



PRESIDENCY OF THE REPUBLIC  
Civil Cabinet

**Regulatory Convergence and Trade in Latin America:  
Challenges and Opportunities**

# **Regulatory Policy and Governance in Brazil**

**KÉLVIA ALBUQUERQUE**  
Special Advisor  
Office for Public Policies (SAG)

June/2017

# CONTEXT AND OPPORTUNITY

- ✓ Economic crisis;
- ✓ New Government (May, 2016): new mindset - spend better, make better choices and be more efficient;
- ✓ Attempt to attract private investment and partnership;
- ✓ Focus on Improving the business environment;
- ✓ Need to regulate better: regulatory quality and stability.



**Clear opportunity to move the regulatory policy agenda forward in Brazil**

# IMPROVING THE BUSINESS ENVIRONMENT

- ✓ Improvement of regulatory framework;
- ✓ Program of Investment Partnerships (PPI);
- ✓ **A Bill on the Governance and Accountability of Federal Regulatory Agencies:**
  - ✓ PLS 52/2013 approved by the Senate in December, 2016.
  - ✓ **PL 6.621/2016 being processed by the Chamber of Deputies;**
  - ✓ Has been discussed for 12 years (?!).

# MAIN FEATURES

- ✓ **Mandatory RIA** prior to the enactment of “general interest” regulation;
- ✓ **Effective budgetary and financial autonomy:** agencies will refer to the Ministry of Planning and not to the Ministry they are linked to;
- ✓ Technical requirements for appointment to **the board of directors, standardization of** terms of office (5 years, no reappointment), loss of mandate, prohibitions during mandate and right after, for 6 months;
- ✓ **Transparency, accountability,** public consultation; public hearings, autonomous Ombudsman;
- ✓ **Institutional coordination** with antitrust bodies, consumer protection bodies, environment and subnational regulatory bodies.

# REGULATORY IMPACT ASSESSMENT (RIA)

- ✓ **A very importante tool for regulatory convergence and coherence;**
- ✓ **Mandatory prior to the enactment of “general interest” regulation;**
- ✓ **RIA must have information and data on the possible effects of the regulation to be enacted;**
- ✓ **Each Agency`s internal regulation will provide for the operational aspects;**
- ✓ **Presidencial Decree wil discipline:**
  - ✓ **Content;**
  - ✓ **Methodology;**
  - ✓ **Minimum itens to be examined;**
  - ✓ **Compulsory and dispensable cases.**

# BOARD OF DIRECTORS

**Must match technical requirements:**

**Previous experience:**

- a) **10 years**, in public or private sector senior position in the field of the agency or in a connected area; OR
- b) **4 years**:
  - 1. Senior management position in a company in the the field of the agency;
  - 2. Senior management position in the public sector;
  - 3. Position of lecturer or researcher OR
- c) **10 years** as a self-employed professional in the field of the agency or in an area related to that;

AND **Academic background compatible with the position.**

# BOARD OF DIRECTORS

- ✓ A Committee will pre-select 3 candidates based on their curricula and interviews 120 days before the end of the mandates;
- ✓ Wide dissemination of information at all stages;
- ✓ A **Presidential Decree** will establish the **procedures and the committee composition**;
- ✓ The Directors of the Board have to be appointed by the President and confirmed by the Senate.

# GOVERNANCE, INFORMATION AND TRANSPARENCY

- ✓ Collegial decision-making process and resolution by absolute majority;
- ✓ Public meetings recorded and agenda of the meetings issued at least 3 working days in advance;
- ✓ Meeting records available up to 5 business days after their approval.



