

Relatório Executivo do Projeto

"Metodologia para a medição de cargas regulatórias como mecanismo-base para a aplicação de Esquemas de Simplificação Regulatória"

Equador



"Metodologia para a medição de cargas regulatórias como mecanismo-base para a aplicação de Esquemas de Simplificação Regulatória"

Equador

1. Introdução

Desde o ano 2013, o estado equatoriano impulsionou a política de melhora regulatória de acordo com as diretrizes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)¹. Apostou ao fortalecimento das capacidades a partir do desenho e da aplicação de algumas ferramentas de melhora como a análise de impacto, consulta pública, planejamento e simplificação regulatória².

Neste âmbito, a Secretaria Nacional de Planejamento e Desenvolvimento (SENPLADES), atualmente denominada Secretaria Técnica de Planejamento, tentou determinar o número de regulações existentes. O último levantamento, em 2013, registrou 215.000 regulações com uma tendência de crescimento de aproximadamente 11.000 anuais. Destacou-se que, apesar da obrigatoriedade da publicação no Registro Oficial, há barreiras para obter um inventário atualizado. Em 2015, a SENPLADES publicou sua caixa de ferramentas sobre Simplificação Regulatória representando um instrumento de consulta para as instituições públicas onde eram esboçados alguns lineamentos metodológicos de utilização voluntária.

Em 2018, foi encomendada ao Ministério das Telecomunicações e Sociedade da Informação (MINTEL) a responsabilidade de simplificar os trâmites mediante a Lei Orgânica para a Otimização e a Eficiência de Trâmites Administrativos. Foi criada uma plataforma³ para sua sistematização. Seus módulos não foram atualizados e são reconhecidas algumas problemáticas para determinar os limites entre as funções executivas do Estado e outros níveis de governo.

Em 4 de dezembro de 2020, o presidente da República do Equador emitiu o Decreto Executivo 1204⁴, onde foi estabelecida a Melhora Regulatória como política pública, enquadrada no processo de renovação do Estado, para gerar maior valor público para a cidadania. Estas normas habilitaram uma simplificação dos trâmites e serviços tendentes à diminuição de custos e barreiras para as partes interessadas, o aumento da competitividade, eficiência econômica, transparência e segurança jurídica.

¹ Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20with%20cover%20SP.pdf>

² Informação disponível em <https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/Tool-Kit-sobre-Gestion-Regulatoria.pdf>

³ Disponível em <https://www.gob.ec/articulos/tramites-linea>

⁴ Disponível em: https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/05/Decreto_Ejecutivo_nro_1204.pdf

Considerando o Índice de Competitividade Global (ICG), elaborado pelo Fórum Econômico Mundial, o Equador em 2020 encontrava-se na posição 90 de 141 países avaliados com uma média de qualificação de 56 pontos. Entre os aspectos a melhorar, foram identificados aspectos a fortalecer das instituições públicas para aumentar os níveis de segurança e de proteção dos direitos de propriedade, com mecanismos de governo corporativo e ética empresarial.

Em junho de 2021 foi emitido o Decreto Executivo 068 obrigando a aplicação de boas práticas regulatórias para melhorar a competitividade conforme as recomendações da OCDE⁵. Nesse contexto, em dezembro de 2021, realizou-se a Reforma do Código Orgânico da Produção, Comércio e Investimentos, especificamente o Livro VII de Boas Práticas Regulatórias como resultado da promulgação da Lei Orgânica para o Desenvolvimento Econômico e Sustentabilidade Fiscal, buscando eliminar os processos que não agregam valor às exportações e às importações⁶.

Ademais, trabalha-se com o apoio da cooperação internacional, a Agência Alemã – GIZ, devido aos compromissos do Plano de Ação de Governo Aberto 2019-2022⁷, para gerar um Sistema Único de Regulações e Trâmites com base na plataforma GOB.EC, identificando as rotas de câmbio, os mecanismos de melhora e a atualização entre as partes interessadas.

