

**DIRETRIZES PARA AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO
NA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

SUMÁRIO

	Pág.
PARTE I: PRINCÍPIOS BÁSICOS DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO	3
1. ENTENDENDO A AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO – AIL	3
1.1 O QUE É	3
1.2 POR QUE FAZER	4
1.3 QUEM PREPARA E QUEM UTILIZA	4
1.4 QUANDO FAZER	5
1.5 ONDE FAZER	5
1.6 COMO FAZER	6
PARTE II: PRINCIPAIS PASSOS DA ELABORAÇÃO DE UMA AIL	8
2. PLANEJAMENTO	8
2.1 DEFINIÇÃO DA ABRANGÊNCIA E DO NÍVEL DE ANÁLISE DA AIL	8
2.2 CRITÉRIO PARA DEFINIR A ABRANGÊNCIA DA AIL	8
2.3 CRITÉRIO PARA DEFINIR O NÍVEL DE ANÁLISE DA AIL	9
2.3.1 IMPORTÂNCIA DOS IMPACTOS ASSOCIADOS	9
2.4 ESTABELECIMENTO DO PRONOGRAMA DE TRABALHO	10
3. IDENTIFICAÇÃO DO CONTEXTO DE ATUAÇÃO DA NORMA.....	11
3.1 ESTABELECIMENTO DOS OBJETIVOS DA NORMA	11
3.1.1 IDENTIFICAÇÃO DE OBJETIVOS GERAIS E ESPECÍFICOS	11
3.1.2 TORNAR OS OBJETIVOS SMART	12
3.1.3 CONEXÃO DOS OBJETIVOS COM OUTRAS PARTES DA AIL	13
3.2 IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA ABORDADO PELA NORMA	13
3.2.1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA.....	13
3.2.2 DESENVOLVIMENTO DO CENÁRIO BÁSICO	14
4. ESTABELECIMENTO DE PROPOSIÇÕES ALTERNATIVAS.....	14
4.1 POR QUE CONSIDERAR PROPOSIÇÕES ALTERNATIVAS.....	15
5. IDENTIFICAÇÃO DOS IMPACTOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E AMBIENTAIS	15
5.1 COMO ABORDAR AS ANÁLISES DE IMPACTO	15
5.2 PROCEDIMENTOS ADOTADOS NAS ANÁLISES	16
6. COMPARAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES ALTERNATIVAS	18
6.1 APRESENTAÇÃO DA COMPARAÇÃO	18
6.2 CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO	21
6.3 RANKING DAS PROPOSIÇÕES	21
6.4 ANÁLISE DE SENSIBILIDADE	22
6.5 AVALIAÇÃO DE RISCOS	23

7. DEFINIÇÕES PARA MONITORAMENTO DA NORMA E SUA REAVALIAÇÃO	24
8. FORMATO DO RELATÓRIO DA AIL	25
9. FORMATO DO SUMÁRIO EXECUTIVO DA AIL	27
10. REFERÊNCIAS	27

PARTE 1: PRINCÍPIOS BÁSICOS DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO

1. ENTENDENDO A AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO – AIL

1.1 O QUE É

Todas as decisões políticas devem basear-se em análises sólidas, apoiadas pelos melhores dados disponíveis.

Objetivando aumentar a quantidade e a qualidade das informações disponíveis no processo de tomada de decisões políticas, a Avaliação de Impacto Legislativo - AIL é uma análise sistematizada dos impactos econômicos, sociais e ambientais associados a um Projeto de Lei ou a uma Lei existente, que é desenvolvida com os seguintes objetivos:

- Fornecer subsídios às instituições para que sejam projetadas melhores políticas e leis.
- Melhorar a tomada de decisão durante o processo legislativo.
- Facilitar a compreensão das leis e possibilitar contribuições ao processo legislativo pelas partes interessadas, contribuindo para a transparência do processo legislativo junto à sociedade.
- Melhorar a qualidade das proposições, proporcionando transparência quanto aos benefícios e custos de diferentes alternativas normativas passíveis de serem adotadas para resolver um mesmo problema.
- Ajudar a esclarecer por que a norma que está sendo proposta é necessária e apropriada.

Quando a norma avaliada por uma AIL é um Projeto de Lei, essa avaliação é qualificada como uma avaliação prévia, anterior, *ex-ante*, *a priori*, etc; e abrange os impactos potenciais da lei projetada.

Quando o objeto da AIL é uma Lei em vigor, essa avaliação é qualificada como uma avaliação sucessiva, posterior, *ex-post*, *a posteriori*, etc; e avalia os efeitos reais da norma, comparando-os com os impactos que se esperava que ocorressem, quando da sua edição.

A elaboração de uma AIL sucessiva, geralmente, é menos complexa do que de uma AIL prévia, uma vez que os dados a serem analisados são reais, e não há necessidade de estabelecer projeções.

Contudo, para possibilitar a comparação dos impactos reais decorrentes de uma norma em vigor com aqueles projetados previamente à sua edição, é recomendável que antes da elaboração de uma AIL sucessiva, tenha sido elaborada uma AIL prévia.