# STAKEHOLDER ENGAGEMENT

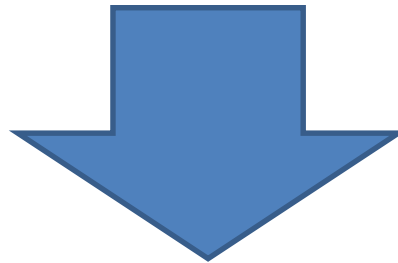
- ✓ **Public consultation** prior to the enactment of “general interest” regulation for at least 45 days;
- ✓ **Public hearings** approved by the Board of Directors for discussion of relevant subjects;
- ✓ **Both:**
  - Supported by RIA report and other documents made available previously;
  - Receive feedback from the agency.
- ✓ Other ways for stakeholder engagement can take place.

# TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY

- ✓ Strategic (4 years) and Annual Planning;
- ✓ Regulatory Agenda;
- ✓ Annual report by the Agency;
- ✓ Annual report by the Ombudsman;
- ✓ Annual rendering of accounts before the Senate by the Head of the Board of Board of Directors.

# Bill of Federal Agencies

**AUTONOMY  
GOVERNANCE  
TECHNICAL ROBUSTNESS  
PREDICTABILITY  
TRANSPARENCY**



**REGULATORY ESTABILITY  
INCREASED CONFIDENCE  
IMPROVEMENT OF BUSINESS ENVIRONMENT  
MORE PRIVATE INVESTMENT**

# REGULATORY POLICY COORDINATION

- ✓ SAG/Casa Civil has legal competencies for coordinating government action and is a natural *locus* for coordination between regulatory institutions and promotion of good practices;

# REGULATORY POLICY COORDINATION

- ✓ SAG has been coordinating actions with the Ministries of Finance and Planning and the 10 Federal Regulatory agencies to subsidize the elaboration of the AIR decree;
- ✓ The Bill of Regulatory Agencies states that “general interest” regulation will be preceded by RIA, which will include information and data on possible effects of the regulation;
- ✓ A decree will provide for the **content** and **methodology** of RIA, the minimum requirements to be examined, as well as the compulsory and dispensable cases;
- ✓ **QUESTION: How can we regulate if we do not know the big picture?**

# BUILDING A STRATEGY FOR EFFECTIVE RIA IMPLEMENTATION

- ✓ SAG sent a questionnaire to take stock of the RIA conducted by the Regulatory Agencies – **RIA INVENTORY (data collection)**;
- ✓ SAG has been coordinating weekly meetings with the Agencies and Ministries of Finance and Planning where the Regulatory Agencies explain their current RIA systems and answer questions about it **(stakeholder engagement phase 1 and peer learning)**;
- ✓ Now there is accurate information and it can be said that all 10 agencies make use of RIA elements, but at different levels of comprehensiveness, depth and institutionalization.

# RIA INVENTORY

- ✓ The questionnaire asked questions about:
- ✓ Comprehensiveness;
- ✓ The existence of Internal regulation providing for RIA;
- ✓ Standardization;
- ✓ Methodology;
- ✓ Integration within the decision making process;
- ✓ Stakeholder engagement and transparency;
- ✓ Governance.

