



**Contemporânea**

*Contemporary Journal*

3(8): 12561-12583, 2023

ISSN: 2447-0961

Artigo

# **IMPACTOS REGULATÓRIOS: UMA ABORDAGEM EXPLORATÓRIA**

REGULATORY IMPACTS: AN EXPLORATORY APPROACH

DOI: 10.56083/RCV3N8-144

Recebimento do original: 24/07/2023

Aceitação para publicação: 22/08/2023

## **Flavine Meghy Metne Mendes**

Doutora em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Instituição: Centro de Estudos de Regulação e Governança dos Serviços Públicos, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP)

Endereço: Avenida Senador César Vergueiro, 1205, Jardim Irajá, Ribeirão Preto – SP,

CEP: 14020-500

E-mail: flametne@gmail.com

## **Helder Queiroz Pinto Júnior**

Doutor em Economia Aplicada pelo Institut d'Économie et de Politique de l'Énergie, Université Grenoble Alpes (IEPE-UGA)

Instituição: Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Endereço: Avenida Pasteur, 250, Urca, Rio de Janeiro – RJ, CEP: 22290-902

E-mail: helder@ie.ufrj.br

**RESUMO:** O presente artigo apresenta uma abordagem exploratória dos impactos da regulação, sob o efeito da intervenção regulatória normativa. Privilegia-se, por meio da abordagem exploratória, os impactos negativos, positivos e cumulativos da regulação e respectivas relações no bem-estar geral da sociedade. Do ponto de vista metodológico, desenvolveu-se estudo descritivo, cujas fontes são constituídas por pesquisas desenvolvidas nos âmbitos nacional e internacional em regulação e custos das normas. A partir das ideias desenvolvidas, pretende-se propiciar subsídios para reflexão e decisões melhor fundamentadas para avaliação racional dos impactos da regulação, o que pode favorecer decisões públicas mais coerentes com os propósitos para os quais a regulação foi pensada e projetada, numa sociedade pluralista orientada para o desenvolvimento justo, capaz de superar óbices burocráticos de diversos aspectos.

12561



**PALAVRAS-CHAVE:** Regulação, Impactos Regulatórios, Normas Regulatórias.

**ABSTRACT:** This article presents an exploratory approach to the impacts of regulation, under the effect of normative regulatory intervention. Through the exploratory approach, the negative, positive and cumulative impacts of regulation and their relationship on the general welfare of society are favored. From the methodological point of view, a descriptive study was developed, whose sources are constituted by research developed in the national and international spheres in regulation and costs of standards. From the ideas developed, it is intended to provide subsidies for reflection and better informed decisions for rational assessment of the impacts of regulation, which may favor public decisions more consistent with the purposes for which regulation was thought and designed, in a pluralistic society oriented towards fair development, capable of overcoming bureaucratic obstacles from various aspects.

**KEYWORDS:** Regulation, Regulatory Impacts, Regulatory Standards.



Artigo está licenciado sob forma de uma licença  
Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

## 1. Introdução

As transformações estruturais e conjunturais na economia de praticamente todos os países, desde o ocaso do século XX, têm estimulado a emergência de nova estrutura e funcionamento do Estado, precipuamente no que concerne à descentralização de parte do poder decisório, conferindo lugar a novo equilíbrio entre as esferas pública e privada. Esse desenho ampliou o significado da segurança jurídica, na perspectiva do presente e do futuro.

Neste diapasão, ao longo das últimas duas décadas, ficou em tela de forma cada vez mais presente o papel da regulação e das agências reguladoras em diferentes setores da atividade econômica e social. No desempenho de responsabilidades tão importantes, adquire relevo a função



normativa, cujo propósito é proteger a saúde pública, o bem-estar, a segurança e o meio ambiente, promovendo o crescimento econômico, a inovação, a competitividade, bem como a geração de empregos. Resulta daí a premissa de que o exercício da regulação é um complexo campo de estudo que precisa avançar a largos e cuidadosos passos e demanda abordagem multidisciplinar.

A partir dos desafios consolidados pelas trajetórias regulatórias, emergiram diferentes leituras em torno do conceito da regulação. Na dimensão da prática, o aumento das exigências públicas, especialmente no que toca à capacidade de resposta eficiente e cautelosa dos governos às demandas da sociedade, fez crescer os debates e a produção da literatura referentes à intensidade da regulação e impactos na economia.

Mickie (1970), Bardach e Kagan (1982), assinalam que a regulação é sujeita a falhas, mas o autoritarismo estrito e a existência regras irracionais impõem custos desnecessários à sociedade. Se, por um lado, a regulação é importante para o alcance de benefícios sociais e econômicos mais amplos; por outro, a literatura comunga a visão de que a regulação mal concebida pode provocar impactos negativos cumulativos no ambiente de negócios. O reforço destes ideais culminou com a releitura do princípio da segurança jurídica, como um dos limites determinantes de atuação do Estado na sociedade.

Como se depreende, há certa convergência de opiniões sobre a importância da regulação normativa nas atividades econômicas, ao mesmo tempo em que se verificam tentativas de estabelecer limites à intervenção. Nesse passo, sublinha-se a necessidade de examinar os impactos (negativos ou positivos) potencialmente resultantes de determinada opção regulatória.