1.2 POR QUE FAZER

Uma AIL deve esclarecer as seguintes questões em relação à norma analisada:

- Qual são a natureza e a escala do problema que a norma pretende resolver, como esse problema vem evoluindo ao longo do tempo, e quais são os setores da sociedade que são mais afetados pelo problema?

- Como resolver o problema? Para resolver o problema, quais os objetivos a serem atingidos pela Lei?
- Quais são as principais proposições alternativas que possibilitam alcançar esses objetivos?
- Quais são as prováveis consequências econômicas, sociais e ambientais de cada uma dessas proposições alternativas?
- Como comparar as principais proposições alternativas elencadas considerando a eficiência e a eficácia de cada uma delas no equacionamento do problema?
- Feita a comparação entre as proposições alternativas, qual se mostra mais indicada a ser adotada e porque razões?
- Como pode ser organizado o monitoramento dos reflexos da proposição mais indicada e sua futura reavaliação?

A AIL é preparada para subsidiar a atuação dos Parlamentares, possibilitando que tenham uma visão mais abrangente do problema que se pretende equacionar com a edição da proposta de lei (ou lei) analisada, das opções normativas passíveis de serem adotadas alternativamente à proposta de lei (ou lei) analisada, e respectivas consequências sociais, econômicas e ambientais.

Em suma, uma AIL é simplesmente um subsídio adicional ao debate no processo legislativo, um dos diversos elementos utilizados pelos Parlamentares para a tomada de decisões.

A adoção de uma política, na forma de uma lei, é sempre uma decisão que, num país democrático, só pode ser adotada com base no debate e na representatividade dos agentes políticos. As AILs têm como objetivo enriquecer o debate entre os agentes políticos.

Por essas razões, as AILs devem ser amplamente divulgadas, possibilitando que a sociedade em geral tenha maior compreensão quanto às razões das decisões adotadas pelos agentes políticos, aumentando a transparência do governo e, conseqüentemente, incrementando a qualidade do processo decisório governamental.

Nesse sentido, a elaboração de AILs se insere num processo de qualidade legislativa, ou seja, de busca por leis melhores, mais eficientes e eficazes.

1.3 QUEM PREPARA

Por abranger análises econômicas, sociais, ambientais, legais e outras, cada AIL deve ser preparada por uma equipe formada por profissionais de diversas áreas tais como economia, direito, engenharia, estatística, biologia, sociologia, etc.

Nos países onde as AIL são comumente empregadas, setores especializados do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, ou ambos, dependendo da competência pela iniciativa legislativa, responsabilizam-se pela elaboração de AILs (vide, por exemplo, documento de referência 4, págs. 8 a 11).

Contudo, nada impede que AILs sejam preparadas por entidades privadas, Organizações Não Governamentais, grupos de pressão, estudantes, etc, e sejam amplamente divulgadas.

Observa-se que a disponibilidade de informações à sociedade geral pelos diversos órgãos governamentais é um preceito legal, e essas informações podem ser utilizadas por qualquer pessoa ou entidade para a elaboração de AILs.

É importante ressaltar que são tantos e tão diversos os efeitos que decorrem da adoção de uma norma na sociedade, que é impossível que uma AIL aborde ou considere todos os impactos decorrentes das opções de normas elencadas.

Na elaboração de uma AIL são adotadas simplificações metodológicas, são desconsiderados grupos de pessoas que se imagina serão menos afetados, bem como são desprezadas consequências decorrentes da norma consideradas menos importantes. Geralmente, as análises realizadas concentram-se naqueles grupos de pessoas e nos reflexos das proposições alternativas que a equipe responsável pela elaboração da AIL considera mais relevantes.

Em consequência, uma AIL sempre admite contestações, pois é realizada com base em levantamentos e projeções de dados e na adoção de hipóteses simplificadoras que podem ser diferentes em função das metodologias empregadas, bem como em função da composição, formação e experiência da equipe que elabora a AIL.

Contudo, para que uma AIL e suas eventuais contestações possam ser comparáveis, é importante que nas suas elaborações sejam empregadas metodologias semelhantes. Do contrário, os resultados de tais análises podem ser tão díspares que sua comparação seria impraticável.

1.4 QUANDO FAZER A AIL

Em diversos países, a AIL é um requisito indispensável à apresentação de um Projeto de Lei para deliberação pelo Poder Legislativo (vide, por exemplo, doc. de referência 4, págs. 8 a 11). Contudo essa condição é geralmente fruto de um processo evolutivo da sistemática legislativa que se desenvolveu durante anos antes de atingir tal estágio.

Na Câmara dos Deputados, dada a grande quantidade de leis em vigor e de projetos de lei em tramitação, a elaboração de cada AIL deve obedecer a um cronograma que seja elaborado considerando, no mínimo, os seguintes fatores. Primeiramente, a importância de cada Projeto de Lei a ser objeto de uma AIL, conforme prioridade a ser estabelecida pelos agentes políticos; e, em segundo lugar a capacidade de produção das equipes alocadas para elaboração de AILs, bem como o prazo necessário para elaboração de cada AIL.

