

A análise de impacto regulatório e relações governamentais: sua aplicação em políticas comerciais internacionais

Regulatory impact analysis and governmental relations: applications to international trade policies

Gabriel Mota Silveira*

Resumo

O artigo visa atualizar o entendimento sobre um dos fatores essenciais para a integração de atividades comerciais internacionais. Aponta-se a importância do rumo das negociações internacionais no que toca a harmonização regulatória, tendo em vista seu potencial favorável à harmonização econômica internacional. O artigo traz a tona o efeito que a relação entre boas práticas decisórias administrativas e a defesa de interesses pode ter no comércio internacional. A análise é feita a partir da descrição de modelos e teorias de regulação desenvolvidas no âmbito do Estado brasileiro, de acordo com o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação — PRO-REG, e da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, à luz de sua aplicação em acordos de facilitação comercial. Conclui-se que o estudo da ferramenta de Análise de Impacto Regulatório é um caminho de aproximação para negociações internacionais que envolvem arranjos cooperativos comerciais.

Palavras-chave: Análise de impacto regulatório. Comércio Internacional. Relações Governamentais.

Abstract

In sight of strong contextual changes on the International trade functionality, this article aims to establish a more updated understanding of key factors for the integration of global commercial activities. It is stressed the importance of a new line of thought on the international regulatory negotiations, in light of their potential for boosting international economic cooperation. It is highlighted the outcome of the relation between good practices in administrative decisions and lobbying and advocacy activities in international commerce. The analysis is based on the description of regulatory models and theories developed within the Brazilian State and the Organization for Economic Cooperation and Development, through their applicability in commercial facilitation agreements. The conclusion is that Regulatory Impact Analysis is one of the most prominent paths for facilitating international commercial negotiations.

Keywords: Regulatory Impact Analysis. International Trade. Lobby. Governmental Relations.

* Graduado em Relações Internacionais pelo Centro Universitário de Brasília. Contato: gmota.silveira1@gmail.com

Introdução

As mudanças contextuais a nível de integração de mercados tem apresentado desafios que muitas vezes promovem a necessidade de adaptação no processo decisório governamental. A transparência e a participação da sociedade podem ser colocados como as duas principais bases para o contínuo sucesso da governança entre os poderes do Estado. Entende-se por governança o conceito trazido pela Comissão sobre Governança Global da Organização das Nações Unidas (1992): “[...] a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns” (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996, p. 2). No caso o artigo articula-se sobre a perspectiva dos problemas comuns que dizem respeito ao comércio internacional.

O estudo sobre boas práticas em processos decisórios em medidas de regulação comercial pode ser entendido como uma medida eficiente para promover uma análise dos impactos à sociedade provenientes de movimentos favoráveis à governança. É válido ressaltar que devem existir ferramentas empíricas que sustentem as decisões racionais do Estado, de modo que elas são importantes para avaliar os custos, benefícios e efeitos resultantes da inserção de economias modernas no mercado internacional Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2008). Com efeito global, percebe-se que a tendência de aumentar o estudo de impacto em propostas regulatórias tem sido utilizada por membros da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico. A necessidade de governança para o resolução de questões multitemáticas exprime as condições que permeiam o entendimento de novas propostas de metodologia para a elaboração e implementação em processos decisórios. De certa forma, a participação dos novos agentes sociais através de mecanismos de facilitação de participação de iniciativa governamental mostram que foi identificada uma relação de interdependência entre os agentes políticos, econômicos e sociais.

Tal relação de interdependência entre agentes representa uma mudança no contexto não somente no nível de políticas públicas nacionais, mas nas devidas necessidades de funcionamento de qualquer sistema político embasado pela primazia do estado de direito. Certamente, as questões no âmbito do comércio internacional apresentam um enorme campo para a argumentação e o de-

bate quanto a aplicação de ferramentas de análise para processos decisórios que levam em consideração a multiplicidade de atores e os impactos variáveis de políticas comerciais sobre um país. A elaboração e negociação de tratados e acordos internacionais cabe, na maioria dos casos, às esferas nacionais do poder executivo que se baseiam em um cálculo racional utilitário que leva em consideração justamente a relação entre interesses nacionais em diferentes níveis de análise. Contudo, é constante no processo decisório a avaliação inteligente e estratégica dos custos e benefícios provenientes de qualquer tomada de ação. O artigo argumenta que ao pensar que a unidade dos participantes do processo decisório estarão seguindo essa mesma ferramenta lógica para avaliar os impactos da decisão facilita-se a gestão de acordos comerciais, evidenciando com transparência seus impactos sobre os países.

Existem diversas propostas para a implementação de melhorias nesse sentido de governança e transparência para todas as esferas de poder. Para este estudo a metodologia escolhida para ser utilizada frente as questões de comércio internacional é a Análise de Impacto Regulatório (AIR), como proposta pela OCDE (2008). Sendo assim, em vista das questões globais do comércio internacional, e suas devidas políticas de facilitação do comércio, o estudo se dará no sentido de apresentar uma avaliação do efeito que a AIR pode gerar sobre a decisão de tais políticas comerciais globais. Isso será feito de modo a ilustrar como seria a elaboração de uma política comercial tendo em vista seu processo decisório dentro do Poder Executivo de um Estado. Dada a possibilidade de adesão a um tratado de facilitação comercial que conste dentro dos padrões estratégicos da Organização Mundial do Comércio, o estudo discorrerá sobre as implicações provenientes da utilização da análise de impacto regulatório dentro do processo decisório de tal matéria.