Desse modo, pretende-se analisar, neste artigo, os estudos relativos aos impactos da regulação, no intuito de identificar seus fundamentos, princípios e premissas.



O texto está estruturado da seguinte forma: Na seção 2, examina-se o princípio da segurança jurídica no comando e direção das ações do Estado, sobretudo na edição das normas reguladoras. Na seção 3, examina-se a categorização dos custos e benefícios das normas. Em prosseguimento, na seção 4, são abordados os impactos positivos diretos e indiretos das normas à sociedade, em termos de melhorias de bem-estar e procura-se mapear o impacto cumulativo das normas na inovação e desempenho econômico. A seção 5 sumariza as principais mensagens do trabalho.

## **2. A Regulação e o Princípio da Segurança Jurídica**

No rol dos princípios aplicáveis às relações administrativas entre reguladores e regulados, a segurança jurídica ou princípio das expectativas legítimas exige do Estado Regulador uma postura atenta, com olhar prospectivo na edição das normas jurídicas.

A esse respeito, cumpre notar que, em sua raiz, está estabelecido direito constitucional óbvio. A segurança jurídica é a essência da garantia da ordem, uma vez que *"para que as inter-relações seja possível é indispensável a segurança"* (Moreira Neto, 2006, p. 275). No processo de elaboração, aplicação e monitoramento das normas jurídicas, é premente ter o cuidado de precisão e coerência com os padrões que regem a melhor técnica normativa, dentro de um espaço legítimo de interação entre regulador, regulado e sociedade.

Nesse ponto repousa a advertência que impede à Administração Pública a possibilidade de alterar, sem justificativa consistente, seu *modus operandi*, cabendo recordar que, via de regra, a máquina pública age segundo precedentes e objetivamente de acordo com o interesse público.

Segundo Aragão (2013), a mudança brusca de orientação pode favorecer a quebra da confiança e boa-fé legitimamente amparada no regulador, eis que a disparidade de entendimentos corrói e enfraquece a



confiabilidade no sistema. Muitas vezes, é preferível manter as situações jurídicas estabilizadas, embora constituídas de forma menos técnica, a favor de determinados agentes públicos ou privados, no intuito de evitar leviandade decisória, mitigação da confiança jurídica depositada na entidade reguladora e, em última análise, maiores impactos econômicos.

No entanto, em coerência com as considerações apresentadas, a segurança jurídica requer mais do que clareza, para que se possa atender aos desafios atuais. Já existe consenso quanto à importância do estabelecimento de uma realidade regulatória ancorada na aferição de continuidade, correções ou até mesmo suspensão de determinada medida regulatória implementada, à luz do suporte constitucional (Mendes, 2018).

Nesse passo, cumpre ter em mente a estrutura constitucional que comanda as ações do Estado, erigida na centralidade dos direitos fundamentais como vetor das ações econômicas, sociais e normativas. Tal requisito exige, portanto, esforços ativos no sentido de remover obstáculos à participação dos cidadãos na vida política, econômica, jurídica e social (Rodríguez-Arãna Muñoz, 2012).

Aspecto igualmente relevante, no contexto do Estado contemporâneo, é a proliferação de centros normativos, provocados pelo acentuado nível de descentralização dos governos. Pela natureza das responsabilidades e equilíbrio dos interesses em jogo, um dos eixos determinantes da segurança jurídica é a confiabilidade na manutenção de um balanço equilibrado, com respeito ao papel dos diversos atores sociais e a propriedade de outras formas de regulação (autorregulação e corregulação), em relação complementar com a regulação estatal (Chevallier, 2009).

É crucial, portanto, lançar novo olhar à manutenção da ordem, função classicamente entranhada no rol das competências exclusivas do Estado. A complexidade dos desafios a enfrentar e os efeitos da difusão e propagação dos riscos ampliaram consideravelmente seu alcance, reclamando, em reforço à coesão social e segurança jurídica, mobilização de vários níveis de



intervenção e o concurso de vários atores públicos e privados (Chevallier, 2009).

A segurança jurídica demanda responsabilidade organizacional dos contextos nos quais serão tomadas as decisões públicas. Para Baldwin (1990), as normas mais consistentes trazem como referência o contexto de sua implementação, como resultado de uma sensibilidade compartilhada. Na maioria das vezes, são comandos regulamentares que preveem a observância de determinados princípios e regras básicas, dirigidas à certeza e confiabilidade no trato de matérias regulatórias cada vez mais desafiadoras.

A consistência regulatória em domínios complexos pode ser bem percebida por meio de uma combinação de regras e princípios. Em sentido semelhante, Hart (1961) defende que, para lidar com a velocidade com que se processam as mudanças sociais e econômicas, a norma regulatória deve possuir termos redefiníveis, evitando-se que a penumbra da incerteza absorva o núcleo da norma regulatória.

As mudanças são bem frequentes no plano da regulamentação das novas tecnologias, exigindo-se do regulador dose extra de prudência, sendo válido realçar a dificuldade de harmonização da inovação tecnológica com o arcabouço normativo preexistente, construído sobre fatos e premissas pretéritas. Tem se tornado cada vez mais desafiador a projeção da estrutura regulatória no acompanhamento dos rápidos avanços e disseminação global promovidos pelas tecnologias disruptivas.