Também, deve ser lembrado que toda AIL necessita de atualizações periódicas, pois as projeções realizadas e as premissas adotadas se alteram ao longo do tempo, em função dos acontecimentos que sucedem à conclusão da AIL.

Consequentemente, não apenas em função do conteúdo, ou da formação da equipe responsável pela sua elaboração, mas também considerando a data em que foi elaborada, toda AIL admite contestações ou revisões.

1.5 ONDE FAZER

Como vimos, uma AIL pode ser feita internamente ou externamente ao Poder Legislativo, por entidades públicas ou privadas.

Na Câmara dos Deputados, a Consultoria Legislativa é o órgão que nos termos do art. 2º da Resolução da Câmara dos Deputados nº 48, de 1993 tem como atribuições:

“I - sugerir alternativas para a ação parlamentar e legiferante, pertinentes ao assessoramento requerido;

- II - elaborar minutas de proposições ou adequá-las à técnica legislativa;
- III - realizar estudos e atender a consultas sobre assuntos estritamente vinculados ao exercício do mandato legislativo, no âmbito do Congresso Nacional;
- IV - redigir minutas de pronunciamentos parlamentares destinadas à participação do Deputado em sessões e eventos especiais decorrentes do exercício do mandato, limitadas individualmente a um pedido por semana, excluídos desse cômputo os discursos de Grande Expediente;
- V - atender às necessidades de consultoria ou assessoramento às Comissões;
- VI - executar trabalhos técnicos que lhe forem solicitados pela Administração;
- VII - elaborar normas de âmbito interno e recomendações com vistas ao desempenho de suas atividades e ao aperfeiçoamento da técnica legislativa;
- VIII - desenvolver, integrar ou acessar bases de dados e sistemas de pesquisa e informação relacionados com os Núcleos Temáticos de Consultoria e Assessoramento, obedecidas as normas de informática da Casa;
- IX - organizar e manter cadastro ou compartilhar arquivos de dados sobre pessoas físicas e jurídicas credenciadas a prestar consultoria especializada, para eventual contratação pela Câmara dos Deputados;
- X - participar do planejamento das atividades de aprimoramento técnico-profissional e científico do corpo de Consultores e Assessores Legislativos."

Consequentemente, na Câmara dos Deputados, a elaboração de AILs deve ficar a cargo da Consultoria Legislativa ou por ela coordenada, na hipótese de atuação conjunta da Câmara dos Deputados com outras entidades do setor público ou privado voltadas para a elaboração de AILs.

Quanto à equipe responsável pela elaboração de cada AIL, deve ser coordenada por consultor legislativo que atue na área ligada ao objeto principal da norma analisada, e a sua composição deve variar de acordo com a abrangência da norma analisada, sendo geralmente indispensável à atuação de profissionais das áreas jurídica e econômica.

O desenvolvimento de uma base dados (*data warehouse - DW*) para a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados constituirá importante ferramenta para levantamento dos dados necessários à elaboração de AILs pelo órgão. Não obstante, a Câmara dos Deputados, deverá buscar estabelecer convênios com entidades externas tais como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, a Fundação Getúlio Vargas – FGV, e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE para subsidiar os trabalhos de elaboração de AILs com levantamentos econômicos e dados estatísticos que venham a ser necessários.

1.6 COMO FAZER

A fim de garantir a qualidade e a confiabilidade dos resultados de cada AIL, assim como possibilitar a comprovação e a comparação de resultados de AILs relativas a um mesmo tema, quando preparadas por diferentes equipes ou em datas diversas, é imprescindível uniformizar as abordagens, critérios e procedimentos adotados na sua elaboração.

O principal objetivo do presente trabalho é estabelecer a metodologia a ser empregada na Câmara dos Deputados para elaboração de AILs.

Nesse sentido, os principais passos analíticos a serem seguidos na elaboração de uma AIL prévia estão resumidos na lista abaixo. Uma descrição detalhada destes passos é fornecida na Parte II deste trabalho.

Resumo das principais etapas da elaboração de uma AIL prévia:

1. Identificar o contexto de aplicação da norma em análise

1.1. Estabelecer os objetivos da norma

- Definir os objetivos da norma, que devem corresponder ao equacionamento de algum tipo de problema.
- Sempre que possível, estabelecer diferentes níveis de objetivos, partindo do geral para o específico/operacional.

1.2. Identificar os problemas que a norma pretende equacionar

- Descrever a natureza e a extensão dos problemas que a norma pretende equacionar e suas causas principais.
- Levantar dados quanto às consequências sociais, econômicas e ambientais associadas aos problemas relacionados.
- Identificar os principais interessados e populações afetadas.