Será considerado como objetivo principal da pesquisa demonstrar como tal análise poderia auxiliar na viabilização da harmonização da regulamentação comercial frente ao mercado internacional. Supondo que a razão entre a relação de custo e benefício em tela será pertinente primordialmente a utilização de uma metodologia específica para o processo decisório, ou seja, tornando o AIR o objeto de estudo da análise proposta. Além disso, evidenciar-se o papel que pesa sobre o papel da atividade de *lobby* e Relações Governamentais, tendo em vista a implementação da metodologia de AIR para o mérito da regulamentação comércio internacional.

Dessa maneira, para que seja possível melhor entender os efeitos da análise de impacto regulatório sobre o processo decisório de políticas comerciais, primeiramente será introduzido o entendimento conceitual sobre a AIR. De forma complementar, para que a matéria possa ser aplicada ao contexto que é alvo do estudo, será trazido para debate a perspectiva do Poder Executivo brasileiro acerca dos referenciais teóricos que permeiam a aplicação da AIR no âmbito nacional. Para tal apresenta-se o entendimento da Casa Civil da Presidência da República pertinente ao seu Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG), elencado na obra Cruz (2009) e Vasconcellos (2012).

Aplicação da análise de impacto regulatório nas políticas públicas

Previamente à explicação e definição propriamente dita do que se entende por Análise de Impacto Regulatório, é interessante elaborar sobre o contexto governamental e institucional no qual tal ferramenta se torna aplicável. Para tal é preciso conceber a ideia de que o Poder Executivo tem como objetivo focal a administração da legislação elaborada pelo Poder Legislativo, de modo a fazer com que a atividade de regulação seja posta de maneira eficiente, em vista do bem-público, operacionalizando as devidas ações para implementar a Lei. Tal mecanismo é fortemente presente quando são pensadas políticas públicas fiscais ou comerciais, tendo em vista acordos de facilitação do comércio. Dessa forma, demonstra-se que o Poder Executivo se coloca como o administrador da máquina pública, essa que é representada pela burocracia governamental que é o principal enfoque das medidas operacionais da AIR.

De uma perspectiva teórica todo esse aparato é embasado pelo modelo principal-agente, sob a perspectiva da teoria da escolha racional. Assume-se que no processo de decisão os indivíduos são atores racionais que buscarão obter suas preferências (FURLONG; KRAFT, 2015, p. 81). O entendimento primordial que existe sobre essa visão de funcionamento governamental se dá no sentido de se buscar a máxima de um determinado benefício, dada a utilidade de tal para um agente, minimizando custos. Percebe-se que a principal lógica por trás da elaboração de processos decisórios que seguem esse modelo parte da metodologia econômica. Dessa forma, entende-se que existe uma escolha econômica racional por trás do pro-

cesso decisório do Estado ao passo em que lhe é delegada a tomada de decisão, de modo em que exista uma razão entre a maximização da satisfação frente à restrição de recursos em termos de benefícios para a sociedade. Tal fato é primordial para se entender os efeitos positivos e a importância que a AIR pode ter nos processos decisórios que visem regulamentar a execução de uma legislação.

A importância da AIR se dá justamente sobre sua assistência em melhorar o retorno em termos de benefícios para sociedade proveniente das relações que seguem o modelo principal-agente, ou seja, no que tange a eficiência de uma política pública (FURLONG; KRAFT, 2015, p. 6-7). O principal objetivo é trabalhar de forma a mitigar os riscos e custos do modelo de delegação de poderes proposto pela relação principal-agente. Existem duas preocupações que surtem efeito a partir da implementação de metodologias de processo decisório tais como a AIR: a assimetria de informações e os custos de monitoramento e de transação. Ambos os casos se justificam pela relação de utilidade existente que permite que exista demanda e oferta em termos de regulação, sendo que as instituições políticas são responsáveis por ofertar os privilégios que são demandados pelos grupos de interesse, representados por setores econômicos que tendem a se beneficiar de determinada decisão regulatória.

A partir da decisão de oferta de regulação do agente, no caso a organização reguladora, surgem as preocupações com a assimetria de informações e os custos de monitoramento e de transação. Dessa maneira, percebe-se que toda e qualquer decisão contém implicitamente um nível de incerteza, dada pela possível falta de coerência entre todas as informações emitidas no âmbito da relação por ambas as partes. Então, os riscos e custos procedem justamente da incerteza proveniente das informações que existem sobre a necessidade, viabilidade e operacionalidade de um sistema regulatório, baseado na delegação de competências. A solução para mitigar tais erros informacionais se dá em função dos incentivos, positivos ou negativos, por parte das instituições políticas, para alinhar de forma coesa os interesses dos agentes que serão afetados por mudanças regulatórias.