# RIA MAPPING

Característica		ANTT	ANATEL	ANAC	ANTAQ	ANCINE	ANVISA	ANP	ANEEL	ANS	ANA	Inmetro	Conclusões Gerais
Abrangência da AIR	Agência utiliza AIR	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	<ul style="list-style-type: none"> <li>* A obrigatoriedade da realização da AIR é percebida como importante para a adequada institucionalização da AIR e para a sua efetiva implementação.</li> <li>* Todas as Agências contam com elementos de AIR no âmbito do processo de elaboração de atos normativos e em níveis diferenciados de abrangência, maturidade e institucionalização.</li> <li>* Maioria das Agências atrela a realização de AIR à agenda regulatória, não existindo critérios pré-definidos de ganho.</li> <li>* Na maior parte dos casos, o nível de profundidade da análise é sujeito a discricionariedade das equipes ou à demanda da Diretoria.</li> <li>* Agências entendem que a previsão de ganhos é importante, mas, ao mesmo tempo, a definição de ganhos quantitativos gerais adequados a todas as Agências é difícil, dada as diferenças entre os diferentes setores.</li> </ul>
	Ano de início da elaboração de AIRs	2009 <sup>(1)</sup>	2013	2013	2015	2013	2012	2013	2011 <sup>(2)</sup>	2010 <sup>(2)</sup>	2015	2010	
	AIR é obrigatória	X	X	X			X		X	X		X <sup>(24)</sup>	
	Quantidade de AIRs realizadas até o momento	28 (de parte de 2014)	39	146	9	7	261	6	93	Não se encontra informado	1 <sup>(4)</sup>	38	
	Existe algum tipo de ganho para elaboração AIR	X <sup>(2)</sup>	X <sup>(2)</sup>				X <sup>(6)</sup>	X <sup>(6)</sup>					
Normalização	Agência possui normativo sobre AIR	X	X	X	X <sup>(7)</sup>	X	(8)		X	X		X	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Maioria das Agências conta com base normativa que obrigue ou incentive a realização de AIR.</li> </ul>
Padronização	Agência possui manual sobre AIR	X	(9)	(10)	(10)	(10)	(11)	(9)	(10)	(11)	(9)	X	<ul style="list-style-type: none"> <li>* A utilização de Formulários específicos e de guias de orientação é importante para a adequada institucionalização da AIR e para a sua efetiva implementação.</li> <li>* ANTT conta com manual específico de AIR nível 1.</li> <li>* 4 Agências contam com Guias de Boas Práticas Regulatórias que abordam a AIR ou com minutas de guias ou guias específicos em elaboração (ANVISA, ANP, ANATEL, ANS).</li> <li>* Nas maior parte das Agências em que a AIR é obrigatória, sua dispensa pode ser solicitada à Diretoria, mediante "justificativa", ou que possibilite aplicação em casos de possibilidade de dispensa.</li> <li>* Ancine possui critérios de dispensa de AIR pré-definidos: tramitação em caráter de urgência, atualização no correção de erro formal em norma preexistente e iniciativa de baixa complexidade.</li> <li>* A minuta de normativo da ANP também prevê critérios para a dispensa de AIR: casos muito específicos, urgência, baixa complexidade e resolução de vício formal.</li> </ul>
	Existe previsão de excepcionalidades para a AIR	X <sup>(12)</sup>	X <sup>(12)</sup>			X <sup>(12)</sup>	X	X <sup>(12)</sup>					
	Metodologia						X <sup>(13)</sup>					X	
	Agência prevê níveis diferenciados de AIR	X (2 níveis)	X (3 níveis)				X (3 níveis)	(14)		(15)	(14)	X (3 níveis)	
	Análise quantitativa e usual nos processos de AIR da Agência												
	AIR inclui estudo de experiências internacionais		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	<ul style="list-style-type: none"> <li>* A racionalização do tempo e de esforço nos termos que possuem maior potencial de impacto foi percebida como fator crucial para a adequada institucionalização da AIR e para a sua efetiva implementação.</li> <li>* ANTT, ANATEL, ANVISA e ANS utilizam ou possuem minuta de normativo prevendo níveis diferenciados de AIR, sendo o focoamento em 3 níveis o caso mais comum.</li> <li>* ANVISA conta com metodologia pré-definida para AIR nível 1.</li> <li>* Nas demais Agências, a escolha de metodologia é feita caso a caso.</li> <li>* Maioria das Agências elabora análises com elementos básicos de AIR buscando trazer o racional de definição do problema a ser resolvido e dos objetivos que se pretende alcançar para definir a melhor forma de atacá-los.</li> <li>* Estudo de experiência internacional e questões relacionadas com comércio internacional tendem a ser consideradas em AIR mais aprofundadas.</li> </ul>
	AIR considera coerência com outros normativos já existentes	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
	AIR avalia possíveis impactos sobre o comércio internacional	X			X		X					(26)	
	Inserção da AIR no processo decisório												
	AIR tem início na identificação do problema		X	X	X	X	X	X	X			X	<ul style="list-style-type: none"> <li>* A realização da AIR logo no início do processo normativo, na identificação do problema a ser resolvido, é percebida como importante para a adequada institucionalização da AIR e para a sua efetiva implementação.</li> <li>* Em todas as Agências, há orientação ou previsão normativa nesse sentido, entretanto, a apresentação da AIR só é exigida no momento da Consulta ou Audiência Pública ou no momento de apresentação da proposta à aprovação da Diretoria, o que pode facilitar sua realização muito tardiamente no processo normativo ou sua utilização apenas como justificativa para decisões já tomadas.</li> <li>* Na prática, o preenchimento do formulário de AIR varia caso a caso, mesmo dentro de cada Agência.</li> <li>* Agências reportaram que na maioria dos casos AIR traz apenas a comparação entre uma proposta de regulamentação e a não-regulamentação.</li> </ul>