2. Desenvolver as principais proposições alternativas

- 2.1. Identificar opções de normas para atingir os objetivos elencados, se possível distinguir as diferentes formas de proposições para implantação dessas políticas (legislação / regulação / outras abordagens).
- 2.2. Limitar as opções avaliando eventuais restrições técnicas, jurídicas, constitucionais e outras, e avaliando-as com base em critérios de eficácia, eficiência.
- 2.3. Estabelecer uma lista de proposições potencialmente válidas para análise posterior.

3. Analisar os impactos das opções

- 3.1. Identificar os impactos (diretos e indiretos) econômicos, sociais e ambientais associados a cada proposição identificada no item anterior, e como tais impactos ocorrem (causalidade);
- 3.2. Identificar quem é afetado e de que maneira.

4. Comparar as opções

- 4.1. Avaliar os impactos em relação ao cenário base em termos qualitativos, quantitativos e monetários. Se não for possível realizar tal avaliação explicar o porquê;
- 4.2. Avaliar os impactos positivos e negativos de cada proposição com base em critérios claramente relacionados com os objetivos.
- 4.3. Sempre que possível, apresentar os resultados agregados e desagregados.
- 4.4. Apresentar comparações entre as proposições por categorias de impactos ou de partes interessadas afetadas.
- 4.5. Identificar, sempre que possível e apropriado, uma proposição preferida.

5. Monitoramento e avaliação futura de políticas

- 5.1. Identificar os indicadores de progresso para os principais objetivos da lei.
- 5.2. Fornecer uma descrição geral de formas de monitoramento e de requisitos para reavaliação da proposição preferida.

PARTE 2: PRINCIPAIS PASSOS DA ELABORAÇÃO DE UMA AIL

2. PLANEJAMENTO

2.1 DEFINIÇÃO DA ABRANGÊNCIA E DO NÍVEL DE ANÁLISE DA AIL

O primeiro passo na elaboração de uma AIL, desenvolvida na fase de planejamento do trabalho, é determinar a abrangência e o nível das análises a serem realizadas.

É comum encontrarmos proposições ou leis em vigor que abordam diversos problemas simultaneamente. E, como vimos no resumo das principais etapas da elaboração de uma AIL prévia (item 1.6), inicialmente busca-se identificar o contexto de atuação da norma analisada, ou seja, identificar os objetivos a serem atingidos pela norma projetada, e os problemas que a norma pretende equacionar, assim como levantar dados relativos aos efeitos econômicos, sociais e ambientais decorrentes dos problemas identificados.

Em seguida, devem ser elencadas proposições alternativas que possibilitem atingir cada objetivo estabelecido, ou seja, devem ser estabelecidos diferentes textos normativos que definam diferentes opções de ações com a finalidade de bloquear as causas principais dos problemas identificados, de forma que tais problemas não voltem a ocorrer.

Em decorrência, quando uma norma aborda vários problemas simultaneamente, a elaboração de uma AIL que trate de todos os problemas elencados pode tornar-se um trabalho excessivamente complexo e extenso.

Também, o nível de detalhamento das análises a serem realizadas, se excessivo, pode inviabilizar o trabalho, devido ao aumento da complexidade dessas análises e do prazo necessário para sua elaboração.

Portanto, é imprescindível determinar a abrangência e o nível das análises a serem realizadas. Essa definição deve ocorrer na fase de planejamento da AIL, mas pode ser revista ao longo do desenvolvimento da AIL, tendo em vista que a avaliação inicial da abrangência do trabalho, assim como do que é o “nível apropriado de detalhamento das análises” pode mudar à medida que o trabalho evolui e o conhecimento sobre os possíveis reflexos da norma analisada se ampliam.

2.2 CRITÉRIO PARA DEFINIR A ABRANGÊNCIA DA AIL

Em princípio, cada AIL deve concentrar-se no equacionamento de um problema. Contudo, mesmo quando a norma avaliada tem por objeto um problema, ele pode ser desdobrado em diversos outros problemas que devem ser tratados de formas diferentes.

Por exemplo, na elaboração de uma AIL sobre uma norma que pretenda estabelecer incentivos ao aproveitamento de fontes de energia renováveis no País, a rigor, deve identificar os incentivos mais adequados às características de cada fonte de energia renovável possível de aplicação no País. Assim, essa AIL deve ter o problema a ser resolvido desdobrado de forma a analisar o estabelecimento de políticas de incentivos específicas para cada fonte energética alternativa e em que prazos, e, numa segunda fase dos trabalhos, deve identificar quais dos incentivos identificados podem ser aplicados em conjunto, em que prazos e em que proporções. Nesse caso, observa-se que o desdobramento do problema a ser resolvido é importante para a solidez dos resultados da AIL, contudo, torna o trabalho bastante complexo.

Conseqüentemente, na definição da abrangência da AIL, especialmente nas proposições que abordam múltiplos problemas, deve-se inicialmente verificar se a norma em análise atende ao disposto no art. 7º *caput* e incisos I e II da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que estabelece que:

“Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;

II - a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;

.....”