Nesse cenário se encontra a busca por dois quesitos que são base para essa interação existente entre agentes políticos e grupos de interesses: a transparência e a prestação de contas. Ambos quesitos dizem respeito à *accountability* de um processo decisório, que

pode ser entendida como um grau de responsabilidade existente por parte dos agentes políticos frente à sociedade e/ou opinião pública. Posner (2006) define o termo como a necessidade de fazer com que agentes atinjam e reportem a obtenção de metas e resultados àqueles que os delegaram suas responsabilidades em primeiro lugar. Não obstante, entende-se que existem duas opções desvirtuosas que decorrem da falta de *accountability* em um processo decisório:

- o risco do comprometimento moral entendido como a possibilidade de existir uma produção incompleta e/ou errônea propositalmente, por parte do agente da informação;
- a seleção adversa na qual se tem um erro na seleção de parâmetros e critérios para a busca por informação, por parte do tomador de decisão.

Frente a esse cenário de incerteza e desconfiança o emprego da ferramenta de AIR é útil para superar os desafios institucionais descritos acima, de acordo com sua implementação na estrutura regulatória tradicional do Estado. A ideia é que se tenha a existência de agências especializadas e independentes que exerçam controle sobre o interesse público sem que exista a necessidade do provimento dos bens e serviços por parte do Estado, como forma de regulação direta através do monopólio estatal em determinados setores. (CRUZ, 2009, p. 54-55). Seguindo a caracterização de Cruz (2009) percebe-se que a regulação abordada no escopo da AIR neste artigo pode ser definida como Regulação Econômica:

Regulação Econômica – caracteriza-se pela intervenção direta nas decisões de mercado, tais como definição de preços, competição, entrada e saída de novos agentes nos mercados. Para a OCDE, nessa categoria a reforma deve se propor a aumentar a eficiência econômica por meio da redução de barreiras à competição e à inovação, utilizando a desregulamentação, a privatização e fornecendo estrutura para o funcionamento e a supervisão das atividades do mercado. (CRUZ, 2009, p. 57)

Dessa maneira, esse modelo de análise serve como ferramenta funcional dentro da perspectiva teórica dos agentes políticos encarregados de se submeter à racionalidade utilitária nos processos decisórios de elaboração e implementação regulatória. Por essa razão, a AIR pode ser descrita de acordo com sua objetividade metodológica que compreende a necessidade de dados tanto qualitativos

quanto quantitativos para tomada de decisão (SILVA, 2012, p. 18). Dessa forma, o campo de análise da AIR se dá tanto na avaliação de custo *versus* benefício da decisão por ação regulatória, quanto na própria avaliação da necessidade de tal. O que se permite através da utilização da AIR é a viabilidade estratégica através da proposição de cenários, guiados pela pesquisa empírica e objetiva, ou seja, essa é uma ferramenta de inteligência institucional. Além disso, percebe-se que ao se abordar a temática regulatória por esse viés cria-se uma maior facilidade em disseminar a informação necessária para os grupos interessados (SILVA, 2012). Isso porque existe um modelo processual a ser seguido na utilização da ferramenta da AIR, que promove o alinhamento informacional, de modo a possibilitar um maior grau de transparência na tomada de decisão.

Dessa maneira, a AIR é capaz de fazer com que a informação quanto a necessidade e coerência da proposta regulatória seja absorvida com mais legitimidade pela sociedade. Isso demonstra como tal ferramenta seria capaz de mitigar conflitos informacionais entre os interesses econômicos e sociais que compõem a esfera decisória das instituições e dos agentes sociais, de modo a facilitar o processo e caminhar no sentido de uma governança regulatória. Ao analisar o funcionamento da ferramenta de AIR é possível observar que a sua essência está em coordenar uma formatação precisa para normas de regulação econômica. Nesse sentido, argumenta-se que ao se incorporar internacionalmente esse formato de decisão promove-se a facilitação comercial, primordial para a integração de mercados. É importante esclarecer que existem diferentes formatos e amplitudes nos quais também pode ser observada a integração e a harmonização comercial, um exemplo recente são os acordos bilaterais e/ou regionais e multiregionais, como a Parceria Transpacífico (TPP).

O Funcionamento da Análise de Impacto Regulatório

Como já foi visto a AIR colabora para a governança regulatória por amenizar os riscos informacionais decorrentes do cálculo racional do processo decisório, através da objetividade empírica. Com o intuito de capacitar os tomadores de decisão, a ferramenta se apresenta de forma flexível e de fácil aplicação dado o contexto do país ou instituição ao qual será incorporado. É interessante frisar que essa particular característica da AIR é o que favorece sua capacidade de harmonização de regras à nível internacional. Isso pode

ser justificado segundo os parâmetros amplos de implementação da AIR que seguem a mesma lógica, capaz de abranger diferentes ambientes de aplicação e aproximar a relação entre os agentes políticos e econômicos presentes em cada um desses ambientes. Ou seja, ao se incorporar a AIR é possível fazer com exista uma maior coerência entre os processos decisórios estatais, no sentido do entendimento completo de seus impactos, assim, possibilitando um maior contato entre as partes interessadas.