Neste âmbito, a Direção de Melhora Regulatória da Secretaria-Geral da Presidência da República do Equador, mediante o Programa de Cooperação em favor do Equador do Sistema de Apoio aos Países de Menor Desenvolvimento Econômico Relativo (PMDER), apresentou o projeto *“Metodologia para a medição de cargas regulatórias como mecanismo base para a aplicação de Esquemas de Simplificação Regulatória”*, destacando a necessidade de elaborar uma metodologia que permita a medição da competitividade a partir da identificação da carga regulatória dos programas e dos projetos em etapa de implementação, a fim de gerar ações que redundem em uma melhora do ICG do país em nível macro e mecanismos de simplificação que diminuam os custos de cumprimento para a cidadania e empresas que interagem com as entidades do Estado em nível micro, favorecendo o clima de negócios. Encerra-se, assim, o ciclo da administração do acervo regulatório, respondendo aos acordos comerciais assinados e a compromissos de boas práticas na temática.

2. Atores e atividades

O Equador conta com diversos instrumentos para executar uma política sustentada de melhora regulatória. Não obstante, a regulamentação não é suficiente, requer ações práticas, que garantam sua eficiência.

⁵ Disponível em: <https://apive.org/download/decreto-068-2021-se-declara-politica-publica-prioritaria-la-facilitacion-del-comercio-y-de-la-produccion-la-simplificacion-de-tramites-y-la-agenda-de-competitividad/>

⁶ Disponível em: <https://www.produccion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/12/Ley-Organica-para-el-Desarrollo-Economico-y-Sostenibilidad-Fiscal-tras-la-Pandemia-Covid-19.pdf>

⁷ Disponível em: <https://www.gobiernoabierto.ec/primer-plan-de-accion/>

Por essa razão, foi realizada uma análise teórica e conceitual dos métodos de medição de carga regulatória, descrevendo a situação dos países-membros da OCDE e da região latino-americana, gerando um primeiro diagnóstico –a partir da comparação- da situação nacional. Posteriormente, foram explorados diversos métodos aplicáveis, desenhando uma proposta concreta que se adapta às necessidades manifestadas pela Secretaria-Geral da Presidência da República do Equador, detalhando as etapas, dotação de recursos humanos necessária, hipóteses, indicadores e mecanismos de ponderação; bem como formatos, tipo de registro em cada subprocesso, processo e proposta de simplificação regulatória.

Foi descrita a metodologia empregada pelo Fórum Econômico Mundial para medir as cargas regulatórias e a competitividade dos países, estabelecendo uma análise sucinta do estado dos selecionados e uma comparação com respeito ao Equador. Identificou-se que -em termos gerais- embora sejam estabelecidas regulações robustas, são incipientes os avanços para determinar os custos padronizados e ainda mais gerar mecanismos de simplificação⁸.

Com base na identificação das ferramentas utilizadas, foi elaborado um guia que descreve alguns elementos centrais a considerar para quantificar as cargas regulatórias no Equador, uma metodologia específica para as instituições em particular e mecanismos de agregação com o objetivo de calcular a carga regulatória nacional mediante um *set* de indicadores. Foram elaborados planilhas, formulários de informe, bem como proposta de arquivos.

As ferramentas foram aplicadas ao caso específico da Regulação do Ministério da Agricultura: "Acordo Ministerial 109 - Regulamento para a importação, semeadura, cultivo, colheita, pós- colheita, armazenamento, transporte, processamento, comercialização e exportação de *cannabis* não psicoativo ou cânhamo e cânhamo para uso industrial"⁹. Este Ministério delega a competência regulatória à Autoridade Agrária Nacional, listando as substâncias sujeitas a fiscalização e estabelecendo um sistema de licenças, bem como tipos de produtos. Foram selecionadas a licença do cultivo de *cannabis* não psicoativo ou cânhamo (3) e a licença para o processamento de *cannabis* não psicoativo ou cânhamo e produção de derivados de *cannabis* não psicoativo ou cânhamo (5), sob o entendimento de que são necessárias para o cultivo e a produção.

Foi estimada uma série de hipóteses e enviou uma sugestão aplicada da determinação de simplificação regulatória da Contraparte para sua consideração. Adicionalmente, foi esboçada uma proposta para a execução, o acompanhamento e a avaliação do processo institucional para a medição de cargas regulatórias, com indicadores de gestão e impacto.

⁸ Disponível em: <https://www.gobiernoabierto.ec/primer-plan-de-accion/>

⁹ Esse acordo é decorrente das transformações realizadas no âmbito da Lei Orgânica Reformatória do Código Orgânico Integral Penal (COIP), de 20 de dezembro de 2019, a qual eliminou as barreiras e habilitou o cenário para que fossem criadas normas para o setor.