Se a norma em análise não for injurídica, ou seja, se atende ao disposto na Lei supracitada, e, mesmo assim, busca equacionar múltiplos problemas associados a um mesmo objeto (objetivo geral), é importante verificar se os problemas abordados podem ser analisados isoladamente, e posteriormente os resultados das análises independentes serem combinadas, ou se os referidos problemas são interdependentes e devem ser analisados em conjunto. Essa avaliação é imprescindível para a determinação dos objetivos específicos da norma, pois, como vimos no resumo das principais etapas da elaboração de uma AIL prévia (item 1.6), cada objetivo (específico) identificado na norma analisada deve corresponder ao equacionamento de um problema, ou seja, ao bloqueio das causas principais do referido problema.

2.3 CRITÉRIO PARA DEFINIR O NÍVEL DE ANÁLISE DA AIL

Uma AIL deve fornecer aos Parlamentares e à sociedade em geral evidências sólidas sobre as vantagens e desvantagens de um conjunto de proposições alternativas para atingir um mesmo objetivo, mas também deve evitar esforços desnecessários que não acrescentem novas perspectivas, não alterem as conclusões da AIL, nem melhorem sua robustez. O conceito de "nível proporcional de análise" para uma AIL refere-se ao nível apropriado de detalhamento para as diferentes etapas da AIL.

O "nível proporcional de análise" não está associado apenas à profundidade e à amplitude das análises registradas no relatório da AIL. Refere-se a todo o processo de elaboração da AIL - aos esforços de coleta de dados, à definição dos objetivos, às opções de solução para o problema enfocado (proposições alternativas), aos tipos de impactos a serem examinados, e às medidas de acompanhamento e avaliação dos efeitos da norma, após a sua entrada em vigor.

2.3.1 IMPORTÂNCIA DOS IMPACTOS ASSOCIADOS

Uma lei, ou uma proposição, pode ter um impacto particularmente significativo em um ou mais dos campos analisados na AIL (econômico, social, ou ambiental). Ela pode ter impactos sobre direitos fundamentais, sobre determinados setores econômicos; sobre agentes econômicos; sobre grupos de cidadãos; sobre empresas, especialmente Pequenas e Micro Empresas – PMEs; sobre regiões do País; sobre bens culturais; sobre espécies ou habitats, etc. Outras questões também podem ser relevantes – o impacto da norma sobre outro país ou a contribuição para programas de simplificação ou consolidação da legislação e de desburocratização.

Conseqüentemente, a definição do nível de análise da AIL deve estar diretamente associada aos impactos que se espera que decorram da norma analisada, podendo ser redefinido em função dos resultados obtidos ao longo da elaboração da AIL.

2.4 ESTABELECIMENTO DO PROGRAMA DE TRABALHO

Definido o escopo do trabalho, com enfoque para a abrangência da análise e para o nível de análise do trabalho, é possível estabelecer um programa de trabalho que abranja o cronograma de trabalho e a equipe responsável pela elaboração do trabalho.

Observa-se que o cronograma de trabalho estará sempre associado ao tempo dedicado pelos membros da equipe à elaboração da AIL e à disponibilidade de informações para a realização das análises. Contudo, vale lembrar que não há relação direta entre o número de membros da equipe e a velocidade de execução do trabalho.

No que se refere à equipe, como vimos anteriormente, por abranger análises econômicas, sociais, ambientais, legais e outras, cada AIL deve ser preparada por uma equipe formada por profissionais de diversas áreas tais como economia, direito, engenharia, estatística, biologia, sociologia, etc.

O documento de referência 1 explica que na formação das equipes responsáveis pela elaboração de AILs é imprescindível a participação de um jurista e de um economista. É indispensável, também, a definição de um coordenador, que será o responsável pela divisão de tarefas entre os membros da equipe, pelo atendimento do cronograma de trabalho definido e pela qualidade geral do trabalho.

É recomendável que o coordenador seja um especialista no tema abordado pela norma a ser analisada.

A contratação de consultoria externa, ou a realização de convênios com entidades externas deve ser prevista no programa de trabalho.

Ressalta-se que tanto a abrangência do trabalho, quanto o nível de análise, o programa de trabalho, o cronograma inicialmente estabelecido, e a equipe alocada para a elaboração da AIL são estimados e geralmente sofrem alterações ao longo do desenvolvimento do trabalho. Porém, tanto na etapa de planejamento quanto no desenvolvimento do trabalho deve-se buscar minimizar a realização de alterações em relação às estimativas feitas.

3. IDENTIFICAÇÃO DO CONTEXTO DE ATUAÇÃO DA NORMA

No exterior, é comum que a elaboração de uma AIL seja pré-requisito a proposição de um projeto de lei no Legislativo. Nessa hipótese, previamente à elaboração da proposta de norma se dá a elaboração da AIL. Nesse caso, a identificação do contexto de atuação da norma se inicia com o estabelecimento de uma clara definição do problema ou problemas abordados pela norma a ser projetada, e suas conseqüências sociais econômicas e ambientais. Em seguida, são estabelecidos os objetivos correspondentes ao problema ou problemas identificados. A partir desses dados, dá-se continuidade ao processo de elaboração da AIL, com a elaboração de um conjunto de proposições alternativas plausíveis para atendimento dos objetivos propostos.