A aplicação prática da AIR e de sua implementação foi descrita pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico via recomendação aos seus membros, dando sequência aos trabalhos nos relatórios específicos do departamento encarregado pela temática (OECD, 1995). O modelo institucionalizado da AIR se pauta em três pontos principais para assessorar a tomada de decisão. O que existe em termos de aplicação metodológica é a verificação do contexto no qual a regulação será aplicada para solucionar ou mitigar problema em tela. O contexto é feito através da observação, análise e articulação da questão sobre a qual se pretende regular. Observado tal contexto, a próxima etapa diz respeito a avaliação da utilidade do elemento regulatório, no sentido de pesar os custos e benefícios provenientes da sua elaboração e implementação. Aqui cabe ao modelo proposto pela AIR agir com o intuito de aproximar a oferta de privilégios regulatórios às demandas de agentes sociais e econômicos, equilibrando os impactos à sociedade. É importante frisar que verifica-se a opção de se evitar a regulação, tendo em vista a necessidade do mérito da questão a ser regulada maximizando, independentemente da opção escolhida, o bem público.

No decorrer da evolução da metodologia e das experiências obtidas, pelos países que se adaptaram as recomendações referentes à AIR, desenvolveu-se uma maneira mais rápida de se atribuir aplicabilidade eficiente à ferramenta. Foi criado um *checklist* (Figura 1) que permite verificar todas as condições para a eficiência do processo decisório regulatório, tendo em vista os ensinamentos metodológicos da ferramenta. As questões propostas a serem pesquisadas e respondidas durante a elaboração da AIR são a base para o processo decisório transparente e socialmente responsável.

Como exposto pelo guia da OCDE sobre a aplicação da AIR, o seu processo de elaboração deve ser embasado por um processo político racional, no qual a profundidade da análise é determinada pelo grau do tamanho da questão política em questão (ORGANIZA-

ÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2008). Sendo assim, de acordo com sua própria definição, cabe a AIR definir o contexto e os objetivos da política a ser elaborada. Por essa razão segue-se o seguinte padrão:

- identificar e definir todas as opções, regulatórias ou não regulatórias, viáveis para a solução do problema em questão;
- quantificar os impactos das opções viáveis, em termos de custos, benefícios e efeitos distributivos;
- elaborar estratégias de *compliance* para cada opção, no sentido de verificar quesitos de eficiência e eficácia;
- desenvolver mecanismos de monitoramento e avaliação para a proposta de política, beneficiando requisitos para futuras decisões regulatórias; e
- incorporar sistematicamente mecanismos de consulta pública, fornecendo a todos os interessados a oportunidade de participar no processo regulatório (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2008, p.16-17). Após a elaboração de um relatório contendo uma análise sobre cada uma dessas questões, embasadas por um tratamento empírico e quantitativo, pode-se dizer que se está apto a iniciar a tomada de decisão.

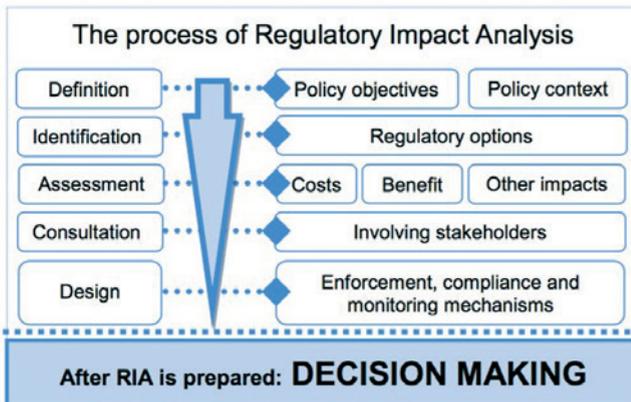


Figura 1 - Elementos Integrantes da Análise de Impacto Regulatório

Fonte: (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2008)

Ao se atribuir tais procedimentos previamente à tomada de decisão observa-se que na prática a AIR existe como algo superior a uma simples ferramenta. Tal fato é observável no momento em que própria OCDE recomenda se pensar a inclusão da AIR como um processo sistemático para se avaliar políticas propostas para solucionar uma determinada questão (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2008, p. 15). Nesse sentido, a AIR seria uma via de comunicação estratégica que é criada com o intuito de permitir a disseminação igualmente acessível das informações que dizem respeito aos efeitos em potencial de uma política regulatória. O principal ganho de se incorporar esse aparato funcional ao cotidiano de uma instituição é o fortalecimento da transparência das decisões. Tendo em vista a justificativa por um modelo de pensamento racional presente na AIR é possível entender como o modelo fornece a oportunidade para refletir questões de extrema importância desde o princípio do processo decisório.