Em circunstâncias fáticas da presente ou semelhante natureza, o princípio da segurança jurídica, ferramenta jurídica de amplo alcance social e importante vetor orientativo de ações governamental e legislativa, demanda certo rigor na demarcação do escopo de uma dada tecnologia, o que nem sempre é tão evidente, e o exato momento de intervenção regulatória.



A opção em relação à trilha de ação estatal pode envolver a formulação de um *trade-off*. A complexidade a superar está na determinação do ponto ótimo de qualquer intervenção regulatória. Isso implica em garantir que a regulação não seja adotada precocemente e acabe sufocando ou inibindo o desenvolvimento tecnológico e, ao mesmo tempo, não seja pensada e implementada tardiamente a ponto de se tornarem insuperáveis os problemas e prováveis efeitos sociais, econômicos ou de saúde, decorrentes da ausência de regulamentação.

Em paralelo, segundo Fenwich, Kaal e Vermeulen (2017), parece haver consenso na literatura de que a estrutura processual administrativa é inadequada ao enfrentamento dos desafios regulatórios associados à tecnologia disruptiva. No rol dos riscos jurídicos a se considerar, o longo feedback que permeia o processo de formação das normas regulatórias pode se tornar obsoleto antes mesmo de ser finalizado e, não raro, isso acontece diante da real velocidade da inovação na sociedade.

Acrescenta-se, ainda, particularmente quando o processo de regulamentação (no sentido aqui de edição de normas) envolve pouco *brainstorming*, a inadequada seleção de fatos, aparentemente relevantes sobre determinada tecnologia, como critério de decisão regulatória. Ao mesmo tempo, a falta de uma amostra adequada ou até mesmo a dificuldade no critério de seleção de dados confiáveis sobre os efeitos de uma dada tecnologia, o que pode ser distorcida ou influenciada por interesses escusos, são dilemas regulatórios associados à falta de experiência na seleção dos fatos “relevantes” que permearão a base regulatória, os quais, por sua natureza, não são óbvios ou facilmente de pronta resolução. Sob essa orientação, Fenwich, Kaal e Vermeulen (2017) assumem que a regulação de novas tecnologias disruptivas sempre será reativa e lastreada em base factual incerta e politizada.

Na mesma linha de pensamento, Baptista e Keller (2016) admitem que o desafio de controlar os impactos de nova tecnologia envolve dois problemas



paradoxais: I) informacional, os efeitos de uma tecnologia somente podem ser medidos quando a mesma já estiver suficientemente desenvolvida e em uso; II) de poder, pois o controle é difícil de estabelecer, quando a inovação estiver consolidada. Na circunstância em que a decisão de regular é relativamente contemporânea ao surgimento da nova tecnologia, até mesmo por falta de elementos de informação e dados de desempenho, recomenda-se, em nome da segurança jurídica, que o regulador se apoie em bases mais principiológicas, parâmetros gerais, sob pena de fracasso na sua missão. Ao contrário, se a opção por regular ocorrer em momento posterior, quando a inovação disruptiva estiver consolidada, é provável que o regulador eleja regulação mais extensiva e detalhista, diante da aprendizagem adquirida quando da consolidação daquela tecnologia.

Como anteriormente destacado, durante esse processo, pode-se encontrar resistências à intervenção regulatória. Com o desígnio de primar pela regulação eficiente, o regulador se vê desafiado a ponderar dois vetores: velocidade e nível de abrangência. De qualquer forma, há que se ter dose extra de cautela para não se exagerar na regulamentação e acabar dificultando o desenvolvimento exponencial de determinada inovação tecnológica.

Em uma era de inovação tecnológica constante, complexa e disruptiva saber o que, quando e como estruturar a exata medida interventiva vem se tornando cada vez mais um desafio na prática regulatória; a falsa premissa de que se tem fatos suficientes para regular tende a culminar em ações imprudentes e, ao mesmo tempo, a paralisa regulatória favorece a disseminação de riscos, podendo resultar em mais complicações futuras. O equilíbrio não se alcança nem por meio de uma ação impensada e nem por meio do “não fazer nada”.

Nesse diapasão, é fundamental que o projeto regulatório precisa cada vez mais se tornar proativo, dinâmico, responsivo e mais receptivo a novas ideias, contribuindo, de fato, para a promoção da inovação em si. Em





consonância com os princípios elencados acima, a regulação deve ser idealmente pensada e trabalhada como um norte ao surgimento de um ambiente próspero para a originalidade, com efeitos positivos e duradouros ao desenvolvimento econômico. Em linha com o princípio da segurança jurídica, é de se admitir a propriedade de criação de uma cultura regulatória propensa à discussão, supervisão e controle democrático. Por meio de um renovado senso de participação, maiores serão as chances de redução das barreiras regulatórias e seus impactos negativos na sociedade.

Para que o futuro seja propício a um ambiente de negócios mais adequado, é imperioso um olhar prospectivo ao princípio da segurança jurídica e aos seus pilares: I) organicidade e clareza; II) celeridade; III) relação articulada entre o Estado e a sociedade; IV) desburocratização; V) flexibilidade e VI) responsividade. Significa dizer que os elementos a serem considerados na formação da norma regulatória compreenderão múltiplas visões, cada qual representando segmentos variados, na perspectiva do presente e do futuro. A formalização das escolhas públicas nesses moldes é imprescindível à manutenção do equilíbrio social.