	AIR considera mais de uma alternativa para tratamento do problema identificado	X	X	X	X	X		X	X	X		X	
	Participação Social e Transparência												
	Existe consulta externa no processo de elaboração normativa	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
	AIR é um documento público	X <sup>(16)</sup>	X	X <sup>(17)</sup>	X	X <sup>(16)</sup>		X <sup>(16)</sup>	X	X	X	X	<ul style="list-style-type: none"> <li>* A integração da AIR com processos de participação social logo no início do processo normativo, na identificação do problema a ser resolvido, é percebida como importante para a adequada institucionalização da AIR e para a sua efetiva implementação.</li> <li>* Maioria das Agências, conta com processos e ferramentas de Consulta e Audiências Públicas bem estruturadas.</li> <li>* Em geral, AIR é disponibilizada para público já finalizada, junto com os demais documentos da Consulta/ Audiências Públicas e da minuta de ato normativo.</li> <li>* Em geral, não há discussão específica sobre a AIR com sociedade civil e estes regulados, mas foram detectadas algumas experiências exitosas de troca de informações e consultas prévias que ocorrem em forma de reuniões ou tomadas de subsídios ainda na fase de problematização.</li> </ul>
	AIR é disponibilizada eletronicamente	X	X	X	X	X		X	X	X		X	
	AIR é disponibilizada para contribuições antes de sua finalização	X	X						X				
	Governança												
	Existe uma área específica da Agência responsável pela elaboração ou acompanhamento da elaboração das AIRs	X	X	(22)	X	X	X	X	X	X		X	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Fatores ligados à governança foram percebidos como cruciais para a adequada institucionalização da AIR e para a sua efetiva implementação.</li> <li>* Em geral, AIRs são elaboradas pelas áreas finalistas das Agências, que contam com uma área responsável por orientar e auxiliar a elaboração - Área Central de AIR - que inicia a participação no processo a depender da demanda das áreas finalistas.</li> <li>* ANTT, ANVISA e ANAC contam com instância de supervisão regulatória e revisora da AIR.</li> <li>* Não há relato de experiências bem sucedidas em que a AIR é conduzida por grupos multidisciplinares formados por servidores de áreas diferentes, incluindo sempre algum da Área central de AIR.</li> <li>* Diretoria Colegiada não se manifesta especificamente sobre AIR, cuja análise é realizada no âmbito da manifestação sobre a proposta de ato normativo.</li> </ul>
	AIR passa por revisão antes de ser enviada à Diretoria Colegiada ou Conselho Diretor	X			X	X							
	Diretoria Colegiada ou Conselho Diretor se manifesta especificamente sobre as AIRs	(30)			X					X		(27)	
	Monitoramento e AIR ex-post												
	Agência possui indicador de qualidade relacionado à AIR	X	(18)										<ul style="list-style-type: none"> <li>* Agências não possuem prática de AIR ex-post.</li> <li>* Algumas Agências já adotam práticas de monitoramento e acompanhamento de indicadores de efetividade de normativo.</li> <li>* Agências não possuem indicadores de qualidade da AIR, mas algumas já acompanham indicadores que de algum modo tentam refletir a qualidade do processo regulatório.</li> </ul>
	Agência elabora AIR ex-post	(19)	(19)	(19)	(19)	(19)			X <sup>(20)</sup>			X	
	Análise de risco												
	AIR inclui análise de risco											X	
	Disponibilidade de dados			(28)						X			<ul style="list-style-type: none"> <li>* Praticamente todas as Agências enfrentam dificuldades relativas aos dados necessários para análises quantitativas.</li> <li>* Dificuldades incluem a obtenção, a organização e o tratamento adequado dos dados.</li> <li>* A capacitação estruturada e direcionada foi apontada como fator crítico para a adequada institucionalização e para a efetiva implementação da AIR.</li> <li>* AIR é elaborada por profissionais das áreas finalistas e a maioria das Agências tem tentado envolver profissionais das Áreas Centrais de AIR com formação ou experiência prévia.</li> <li>* AIR é tema de melhoria da qualidade regulatória: fomenta-se a capacitação das Agências.</li> <li>* Agências não têm prática de contratar consultorias para realização de AIR, salvo em casos específicos e de grande complexidade.</li> </ul>
	Capacitação em AIR												
	Profissionais que elaboram ou acompanham AIR tem conhecimento específico sobre o tema	X	X		X	X	X	X	X	X		X	
	A capacitação para AIR faz parte da política de capacitação da Agência	X		(23)	X	X	X	X	X	X		X	
	Agência já contratou consultoria externa para realização de alguma AIR		X				X	X	X	X			<ul style="list-style-type: none"> <li>* Maioria das Agências já deixou de publicar algum normativo em decorrência de AIR.</li> </ul>
	Decisão pela não-regulação	X	X	X	X			X	X			X	
	Resistência interna para implementação da AIR												
	Resistência interna à utilização de AIR	X	(29)	(25)	(25)	X	X	(25)		X	não informou		