Assim, no decorrer da evolução e do desenvolvimento de boas práticas relacionadas ao processo decisório permeado pela utilização da AIR terá-se, conseqüentemente, um crescimento da credibilidade tanto da instituição em si quanto de suas ações regulatórias frente ao público interessado. Dessa forma, pode ser dito que através da aproximação entre governo e agentes socioeconômicos formalmente gerada pela AIR existe um ganho de legitimidade para a governança administrativa do Estado. Principalmente quando integrada de forma eficaz ao processo político é possível verificar que a discussão e argumentação empírica em torno das políticas regulatórias evolui e beneficia a tomada de decisão a atingir com mais eficiência os objetivos lançados (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2008, p.17).

A Análise de Impacto Regulatório e as Relações Internacionais

A importância de todo esse aparato ganha ainda mais força quando é pensado junto ao funcionamento de um sistema político internacional, tendo em vista a interação com grupos de interesse presentes no comércio global. Tal sentido pode ser estendido até mesmo para o funcionamento dos mecanismos de defesa de interesses junto às instituições do Direito do Comércio Internacional, como a Organização Mundial do Comércio. A participação de diferentes partes em um sistema internacional de governança no

comércio, fornece um maior grau de transparência e credibilidade as suas instituições, fazendo com que as suas decisões possam ser elaboradas, desenvolvidas e implementadas sob a guarda de uma maior representatividade. Dessa forma, proporciona-se aos agentes econômicos, no sentido de grupos de interesse, a chance de colaborar com seu governo na defesa de seus interesses, ao passo que fazem o interesse nacional se confundir com seus próprios. Todo esse escopo de ação é fortalecido pela formalidade e transparência decorrente de métodos institucionais de estudo de decisão, como a AIR. Tal visão é sustentada em quatro pontos apresentados por Kowalski e Perepechay (2015), no que diz respeito às dificuldades das relações entre a regulação direta do Estado internacionalmente:

- as visões divergentes entre cidadãos de diferentes países sobre privilégios regulatórios ofertados às empresas reguladas diretamente pelo Estado;
- a tendência das variações nas abordagens acerca da regulação setorial do Estado que cria distorções no campo internacional;
- o menor rigor no acompanhamento e execução sobre regulação direta do estado em detrimento da competição externa; e
- medidas de publicidade e transparência no trato da regulação direta do Estado perante o contexto internacional (KOWALSKI; PERECHAY, 2015, p. 24)

A importância e a força das mudanças institucionais a favor da formalidade e transparência são observadas em dois tipos de esforço regulatório, “[...] diretamente, por meio do provimento de bens e serviços públicos pelo próprio Estado, via empresas estatais que atuam em setores de monopólios naturais ou não; ou a partir de sua própria estrutura tradicional, como ministérios ou órgãos a eles subordinados” (CRUZ, 2009, 54). Não obstante, Cruz (2009) relembra que a ideia de Estado regulador como existe hoje parte da apropriação do modelo de inovação institucional iniciado pelos Estados Unidos por outros países. Assim, firmou-se a tendência de “[...] delegar a gestão de serviços públicos e coletivos a empresas privadas, com a condição de instituir agências administrativas independentes, denominadas agências reguladoras” (CRUZ, 2009, 55). Tal fato é verdadeiro principalmente quando se é observado o aumento da amplitude de acesso e da publicidade proveniente dos agentes de regulação adeptos da AIR, no que tange sua ação em paí-

ses membros da OCDE, como feito inicialmente nos Estados Unidos. Nesse sentido, pode-se observar uma relação mutualmente benéfica já que a associação informativa permite ao Estado auxiliar o desenvolvimento das atividades econômicas que irão influenciar seu próprio posicionamento no comércio internacional.

Contudo, é possível pensar a ação regulatória do Estado no comércio internacional de duas maneiras. Cabe à ação regulatória distribuir privilégios aos diferentes setores e camadas da economia nacional como também assegurar o bem estar de seu mercado interno. Ou seja, a aplicação de modelos de decisão como a AIR permite conciliar de maneira mais eficaz os deveres do Estado com a economia nacional e, concomitantemente, com a sociedade. Como já foi dito, isso permite que exista maior unidade na defesa do interesse nacional frente aos desafios competitivos do comércio internacional, uma vez que este interesse é formado pela soma das demandas dos agentes econômicos e do dever do Estado em garantir a segurança do interesse público de seu mercado consumidor. O funcionamento da defesa desse interesse a nível nacional se dá justamente pela regulação estratégica, feita com transparência, nos diferentes setores da economia que irão ser protegidos pela ação Estatal no comércio internacional. Nesse sentido, a atividade de relações governamentais é peça fundamental para articulação política dos interesses econômicos que devem prevalecer no âmbito do comércio internacional, e a AIR é a ferramenta que facilita esse engajamento informacional entre Estado e setores econômicos de forma objetiva e racional, diminuindo a incerteza entre as partes e promovendo uma responsabilização solidária entre as partes.