### **3. Taxonomia do Custo-Benefício das Normas Reguladoras**

Como evidente, o estímulo ao compartilhamento de compromissos e metas sob o manto da segurança jurídica é a contrapartida necessária para formulação de regras sensatas, que estimulem a inovação, o funcionamento eficiente do mercado, impulsionando o crescimento econômico. O que se pretende é que os impactos reflitam no bem-estar social em diferentes direções, principal propósito da ação estatal.

Como é cediço, iniciativas regulatórias e políticas públicas produzem custos e benefícios para a sociedade. O custo decorre do efeito (direto ou indireto) da edição de um (ou mais) regulamento que interfere, em menor ou maior grau, no bem-estar dos cidadãos e consumidores, com reflexos nas



administrações e no ambiente de negócios. Segundo premissas da teoria econômica referidas por Titley (2015), o custo social de uma regulamentação é expresso pela carga total que impõe à economia, representando a diferença entre o custo e benefício social.

Recepciona-se aqui, em coerência com as ideias alusivas ao *Better Regulation*, a importância significativa que assume a análise de impacto regulatório, eis que ela possibilita o levantamento mais amplo de todos os benefícios, custos e riscos regulatórios, quantificando-os sempre que possível. Por meio do cumprimento de seus pré-requisitos, fornece uma base sólida na escolha das melhores opções regulatórias, contribuindo para que as opções mais econômicas e eficientes sejam priorizadas.

A despeito da relevância do tema, ainda há carência de discussões no âmbito da literatura nacional e internacional sobre os conceitos “custos e benefícios”, quer “diretos ou indiretos”, na economia, o que parece evidente, quando se verifica a falta de convergência de entendimentos em torno da taxonomia potencialmente ideal (Titley, 2015).

Para ilustrar, sublinha-se que, mesmo a principal fonte de orientação de práticas regulatórias para aqueles que laboram no domínio público do Reino Unido, não apresenta definições claras de impactos diretos e indiretos das normas regulatórias, deixando a desejar no que diz respeito a subsídios necessários à preparação do regulador quanto ao exercício da função normativa.

Sob outra vertente, as *Guidelines for Preparing Economic Analysis* (United States of America, 2014), publicadas pela Agência de Proteção Ambiental dos EUA (EPA), funcionam como manual de referência aos funcionários do Governo dos EUA para subsidiar a decisão. As diretrizes foram definidas a partir da avaliação dos impactos dos regulamentos ambientais, embora tenham sido aplicadas amplamente na ambiência regulatória.



Ao contrário dos custos, as normativas da EPA não definem benefícios diretos e indiretos das normas regulatórias na sociedade. Em que pese não ser majoritário, é bem conhecido o argumento de que os custos são mais mensuráveis e imediatos, em comparação com os benefícios promovidos pelas normas regulatórias, habitualmente mais difundidos, com efeitos projetados no tempo e, portanto, mais complexos quando se trata de estabelecer medidas objetivas.

Em linhas gerais, custos diretos envolvem os impactos decorrentes da aplicação de regulamento para empresas, famílias, administrações públicas e agências reguladoras, ao passo que os custos indiretos compreendem os efeitos provocados nos segmentos que ultrapassam o público-alvo da regulamentação.

Nessa linha de reflexão, o *European Commission Guidance* (Renda *et al.*, 2013) dedica-se à classificação dos custos e benefícios das normas regulatórias, com base na experiência da União Europeia. Há certas semelhanças em relação às terminologias utilizadas nas diretrizes dos EUA, principalmente no que diz respeito aos custos indiretos.

Entretanto, contrastando com as orientações do Reino Unido e dos EUA, o estudo europeu fornece definições claras sobre os benefícios diretos e indiretos, proporcionados pelas normas regulatórias à pluralidade de setores da sociedade.

Por meio do *Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance* (2014), a OCDE, com apoio de membros da Áustria, República Tcheca, Alemanha, México, Holanda, Noruega, Reino Unido e Comissão Europeia, sistematizou as principais diretrizes de apoio aos governos na elaboração de políticas públicas. Ao que tudo indica, há razoável consenso internacional sobre as suas conclusões e recomendações.

O termo “custos regulatórios”, empregado pela OCDE, abrange custos diretos ou indiretos, atribuíveis à carga regulatória normativa existente, bem como àqueles oriundos da adoção de novo regulamento. Em ambas as



situações, os impactos, em menor ou maior intensidade, alcançam diferentes tipos de atores. Discorrendo sobre a classificação de custos, com base nos segmentos de partes afetadas, a OCDE apresenta as seguintes categorias:

- I) cidadãos e sociedade, representando o rol indistinto de atores que sofrem com os impactos generalizados da regulação;
- II) consumidores, grupos de cidadãos consumidores de produtos ou serviços específicos, que participam de determinado mercado atingido pelo regulamento;
- III) segmento empresarial, empresas que sofrem impactos com a iniciativa regulatória adotada;
- IV) administrações públicas nacionais, regionais ou locais, representando os órgãos, serviços e agentes vocacionados à elaboração e execução de ações em prol do interesse público;
- V) organismos supranacionais, que incorporam limites internos (e externos que se expandem para além do plano nacional) e subnacional do governo que, não raro, sofrem a interferência dos efeitos das regulações sobrepostas.

