordial para uma maior participação do setor privado.

No Brasil, temos visto empenho na consolidação de um arcabouço regulatório propício a investimentos em infraestrutura. Os esforços de melhoria regulatória não são imediatos. Eles requerem tempo para maturidade e reputação. No entanto, eventuais retrocessos são rapidamente incorporados pelos agentes econômicos, que penalizam sobremaneira a percepção do risco regulatório do país.

Entre 2012 e 2016, por exemplo, o Brasil caiu nove posições no indicador de qualidade regulatória disponibilizado pelo Banco Mundial. Esse período foi demasiadamente afetado por outra medida provisória sem AIL, a MP 579/2012, que impactou negativamente o setor elétrico com efeitos de contágio para diversos setores regulados da economia.

Desenhar regras adequadas não deveria ser obrigação apenas de reguladores federais. Iniciativas legislativas, igualmente, podem impor elevados custos à sociedade e redistribuir recursos de forma não transparente. Seria a boa regulação o problema ou a solução?