Cruz aponta de acordo com as recomendações três facetas da regulação sob as quais se forma o interesse nacional que servirá de amparo para ação estatal na sua ação no comércio internacional (CRUZ, 2009). A autora nos mostra que o Estado regula economicamente intervindo diretamente nas decisões de mercado, de modo a propor a maior eficiência possível à econômica nacional. Existe também a regulação social o qual deve “[...] atuar sobre recursos sociais que não estão sujeitos a transações de mercado, mas que, no entanto, são importantes ou mesmo imprescindíveis à produção de um bem ou serviço regulado.” (CRUZ, 2009, p. 57). A terceira faceta da regulação é a administrativa que determina o modelo de operação utilizado pelo Estado para determinar sobre questões regulatórias.

Nesse sentido, argumenta-se que o papel do Estado Regulador no âmbito internacional ocorre concomitantemente com as atividades desenvolvidas no âmbito das relações governamentais. Cabe ao Estado identificar o interesse nacional de forma eficiente e eficaz através de um conglomerado das melhores práticas regulatórias setoriais para o país, definidas sob o escopo de cada agência regulatória. Eis a razão da necessidade de se buscar elaborar uma unidade entre a troca de informações no processo da decisão por regular, portanto, cabe a AIR ser aplicada para assegurar essa uniformidade. Dessa forma, deve se extrapolar a busca pela manutenção ou ampliação desse método de decisão para agregar credibilidade ao interesse nacional, facilitando a sua defesa no direito do comércio internacional. Como nos mostra Cruz (2009): “[...] a credibilidade e a efetividade da estrutura regulatória, bem como sua habilidade para encorajar investimentos e apoiar a eficiência na produção e no uso dos serviços, varia com as instituições políticas e sociais de cada país [...]” (CRUZ, 2009, p. 63). Por essa razão o argumento do artigo propõe que a ferramenta de AIR promove instituições regulatórias capazes de encorajar não só investimentos, como também melhores condições para acordos de facilitação comercial. A seguinte seção explica mais claramente como é possível associar o aparato regulatório do Estado com o avanço em acordos no comércio internacional.

A regulação no comércio internacional

É interessante frisar que uma convergência cooperativa internacional para um determinado modelo de regulação poderia ser uma das principais agendas para facilitação comercial. Nesse sentido, cabe ao artigo definir como a harmonização regulatória internacional pode se tornar um atrativo mecanismo de governança. Como Vasconcellos (2012) aponta o esforço por parte de um Estado para harmonizar a regulação internacional serve ao mesmo tempo como esforço pela competitividade de suas empresas que já são regidas por tal modelo de regulação. Isso também representa uma ação a favor da redução de barreiras ao comércio internacional, e no sentido de mostrar um esforço pela adequação internacional à metodologias de decisão como a AIR. Como aponta Vasconcellos (2012), esse tipo de metodologia no processo decisório pode mitigar políticas comerciais que ferem os princípios da nação mais favorecida e do tratamento nacional preferencial. Cabe a cada país

adequar segundo seu contexto a implementação de boas práticas regulatórias, que além de facilitar a coesão política e econômica, é capaz de posicioná-lo de forma privilegiada no sistema comercial internacional. Como Cruz explica:

Isso significa que, se um país dispõe de instituições que se mostrem mais capazes de conter a ação discricionária do regulador do que outro, esse país provavelmente irá dispor de mais credibilidade e, por essa razão, poderá contar com mecanismos regulatórios que outro país com menos credibilidade não teria sucesso se o adotasse. (CRUZ, 2009, p. 65)

A ampliação na implementação da AIR em política regulatórias se deve a uma ação de monitoramento e compartilhamento de informações que está diretamente ligada à participação de agentes políticos na delegação de poder a instituições regulatórias (CRUZ, 2009, p. 65). Tais esforços para a simplificação administrativa e desburocratização promovem a facilidade de interação entre agentes políticos e econômicos fazendo com que a ação do Estado seja de aumentar a atratividade do ambiente de negócios, rearranjando a competição, através do balanceamento eficiente de suas barreiras comerciais. Argumenta-se que a busca por atratividade faz com que exista uma disputa entre interesses econômicos internacionais, em termos de acordos mais vantajosos ao país.

Por essa razão defende-se que esse cenário exprime a necessidade de governança do comércio internacional que estipule os limites de tal competição econômica internacional, via regulação harmoniosa entre Estados. Evidencia-se que os tratados da Organização Mundial do Comércio definem seu papel regulador sobre os Estados, sem que exista um favorecimento desigual através de práticas regulatórias ilegais. Exemplos desses mecanismos podem ser encontrados no texto resultante da conferência ministerial de Bali sobre facilitação comercial, Art. 1, que estipula aos seus signatários a publicidade de informações no que tange:

- Procedimentos e documentos de importação, exportação e trânsito de produtos;
- Taxas e tarifas relacionadas e provenientes de procedimentos de importação e exportação;
- Encargos e tributos impostos por agências governamentais relacionadas e provenientes de procedimentos de importação e exportação;

- Padrões de classificação de produtos para fins aduaneiros;
- Leis, normas regulatórias e portarias administrativas que dizem respeito à regras de origem;
- Restrições e proibições para importação e exportação;
- Penalidades impostas pela quebra de formalidades de importação, exportação e trânsito;
- Processo de apelação e revisão;
- Acordos com países relacionados aos processos de importação e exportação; e
- Procedimentos referentes à pagamentos administrativos (WTO, 2014, tradução nossa).