A OCDE (2014) distribui os custos das normas em diversas categorias (custos diretos de conformidade, custos financeiros, custos indiretos, custos de oportunidade, custos econômicos) iniciativa também difundida por outras fontes, que auxiliam sobremaneira na identificação precisa de outros aspectos de particular interesse ao tema em estudo.

Por sua vez, a categorização dos benefícios das normas regulatórias não é tão explícita quanto à abordagem teórica dos custos das normas. Em conformidade com as considerações de Renda *et al.* (2013), tudo leva a crer que os benefícios, por serem os elementos mais observáveis de um regulamento e os menos fáceis de classificar na prática, tendem a passar despercebidos pela literatura internacional.

Isso é compreensível, pois dificuldades práticas contribuem para a precariedade de referências em torno da matéria. De acordo com Titley



(2015), ainda são desconhecidos métodos capazes de expressar em termos monetários o valor de uma proteção aos direitos fundamentais, por exemplo.

Sem surpresa, o que “aparentemente” representa um tipo de benefício regulatório para determinado setor pode, ao mesmo tempo, externar impactos negativos e cumulativos para boa parte da sociedade, incluindo o setor público, sendo forçoso lembrar, com apoio das premissas econômicas, que essas mudanças simétricas no bem-estar se cancelam em nível agregado<sup>1</sup>. Por óbvio, situação inversa também pode ocorrer, beneficiando cumulativamente, direta ou indiretamente, a coletividade.

Para ilustrar, segundo Renda *et al.* (2013), determinado comando regulatório que reduz os níveis de conformidade, atenuando o rigor no fornecimento de informações concernentes à saúde e segurança no local de trabalho, é corriqueiramente recepcionado com bons olhos no ambiente empresarial. No entanto, tem tudo para elevar, a médio e longo prazo, os custos de monitoramento para o setor público, principalmente aos órgãos e entidades encarregados de garantir a segurança dos trabalhadores. Na ausência de esforços dessa natureza, a situação tende a piorar, com propensão à elevação dos níveis de insegurança no local de trabalho.

Em outros cenários, os investimentos necessários para alcançar conformidade podem tornar viável, por meio da experiência regulatória adquirida, a economia de custos.

Questões dessa índole acirram a complexidade e desafios em torno da taxonomia ideal, no plano teórico. Decorre daí a inferência de que as regulamentações se propõem, como impacto final, a melhorar o bem-estar, que pode ser descrito em termos de eficiência ou em outros termos.

Paralelamente, são crescentes as orientações que se espraiam por domínios nacional e internacional sobre os aspectos práticos da análise

---

<sup>1</sup> Para uma visão detalhada desse aspecto, consultar Renda *et al.* (2013), capítulo 1.



custo-benefício, que, não raro, deixam a desejar em termos de confiabilidade (Beales, 2017).

Sobre o tema, Sustain (1995), referindo-se à ênfase sem precedentes à valorização da análise custo-benefício, rememora que a Ordem Executiva nº 13.563, titulada “miniconstituição para o Estado regulatório americano”, recomenda o prosseguimento da regulação apenas quando os benefícios justificarem os custos, e quando a abordagem escolhida maximizar os benefícios líquidos. Mesmo assim, reconhece que alguns valores são impossíveis de quantificar, como a dignidade humana, e, nesses casos, como solução, exige-se da entidade reguladora o emprego de esforços adicionais para provar que a regra produz benefícios, não quantificáveis, porém significativos.

Conforme análise de Renda *et al.* (2013), não obstante a acanhada discussão teórica em torno dos tipos de benefícios das normas regulatórias na sociedade, é possível mapear, assim como os custos, os benefícios das normas regulatórias, que podem ser expressos em termos de benefícios diretos e indiretos, com difusão de efeitos sociais sobre toda sociedade.

Segundo os autores, os benefícios diretos das normas regulatórias podem ser expressos em termos de:

- I) utilidade, bem-estar ou satisfação dos indivíduos, tais aspectos são valorizados por meio de técnicas que permitem capturar a soma das preferências individuais (disposição a pagar) para um futuro estado de mundo. A regulamentação que se predispõe a gerar resultados positivos na saúde humana (redução da mortalidade e benefícios de morbidade) e no meio ambiente (preservação da biodiversidade, redução da poluição, promoção de uso de recursos renováveis, etc.) é comumente titulada “regulamentação para salvar vidas”;
- II) maior eficiência do mercado, incluindo melhorias na alocação de recursos e redução de custos de conformidade. Em geral, o benefício da regulamentação é alcançado quando os requisitos regulatórios



contribuem decisivamente no tratamento de um determinado fator, que se deixado a própria sorte (interação das forças de mercado) não culminaria com um resultado eficiente.

Por sua vez, os benefícios indiretos das normas regulatórias podem ser expressos em termos de:

- I) benefícios macroeconômicos mais amplos, como aumentos do PIB, incremento da competitividade e produtividade;
- II) benefícios não monetizáveis, como a proteção aos direitos fundamentais, estabilidade nacional, etc.;
- III) produção de efeitos colaterais; benefícios indiretos de conformidade, externalidades positivas, segurança jurídica e justiça corretiva.