3. Consequências

Reconhecendo que o Equador, igual que a maioria dos países da região, tem um desafio não desprezível em matéria de melhora da qualidade da regulação, o plano de trabalho permitiu à Secretaria-Geral da Presidência contar com instrumentos-guia, potencializando a gestão do acervo normativo e esquemas de quantificação para a simplificação regulatória, os quais permitirão realizar processos de otimização orientados a diminuir as distorções que possam redundar em maiores custos para a cidadania.

Durante a consultoria foram elaborados 16 documentos. Alguns orientaram-se ao mapeamento da situação nacional e comparativa: explicitam o método de medição da carga regulatória executado pelo Fórum Econômico Mundial para determinar a competitividade dos países; apresentam uma análise comparativa da carga regulatória do Equador diante dos 3 países melhor classificados pela OCDE e os membros latino-americanos em política e governança regulatória; bem como os países da região não membros deste bloco.

Outros focam as ferramentas conceituais e analíticas adaptadas às discussões na temática e nas necessidades nacionais: apresentam uma metodologia para medir cargas regulatórias institucionais e carga nacional detalhando os requerimentos, recursos, fontes de informação, etc.; bem como uma lista de todos os elementos imersos (custos ou outros critérios) em entidade avaliada, com seu respectivo método ou esquema de quantificação. Foi estabelecida uma lista dos passos a seguir, mecanismos de simplificação regulatória com base na análise de cargas executada e a estimativa quantitativa (projeção) dos benefícios gerados com a colocação em andamento da estratégia de simplificação mediante o esboço de um esquema tendente à harmonização para realizar um *ranking* de cargas regulatórias institucionais.

Foram desenvolvidos um esquema de implementação da medição de carga regulatória institucional e nacional, uma proposta de informe padronizado para que as entidades o apresentem – após aplicar a metodologia— à Secretaria-Geral da Presidência, mecanismos para o acompanhamento e a avaliação do processo, além de um formato para a apresentação de resultados e um *set* de indicadores de impacto e gestão que denotem os avanços/retrocessos na temática.

Finalmente, uma apresentação explicativa para a divulgação que contém de forma sucinta todo o processo a realizar, os desafios e os aspectos centrais a apresentar entre as partes interessadas pela entidade reitora.

Os insumos gerados durante o projeto representam bases para a mudança da cultura institucional, visando um Estado eficiente onde sejam aplicados habitualmente mecanismos de reengenharia de processos com base no estabelecimento de linhas de base. Esta otimização facilita a interação entre a

cidadania/empresa e o Estado, a partir da redução de custos inerentes. É uma estratégia para incrementar o valor público e oferecer serviços de boa qualidade.

4. Reflexões finais

Desde 2013 o Equador está desenvolvendo uma série de normas e uma estrutura institucional tendente a modificar a política regulatória. Trata-se de um processo onde convergem os esforços nacionais para reduzir os “falhas de governo” que aumentam os custos das obrigações de um Estado para a cidadania, aumentando assim os pilares de competitividade.

Por outro lado, a implementação no médio prazo dos mecanismos de otimização, a partir da análise da pilotagem das ferramentas aplicadas ao Acordo Ministerial 109, no contexto de estabelecimento de procedimentos e normas, incentiva a produção agrícola cooperativa, sendo um novo modelo de negócio iniciado de forma intensiva, denotando um forte dinamismo e sendo um caminho para reduzir a dependência do petróleo, bem como gerar novas oportunidades comerciais e produtivas para o país.

Esta cooperação permitiu contribuir às ações que estava realizando a Presidência da República, no âmbito de suas competências, estabelecendo mecanismos para quantificar -de forma padronizada - os custos diretos, indiretos e variáveis das cargas regulatórias e inventariá-las, habilitando transformações na gestão pública com base na evidência, bem como cumprir os acordos comerciais e as boas práticas em matéria de regulação.

Avançando a uma gestão documental, conforme os padrões da OCDE e boas práticas, de realizar um inventário de regulações, que permita processos de tomada de decisões e mecanismos de redução de etapas laterais segundo o conhecimento profundo e empírico; materializando no médio prazo iniciativas de melhora a partir da promoção e aplicação de inovações nas políticas de melhora regulatória, tomando como referente as práticas internacionais, sobretudo aquelas nas que está envolvida a tecnologia.