O Impacto Regulatório dos Acordos de Facilitação Comercial

O que percebe-se dos pontos acima é que podem ser elencadas algumas características que permitem a Organização Mundial do Comércio ser vista como um agente regulatório internacional. Cruz propõe que sejam observadas questões como a expertise, o compromisso com a credibilidade, a estabilidade institucional e a participação pública como fatores que devem ser observados no estabelecimento da ação regulatória (CRUZ, 2009 *apud* GILARDI, 2004). É possível observar que tais estão presentes no desenvolvimento das atividades da organização dada a decorrência da delegação de poder por parte dos Estados, que transferem soberania e esperam como retorno o gerenciamento, ou a criação, de um ambiente comercial internacional cuja governança promova a facilidade e o equilíbrio dos negócios.

De acordo com Artigas e Woll (2007) pode ser assim demonstrado um novo relacionamento entre os agentes econômicos e estatais no âmbito das negociações da Organização Mundial do Comércio. Além da defesa de interesses em acordos tarifários existe também um exercício de influência no sentido dos privilégios nos novos regimes regulatórios multilaterais regidos sobre acordos de barreiras não-tarifárias, propriedade intelectual e prestação de serviços. A atividade de defesa de interesse no âmbito da OMC tem se tornado condizente com o que tem sido pertinente a esforços de assegurar governança sobre estes aspectos. Nesse sentido, pode-se

dizer que as negociações internacionais para acordos de facilitação comercial devem levar em consideração as questões e esforços regulatórios decorrentes da complexa relação entre agentes econômicos e Estados. Deve ser notado que a reflexão do artigo sobre o tema pesa sobre o caráter competitivo do comércio global que se transformou, dada as inovações das redes de produção globais, e aumentou a amplitude de decisão do Estado. Por essa razão a questão da harmonização regulatória em prol da facilitação comercial em tela é definir de maneira justa como assegurar o acesso do mercado ao comércio internacional.

Definidos como regimes de acesso de mercado, tais negociações se dão em sob um escopo setorial e envolvem a internacionalização ou harmonização legal e regulatória de um produto em serviço em particular. Sendo assim, Artigas e Woll, mostram que não é mais possível dissociar totalmente as políticas econômicas internacionais das políticas regulatórias nacionais (ARTIGAS; WOLL, 2007, p. 124). Ainda, os autores afirmam que devido à preocupação com como liberalizar o comércio em determinado setor se observa que as negociações competitivas por privilégios se dêem, no âmbito dos agentes econômicos, pela busca por captação de investimento estrangeiro e acesso de mercado. Para lograr êxito nesse tipo de negociação regulatória internacional percebe-se que os agentes econômicos funcionam como parceiros dos Estados no compartilhamento de informações técnicas específicas, ou seja, fornecem a expertise para a decisão estatal no sistema comercial internacional.^b

Ao se pensar nos termos de uma análise econômica desse novo funcionamento da relação entre agentes econômicos e o papel da ação do Estado no mercado regulatório se percebem algumas mudanças. O aumento na complexidade dos negócios mostra que as decisões se tornam, também, mais complexas, de modo gerar a necessidade por processos mais formalizados para a captação das demandas setoriais da economia nacional. Percebe-se que tal mudança causa na pressão do poder da defesa de interesse um custo maior para sua ação individual, frente à maior amplitude das negociações regulatórias internacionais. Por essa razão o artigo argumenta que ferramentas de AIR surgem como modo de mitigar os custos da aproximação de interesse, entre Estado e agentes econômicos. Isso se dá à medida em que são utilizados principalmente para evidenciar benefícios da facilitação comercial por meio da harmonização regulatória, de modo a facilitar a sua aceitação por agentes econômicos.

Em suma, define-se nesse processo de negociações regulatórias a interação dos agentes econômicos com a participação do Estado segundo uma racionalidade ganhos mútuos absolutos. A relação é baseada na troca de expertise por legitimidade, Estados demandam informação técnica e suporte político, que possa auxiliar em seu posicionamento nas negociações internacionais, enquanto os agentes econômicos adquirem acesso a formulação de novos processos regulatórios. Dessa maneira, dado que o Estado solicita a informação aos agentes econômicos, altera-se também a necessidade por funcionamento mais coeso da captação e publicação da informação sobre os efeitos da regulação. Por esse motivo ganham força agentes econômicos que tendem a ser bons parceiros estratégicos do Estado regulador, determinados de acordo com sua credibilidade, reputação e capacidade cooperativa (ARTIGAS e WOLL, 2007, p. 124).