#### **4. Impacto Cumulativo das Normas Regulatórias e seus Efeitos na Inovação e Desempenho Econômico**

Se, por um lado, a posição das empresas em relação às fronteiras tecnológicas existentes é elemento importante a se considerar: por outro, a literatura reconhece que, em curto prazo, a conformidade regulatória pode criar ônus à maioria das empresas (novas ou antigas), com reflexos negativos para a inovação. Quando isso acontece, Stewart (2010) nota ser comum desvio de tempo e dinheiro, os quais poderiam ser empregados para as atividades inovadoras, favorecendo a consecução da conformidade regulatória.

Aspecto igualmente relevante ocorre quando as empresas se valem da inovação para escapar das restrições regulatórias, caracterizando, segundo Stewart (2010), a inovação evasiva. Para ilustrar, o autor relembra que a regulação restrita sobre determinado produto final, como os cheques, pode fazer com que determinado banco desenvolva novos produtos finais (transferência de fundos), que estariam, portanto, fora do escopo do



regulamento. De outra perspectiva, é bastante comum, quando a cobertura do regulamento é mais ampla, as inovações resultantes do produto ou processo permaneceram dentro da cobertura da conformidade regulatória, sendo tituladas “inovações de conformidade”.

Para Crafts (2006), não obstante a variedade de abordagens que se dedicam a explorar o impacto da regulamentação na inovação, não há dúvidas de que o custo de conformidade reduz os recursos disponíveis para investimentos em pesquisa e desenvolvimento de novos planos de ação. A matemática não falha; menor intensidade de capital, nível reduzido de progresso e inovação.

O cumprimento das normas pode elevar os custos do setor regulado e, a depender de sua proporção, desestimular inteiramente a liberdade de ação empresarial, aumentando a atmosfera de escuridão nos negócios. Ao passo que uma regulação bem projetada tem o potencial contributivo de fomentar o investimento em atividades inovadoras.

Os regulamentos que se dispõem a estimular a inovação assim o fazem por meio de exigências diretas de conformidade. Além disso, seus preceitos são delineados de forma a minimizar a carga total de conformidade e, ao mesmo tempo, mitigar os riscos de invenções imprudentes (Stewart, 2010). É de se notar que a “mera” exigência de inovação resultante de normas regulatórias não é garantia pura e simples de que a atividade inovadora ocorrerá segundo os princípios e preceitos atribuídos à inovação.

Para Majumbar e Marcus (2001), em referência a pesquisas realizadas, a característica das instituições reguladoras, a flexibilidade do marco regulatório e o comprometimento das instituições governamentais são elementos cruciais na determinação do impacto da regulação na inovação.

A ausência de um olhar atento a essas determinantes favorece a propagação de ideais radicais em torno da compreensão da atividade regulatória, o que para Beales (2017) se traduz em uma possibilidade real





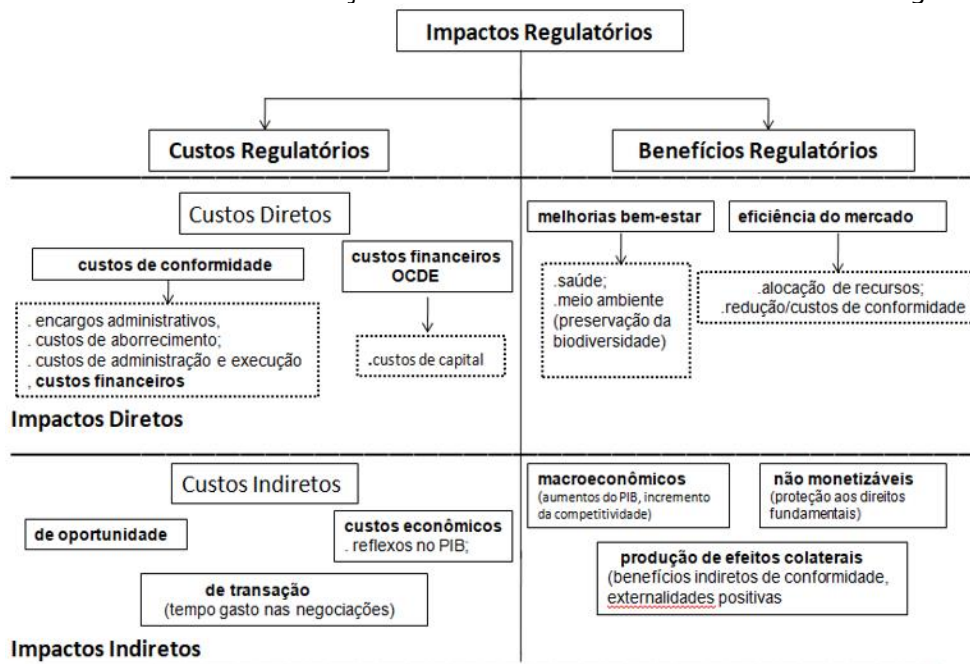
de barreira à inovação, com resultados que nem sempre ocorrem conforme o esperado – mais custos em detrimento do bem-estar.