# INTERESTING OUTCOMES

- ✓ “Safe space” for technical debate;
- ✓ Peer learning and benchmarking: other issues of interest emerged;
- ✓ Reactivation of the “Regulatory Policy Network”;
- ✓ Collective construction and sense of ownership;
- ✓ Development of a common understanding that coordination can be useful and that it can be different from control.

# WHAT THE STRATEGY IS ABOUT

- ✓ Getting regulation people together and talking to each other again;
- ✓ Demystifying regulatory oversight and opinions not supported by evidence;
- ✓ Showing, in practice, how important it is to have data and information before regulating;
- ✓ Discussing principles first and dealing with the wording later on the process;
- ✓ The decree is intended to be a “natural consequence” of the current team work;
- ✓ **Comprehensive and integrated strategy towards RIA:**
  - ✓ Questionnaire, meetings, debate, peer learning, listening to specialists and relevant stakeholders, decree, guidelines drafting and training on guidance material and on practical cases.
- ✓ **Gradualism and building blocks: today, the Agencies. Tomorrow, other regulators.**

# INTERNATIONAL DIALOGUE AND THE ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT

Brazil already participates in many OECD bodies and has adhered to many OECD legal instruments and has recently formalized the request for membership;

- ✓ Deepening the dialogue is important because:
  - ✓ The Organization has an important role in the global governance agenda;
  - ✓ The OECD is the natural *locus* of substantive public policy debates, enabling direct contact with the "state of the art" of the discussions;
  - ✓ The Organization has around 270 legal instruments related to many policy areas that are viewed as international best practices (<http://webnet.oecd.org/oecdacts/>);
  - ✓ A closer relationship will signal strong commitment to an open, transparent market economy underpinned by responsive and accountable public policies.



# Thank You!

**Kélvia Albuquerque**

**[kelvia.albuquerque@presidencia.gov.br](mailto:kelviamalbuquerque@presidencia.gov.br)**