Conclusão

O que foi apresentado sobre o funcionamento e da importância das questões regulatórias no âmbito da governança no comércio internacional condiz operacionalmente com o que é proposto pela metodologia proposta pela Análise de Impacto Regulatório. Tal fato ocorre justamente por fornecer uma maior luz para a assimetria de informação em processos decisórios para regulação, de modo a facilitar sua harmonização em acordos comerciais. Percebe-se a utilidade de tal ferramenta quando está claro sua funcionalidade como ferramenta e/ ou técnica burocrática, no sentido de um pensamento estratégico, sustentado pela pesquisa empírica que fornece uma lógica racional sob os efeitos da regulação estatal. Tais fatores corroboram, ainda, com as implicações positivas de negociações que são legitimadas pela impessoalidade, tendo como análise lógicas que comprovem uma relação de custo e benefício utilitariamente positiva, na busca pelo bem público.

Cabe a AIR se apresentar como mecanismo de aproximação inteligível para a seleção dos parceiros econômicos do Estado na busca por uma regulação ou harmonização favorável no ambiente internacional. Ou seja, a AIR tem o potencial para ser uma ferramenta de governança por traçar metodologicamente a aproximação da totalidade de maneiras pela quais atores correspondem a problemas comuns. Frente a uma crescente sensibilidade no tópico de

integração econômica, a utilização de ferramentas capazes de sustentar razões pelas quais a liberalização comercial é capaz de promover benefícios públicos é essencial para a estabilidade de governo. É possível observar a construção de uma relação mutualmente benéfica entre Estado e agentes econômicos a partir da criação do aparato regulatório nacional principalmente se, em harmonia com princípios regulatórios internacionais, elevar o retorno econômico em termos de crescimento e desenvolvimento. Contudo, o sucesso do funcionamento dessa relação dependerá da ação de agentes econômicos juntamente à esfera administrativa do Estado, no sentido buscar a atividade cooperativa à longo prazo. Ou seja, a cooperação internacional para facilitação comercial não poderia ocorrer em camadas isoladas entre si tendo em vista que depende cada vez mais da governança entre atores dispersos no sistema, e nesse sentido a análise de impacto regulatório se apresenta como um bom caminho a ser seguido.

Referências

ARTIGAS, Alvaro; WOLL, Cornelia. When trade liberalization turns into regulatory reform: The impact on business–government relations in international trade politics. **Regulation & Governance**, v.1, n. 2, p. 121–138, 2007. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1748-5991.2007.00010.x/abstract>>. Acesso em: 30 jul. 2016

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa comunidade global**: relatório da comissão sobre governança global. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

CRUZ, Verônica. **Estado e regulação**: fundamentos teórico. In: RAMALHO, Ivo Sebba (Org.). Regulação e Agências Reguladoras: governança e análise de impacto regulatório. Brasília: Anvisa, 2009, p. 53-86. Disponível em: < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/lula/regulacao-e-agencias-reguladoras-2009>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

FURLONG, Scott R.; KRAFT, Michael E. **Public policy**: politics, analysis and alternatives. 5. ed. Thousand Oaks: CQ Press. 2015.

GILARDI, Fabrizio. Institutional change in regulatory policies: regulating through independent agencies and the three new institutionalisms. In: JORDANA, Jacint; LEVI- FAUR, David. **The politics of regulation**: institutions and regulatory reforms for the age of governance. Northampton, MA: Edward Elgar, 2004.

KOWALSKI, Przemyslaw; PEREPECHAY, Kateryna. International trade and investment by state enterprises. **OECD Trade Policy Papers**, Paris, n. 184, 2015. Disponível em:< <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5jrctcr9x-6c48-en.pdf?expires=1486740712&id=id&accname=guest&checksum=C96D-CA394555E39C8E3607ECF4910B04>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Building an institutional framework for regulatory impact analysis:** guidance for policy makers. Paris: OECD, 2008. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/40984990.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Recommendation of the council of the OECD on improving the quality of government regulation.** Paris: OECD, 1995. Disponível em: <[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=OCDE/GD\(95\)95](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=OCDE/GD(95)95)>. Acesso em: 30 jul. 2016

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The governance of regulators.** Paris: OECD Publishing, 2014. Disponível em: <<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4214061e.pdf?expires=1486742124&id=id&accname=guest&checksum=9BEC5E38D64C85DC2E-D21892C266725C>>. Acesso em: 30 jul. 2016

POSNER, Paul L. Accountability institutions and the policy process: the United States experience. **OECD Journal on Budgeting**, v. 5, n. 3, 2006. Disponível em: <<https://www.oecd.org/unitedstates/43480233.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2016

VASCONCELLOS, Renata. **As vantagens de se ter uma regra para a criação de regras:** uma visão da experiência norte-americana sobre o processo de rulemaking no Brasil. In: PROENÇA, Jadir Dias; PAULO, Carla Beatriz de. (Org.). Experiências exitosas em regulação na América latina e Caribe. Brasília: Editora alia opera, 2012. Disponível em: <http://www.regulacao.gov.br/acompanhe-o-pro-reg/livros/11662_diamond-revista_miolo_1.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2017.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Agreement on trade facilitation.** Genebra: WTO, 2014. Disponível em: <http://www.tfafacility.org/sites/default/files/sections/931_e.doc>. Acesso em: 30 jul. 2016.

Recebido em: 06/10/2016
Aprovado em: 30/12/2016