No caso da Câmara dos Deputados, possivelmente na maior parte dos casos, as AILs terão como objetos proposições já em tramitação. Nesses casos, em que a proposição

antecede à realização da AIL, a identificação do contexto de atuação da norma se inicia com a identificação dos objetivos da norma analisada, a partir da leitura da norma projetada e da respectiva justificação. Em seguida, devem ser estabelecidas claras definições dos problemas abordados pela norma projetada, correspondentes aos objetivos identificados, e suas consequências sociais, econômicas e ambientais. A partir desses dados, é possível verificar se a norma analisada equaciona completamente os problemas abordados, se ela precisa ser complementada, ou corrigida, identificando-se os casos de inviabilidade constitucional, jurídica, legal ou regimental, técnica, financeira ou orçamentária de proposição analisada. Em seguida, dá-se continuidade ao processo de elaboração da AIL, com a elaboração de um conjunto de proposições alternativas plausíveis para atendimento dos objetivos propostos.

Em todas as hipóteses, na etapa inicial de elaboração da AIL, de identificação do contexto de atuação da norma analisada, há uma ligação direta entre a identificação dos problemas endereçados pela norma analisada e seus objetivos, e a identificação clara desses problemas, e das suas consequências sociais, econômicas e ambientais são essenciais para a etapa seguinte do processo de elaboração da AIL.

Observa-se que, com ligeiras adaptações, pode ser invertida, sem problemas, a ordem de execução das etapas de identificação dos objetivos da norma analisada e de descrição dos problemas endereçados pela norma, que apresentamos a seguir. Optamos, neste trabalho, pela descrição dessas etapas na ordem em que devem ocorrer majoritariamente na elaboração de AILs, na Câmara dos Deputados.

3.1 ESTABELECIMENTO DOS OBJETIVOS DA NORMA

Todas as AIL devem ter objetivos claros, que estão diretamente relacionados à solução dos problemas endereçados.

Sem objetivos claros, é impossível avaliar em que extensão a lei ou proposição em exame gerará os efeitos pretendidos.

A definição de objetivos pode ser um processo interativo: eles podem ser refinados durante a elaboração da AIL.

Na definição de objetivos, recomenda-se adotar os seguintes passos:

- definir os objetivos gerais e traduzi-los em objetivos específicos e, se for o caso, objetivos operacionais, estabelecendo uma hierarquia de objetivos.
- expressar os objetivos em termos específicos, mensuráveis, atingíveis, relevantes, e definidos no tempo (correspondentes à sigla em inglês para objetivos *SMART* – *specific, measurable, attainable, relevant and timelly*)
- definir objetivos que estão claramente relacionados a problemas e às causas principais desses problemas;

3.1.1 IDENTIFICAÇÃO DE OBJETIVOS GERAIS E ESPECÍFICOS

Para desenvolver um conjunto coerente de objetivos, é importante buscar distinguir três níveis de objetivos: os gerais, os específicos e os operacionais.

Nem sempre é necessário considerar todos os três níveis de objetivos. Quando forem definidos objetivos em diferentes níveis, deve haver uma relação clara entre eles. Por vezes, estes relacionamentos não são apenas em sentido vertical (como numa hierarquia de

objetivos), mas também horizontal, quando os objetivos podem se reforçar, ou se contradizer uns aos outros. Também, devem ser considerados os fatores externos, que podem ter efeitos favoráveis ou desfavoráveis sobre os objetivos. Em suma:

Objetivos gerais

- São vínculos com a configuração política existente.
- Devem considerar as políticas já existentes que possuam objetivos idênticos ou similares.
- Relacionam-se com indicadores de impacto (ver documento de referência 3, item 13).

Objetivos específicos

- Levam em consideração a natureza e o domínio específico da lei ou proposição em consideração.
- A definição destes objetivos é um passo crucial na AIL uma vez que eles estabelecem o que se deseja alcançar concretamente com a lei ou proposição.
- Eles correspondem a indicadores de resultados.

Objetivos operacionais

- São objetivos definidos em termos dos objetos da lei ou proposição.
- Irão variar consideravelmente, dependendo do tipo de lei ou proposição em exame.
- Devem ser diretamente conectados com indicadores intermediários e finais de resultados.

Ressalta-se que os objetivos específicos e operacionais podem mudar durante o processo de elaboração da AIL, à medida que sejam obtidos mais detalhes sobre a eficácia e eficiência das proposições alternativas em análise. Por exemplo, trabalhando na avaliação de uma determinada proposição pode ser percebido um efeito inconveniente que não havia sido imaginado antes. Nesse caso, é aconselhável definir um novo objetivo operacional específico para equacionar esse efeito inconveniente. Isso garante que as outras proposições também sejam avaliadas quanto a esse aspecto e, conseqüentemente, que a comparação de todas as opções normativas seja realizada empregando o mesmo conjunto de critérios.