Ao que tudo indica, no esteio das lições de Levi-Faur (2011), Majumbar e Marcus (2001), são falhas encorajadas pela governança da regulação em si, ou seja, decorrentes da estrutura do processo regulatório em si.

Disso resulta a necessidade de interconectividade da abordagem dos custos e benefícios das normas com requisitos mais específicos que tornem efetivamente apta a função normativa à adoção de medidas preventivas e o enfrentamento, a contento, de eventuais distorções.

Isto posto, é possível identificar, de forma esquemática, a natureza dos custos e benefícios das normas regulatórias apresentados no capítulo, a partir dos seguintes critérios: **I) impactos diretos:** Ia) custos de conformidade e custos financeiros; ib) benefícios regulatórios: melhorias de bem-estar e eficiência de mercado e **II) impactos indiretos:** iia) custos de oportunidade, econômicos e de transação e iib) benefícios macroeconômicos, não monetizáveis e de conformidade.

Mapa conceitual 1 – Identificação dos custos e benefícios das normas regulatórias.



Fonte: Elaborado pelos autores.



A terminologia “custos regulatórios” usada pela OCDE abrange todos os custos atribuíveis ao cumprimento de um determinado comando regulatório; de natureza direta ou indireta; arcado ou não por empresas, consumidores, governo, além de outros grupos e autoridades.

Não obstante a larga difusão da Análise de Impacto Regulatório, como processo de orientação responsiva à tomada decisória, permitindo análise prévia das alternativas decisórias (estimativa de impactos e benefícios na sociedade) existentes para o enfrentamento de determinado problema em questão; não há, segundo a literatura atual, definição clara e pontual dos impactos diretos e indiretos das normas regulatórias.

Na esteira dos desafios a se considerar, é baixa a importância em torno de pesquisas acerca dos benefícios das normas regulatórias e, nem sempre, é dedutível a separação entre impactos e benefícios, o que contribui, segundo alguns autores, na intitulação “dois lados da mesma moeda.” A ausência de convergência de entendimentos dificulta a elaboração da taxonomia ideal.

Mesmo assim, é consenso geral que as categorias de custos regulatórios são relevantes para compreensão do impacto geral da regulação de comando e controle, e devem, na medida do possível, ser contabilizadas. Entretanto, a quantificação destas categorias se torna cada vez mais desafiadora à medida que a análise vai além da exploração dos custos de conformidade e, não raro, os impactos indiretos e macroeconômicos são os que mais apresentam desafios analíticos e incertezas estruturais, segundo esclarecimentos da OCDE.

## **5. Considerações Finais**

Como referido, se uma norma isoladamente pode impactar positiva ou negativamente a economia, não é de se estranhar a possibilidade de impacto cumulativo (altos custos diretos de conformidade) oriundo de normas ambíguas, descontextualizadas, contraditórias ou sobrepostas, com maiores



desdobramentos na eficiência dinâmica da economia - ou seja, a capacidade de crescimento e inovação no médio e no longo prazo.

Daí o maior rigor de observância do princípio da segurança jurídica na explicitação atenta e responsiva dos custos diretos e indiretos, externalidades positivas e negativas, benefícios esperados pela sociedade, decorrentes da opção regulatória escolhida. Cuidado esse que deve ser observado em todos os caminhos cotejados pelo regulador para o alcance do resultado prático pretendido, inclusive no que se refere aos impactos das normas regulatórias vigentes e efeitos na inovação.

A extensão dos desdobramentos e a consideração dos elementos deflagradores da inovação fogem do escopo de abordagem deste artigo; no entanto, é importante identificar no que ela consiste. Em geral, partindo-se da contribuição da ciência econômica, conceito de "inovação" traz a ideia de "criação e implementação" de novos processos, métodos, ideias, produtos e serviços (novas técnicas para a prestação de serviços públicos), tendo por consequência expressivas mudanças econômicas e sociais. A inovação é considerada o elemento propulsor do desenvolvimento econômico.

A dinâmica do processo de inovação requer a adaptação das instituições existentes e exige do mercado a devida importância cíclica como parte das estratégias de negócio (Baptista; Keller, 2016). Para que o processo seja bem-sucedido, é indispensável que os esforços significativos da intervenção regulatória estatal sejam eficientes, levando-se em conta, a partir das alternativas ou possibilidades decisórias existentes, a importância da inovação e suas consequências práticas na economia.

A rigor, em um ambiente de mercado competitivo, é de esperar o lançamento constante de novas soluções inovadoras como norte ao crescimento econômico na perspectiva conjuntural, o que nem sempre é possível. Entre os fatores que interferem nessa mudança, Blind, Petersen e Riillo (2017) realçam a existência de uma grande variedade de normas



regulatórias, que influenciam negativamente, em menor ou maior grau, as estratégias e atividades empresariais.

Para os autores, várias dimensões devem ser levadas em conta na elaboração dos regulamentos, como as especificações do setor regulado, os tipos de impacto e seus reflexos sobre as novas, tradicionais e mais antigas empresas do mercado.

Na prática, políticas projetadas para aprimorar a concorrência aumentam os incentivos de inovação, e muitas empresas recorrem a essa importante estratégia para escapar dos efeitos da concorrência acirrada.