3.1.2 TORNAR OS OBJETIVOS SMART

Os objetivos devem estar diretamente relacionados ao problema e as suas causas principais. Eles devem ser "SMART" - pode não ser possível adequá-los totalmente aos critérios "SMART", mas você deve-se procurar satisfazer o maior número possível desses critérios.

Objetivos SMART devem ser:

Específico: Os objetivos devem ser precisos e concretos o suficiente para não estarem abertos a diferentes interpretações. Eles devem ser entendidos de forma semelhante por todos.

Mensurável: Os objetivos devem definir um estado futuro desejado em termos mensuráveis, de modo que seja possível verificar se o objetivo foi alcançado ou não. Tais objetivos são quantificados ou baseados numa combinação de descrições e escalas pontuáveis.

Atingível: Se os objetivos e respectivas metas devem influenciar comportamentos, os responsáveis por esses comportamentos devem ser capazes de realizá-los.

Relevantes: Objetivos e metas estabelecidos devem ser ambiciosos, mas eles devem também ser realistas para que sejam atingíveis.

Definidos no tempo: Os objetivos e metas serão vagos se não estiverem relacionados a um determinado período para serem atingidos.

3.1.3 CONEXÃO DOS OBJETIVOS COM OUTRAS PARTES DA AIL

Os objetivos definidos constituem uma ligação entre a descrição dos problemas e as opções políticas identificadas (proposições alternativas), que deverão ser avaliadas e comparadas.

- **Conecte os objetivos com sua análise do problema:** certifique-se de que os objetivos estejam diretamente ligados e sejam proporcionais aos problemas e às suas causas principais.
- **Conecte os objetivos com a identificação de proposições alternativas:** esse é um processo interativo em que é preciso rever os objetivos e definir as opções de normas de forma mais clara. Não é possível identificar proposições alternativas sem ter uma ideia clara dos objetivos, mas também não é possível estabelecer objetivos pormenorizados, sem levar em conta as especificidades das várias proposições alternativas.
- **Conecte os objetivos com a avaliação e comparação das proposições alternativas:** os critérios que devem ser usados para comparar as opções de normas elencadas estão intimamente ligados aos objetivos. Estes critérios, 'eficácia', 'eficiência', desempenham um papel importante já na triagem inicial de "Candidatos" às proposições alternativas. (ver item 6.2).
- **Conecte os objetivos com as futuras atividades de monitoramento e avaliação:** sem objetivos claros não é possível monitorar e avaliar os resultados da lei ou proposição em exame. Objetivos SMART são necessários para definir bons indicadores. Estes, por sua vez permitirão o monitoramento dos efeitos da lei ou proposição objeto da AIL e avaliá-la futuramente.

3.2 IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA ABORDADO PELA NORMA

Uma boa definição do problema e uma clara compreensão dos seus efeitos são condições prévias para a definição dos objetivos e para a identificação das proposições alternativas que comporão a AIL.

Uma boa definição do problema deve:

- descrever a natureza do problema em termos claros;
- estar apoiada em evidências claras;
- estabelecer claramente a escala do problema;
- definir claramente quem é mais afetado pelo problema;
- identificar claramente os fatores ou causas subjacentes do problema;
- descrever como o problema se desenvolveu ao longo do tempo e se existem outras normas que afetam a matéria;
- identificar um cenário de referência, ou seja, descrever como o problema deve se desenvolver no futuro se nenhuma ação for adotada;
- identificar claramente pressupostos, riscos e incertezas envolvidos;

3.2.1 DEFININDO O PROBLEMA

A definição do problema deve descrever a natureza e a escala do problema. Devem ser identificados os setores e grupos sociais que são mais afetados pelo problema. Também, quando possível, deve-se identificar se o problema pode afetar outros países, ou se existe ou existia em outros países, e como foi tratado nesses países. É imprescindível explicar por que o tema é um problema, por que a situação existente ou sua evolução não é sustentável, e por que a intervenção pública é necessária. Observa-se que a intervenção pública é normalmente justificada por razões de mercado ou falhas em regulamentos, ou devido a questões de equidade.

Esse trecho do trabalho deve empregar linguagem clara e objetiva que permita que qualquer leitor entenda rapidamente a natureza e a escala do problema abordado pela norma. Dados históricos, estatísticas e outras informações de suporte devem ser remetidos a anexos.

3.2.2 DESENVOLVENDO O CENÁRIO BÁSICO

A definição do problema deve incluir um cenário básico para a comparação das opções de solução (proposições alternativas).

O objetivo do cenário básico, ou cenário de referência, é explicar como a situação atual irá evoluir sem a intervenção pública – é o cenário da "ausência de atuação política". O cenário de referência também deve servir de base para a comparação das opções de soluções.

O cenário básico deve ser solidamente apoiado em fatos e, na medida do possível, ser expresso em termos quantitativos. Também, deve ser definido para um horizonte de tempo adequado (nem muito longo nem muito curto). O cenário de referência deve estabelecer uma clara indicação da gravidade do problema, ou em que medida ele se tornaria mais sério, sem a intervenção pública, e se há consequências irreversíveis.