As evidências apontam que as empresas já atuantes no mercado apresentam relativamente pouca dificuldade para cumprir os requisitos regulatórios; ao mesmo tempo, desvelam que as empresas mais jovens mostram mais dificuldades na adequação da conformidade regulatória exigida, precipuamente por lhes faltar experiência.

Em síntese, compete às autoridades públicas promover condições para que os princípios da liberdade e igualdade dos cidadãos sejam efetivamente usufruídos.

Trata-se, portanto, de elaborar normas que espelhem o compartilhamento de benefícios e responsabilidades consentâneos à realização dos valores fundantes da ordem constitucional, entre os quais sobressai a implementação de iniciativas que impulsionam o desenvolvimento socioeconômico e propiciem melhores condições de vida à sociedade.

Nestes moldes, todas as categorias de custos regulatórios importam na compreensão do impacto geral da regulação, sendo prudente o mapeamento prévio de todas as áreas nas quais os custos de uma dada proposta se revelariam ou não desproporcionais e, portanto, deveriam ou não prosseguir, o que inclui a aferição: dos possíveis encargos administrativos, exame da literalidade da norma na prevenção de elevados custos incidentes no segmento regulado (substanciais de conformidade),



estimativa de contribuição no encorajamento ou não de novos players no mercado, exame prospectivo de impacto no bem-estar geral da população, custos de oportunidade que podem ser deflagrados simultaneamente no setor público e privado, do grau da medida regulatória na produção de efeitos colaterais (externalidades positivas ou negativas). A exploração dos impactos apresentada, independentemente das limitações verificadas, é um suporte de direção aos reguladores na promoção de melhorias da qualidade regulatória.



## Referências

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BALDWIN, Robert. Why rules don't work. *The Modern Law Review*, v. 53, n. 3, p. 321, 1990.

BAPTISTA, P.; KELLER, C. I. Por que, quando e como regular as novas tecnologias?: os desafios trazidos pelas inovações disruptivas. *RDA - Revista de Direito Administrativo*, v. 273, p. 123-163, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v273.2016.66659>. Acesso em: 2 jan. 2023.

BARDACH, Eugene; KAGAN, Robert. *Going by the book: the problem of regulatory unreasonableness*. Philadelphia: Temple University Press, 1982.

BEALES, Howard *et al.* *Government regulation: the good, the bad, & the ugly*. Washington: Regulatory Transparency Project, 2017. Disponível em: <https://regproject.org/wp-content/uploads/RTP-Regulatory-Process-Working-Group-Paper.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2023.

BLIND, Knut; PETERSEN, Sören S.; RIILLO, Cesare A. F. The impact of standards and regulation on innovation in uncertain markets. *Research Policy*, v. 46, n. 1, p. 249-264, 2017.

CHEVALLIER, Jacques. *O Estado pós-moderno*. Tradução Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

CRAFTS, N. Regulation and productivity performance. *Review of Economic Policy*, Oxford, v. 22, n. 2, p. 186-202, 2006.

FENWICK, Mark D.; KAAL, Wulf; VERMEULEN, Erik. Regulation tomorrow: what happens when technology is faster than the law? *American University Business Law Review*, v. 6, n. 3, 2017. Disponível em: <http://digitalcommons.wcl.american.edu/aublrvol6/iss3/1>. Acesso em: 3 jan 2023.

HART, L. A. *The concept of law*. 2nd.ed. London: Oxford University Press, 1961.

LEVI-FAUR, D. Regulation and regulatory governance. In: Levi-Faur, D. (ed). *Handbook on the politics of regulation*. Cheltenham: E. Elgar Publishing, 2011.



MAJUMBAR, S. K.; MARCUS, A. A. Rules versus discretion: the productivity consequences of flexible regulation. *Acad. Manage. J.*, v. 44, n. 1, p. 170-179, 2001.

MCKIE, James W. Regulation and the free market: the problem of boundaries. *Bell Journal*, v. 1, n. 1, p. 7-9, Spring 1970.

MENDES, Flavine Meghy Metne. *Processo normativo das agências reguladoras: atributos específicos à governança regulatória*. São Paulo: Giz Editorial, 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. *OECD regulatory compliance cost assessment guidance*. Paris: OECD, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209657-en>. Acesso em: 2 jan. 2023.

RENDA, Andrea *et al.* *Assessing the costs and benefits of regulation*. Brussels: European Commission, 2013.

RODRÍGUES-ARÃNA MUNÕZ, Jaime. *Direito fundamental à boa administração*. Tradução Daniel Wunder Hanchem. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

STEWART, Luke A. *The impact of regulation on innovation in the United States: a cross-industry*. Washington: Information Technology & Innovation Foundation, 2010.

SUNSTEIN, Cass R. Problems with rules. *California Law Review*, v. 83, n. 4, p. 953, 1995.

TITLEY, B. *Evaluating costs and benefits for regulatory purposes: direct and indirect impacts of regulation on business*. London: Department for Business, Energy and Industrial Strategy, 2015.

UNITED STATES OF AMERICA. Environmental Protection Agency. Guidelines for preparing economic analysis. *EPA 240-R-10-001*, 2014. Disponível em: <https://www3.epa.gov/region1/npdes/merrimackstation/pdfs/ar/AR-1698.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2023.