Ao descrever o cenário de referência existe o desafio da incerteza das projeções realizadas. A análise de sensibilidade e avaliação de riscos são ferramentas para equacionar esses desafios associados à descrição do problema. (Ver itens 7.4 e 7.5)

4. ESTABELECIMENTO DE PROPOSIÇÕES ALTERNATIVAS

As proposições alternativas devem ser claramente relacionadas com os objetivos.

- Procure estabelecer um leque de proposições alternativas plausíveis.
- Evite apresentar somente a opção de manutenção do *status quo* (cenário base), a opção 'extrema' e a opção preferida ou apresentar proposições meramente figurativas.
- O conjunto de proposições alternativas deve incluir:
 - ✓ o cenário da "ausência de mudança política", ou cenário base;
 - ✓ todas as proposições pensadas à proposição em análise, e outras proposições em andamento, ou arquivadas, com objetivos semelhantes, quando existirem;
 - ✓ normas adotadas em outros países, quando existirem.
- Sempre que possível, distinguir as proposições alternativa sem dois níveis:
 - ✓ proposições semelhantes;
 - ✓ outros tipos de normas (regulação, autorregulação, etc)

Em uma AIL, é importante tentar antecipar, nas proposições alternativas, emendas que Parlamentares poderiam querer introduzir.

4.1 POR QUE CONSIDERAR PROPOSIÇÕES ALTERNATIVAS

Depois de definidos os objetivos, a próxima fase da elaboração da AIL é estabelecer as proposições alternativas que podem atingir os mesmos objetivos.

Considerar uma ampla gama de proposições força o autor da AIL a pensar "fora da caixa", e também proporciona maior transparência ao processo. Possibilita demonstrar aos Parlamentares e partes interessadas que proposições alternativas foram seriamente analisadas, e explicar porque elas não foram adotadas. Isso torna mais fácil, aos Parlamentares e à sociedade em geral, entender a lógica por trás da escolha da melhor proposição e evita discussões desnecessárias sobre alternativas que não contribuam para alcançar os mesmos objetivos.

As proposições alternativas devem estar estreitamente ligadas tanto às causas do problema quanto aos objetivos (para mais informações sobre a identificação de proposições alternativas, ver doc. de referência 1, Capítulo III, item 2.3, e também o doc. de referência 3, item 7).

5. IDENTIFICAÇÃO DOS IMPACTOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E AMBIENTAIS

- Identificar os impactos ambientais, econômicos e sociais diretos e indiretos provocados por todas as proposições alternativas em análise, e como ocorrem.
- Identificar quem é afetado por esses impactos e de que maneira.
- Identificar se há impactos específicos que devem ser examinados (direitos fundamentais, as pequenas e micro empresas – PME, consumidores, concorrência, internacionais, nacionais, regionais, etc).
- Avaliar os impactos em termos qualitativos, quantitativos e monetários ou explicar no relatório da AIL por que a quantificação não é possível.
- Analisar os riscos e incertezas das proposições alternativas elencadas.

5.1 COMO ABORDAR AS ANÁLISES DE IMPACTO

Na AIL, devem ser avaliados os impactos ambientais, sociais e econômicos, tanto intencionais quanto não intencionais, para cada proposição alternativa, bem como potenciais *trade-offs* (escolhas entre alternativas conflitantes) e sinergias.

O objetivo desta análise é fornecer informações sobre os impactos de cada uma das proposições, que servirão de base para comparação entre elas e com relação ao cenário básico (manutenção do *status quo*); e possivelmente para classificá-las tendo em vista os critérios de avaliação previamente identificados (ver item 6.3).

Ao apresentar os impactos das diferentes proposições alternativas consideradas na AIL, é importante relacionar os resultados esperados para todas as proposições e compará-los com aqueles decorrentes da opção de manutenção do 'status quo' (ver item 3.2.2). Deve ser demonstrado como cada proposição alternativa difere do cenário de referência, em termos de suas características e dos resultados que produzem. Quanto mais quantificação puder ser fornecida, mais convincente a análise será.

Deve-se ter em mente que a credibilidade de uma AIL depende, em grande medida, da disponibilização de resultados que sejam baseados em dados confiáveis e análises robustas, e que sejam transparentes e compreensíveis para não especialistas. Isto requer atenção desde a coleta dos dados, seja quando da realização de análises formais empregando ferramentas estatísticas ou simulações computacionais, seja nas análises informais, que empreguem analogias ou outras técnicas. Essa avaliação deve ir além dos aspectos imediatos e desejados (os efeitos diretos) e considerar efeitos indiretos, tais como efeitos colaterais, efeitos de contágio de outros segmentos da economia ou outros efeitos sobre os setores afetados.

Grande variedade de ferramentas e modelos está disponível para avaliação de impactos e são apresentados no doc. de referência 3, item 11.

5.2 PROCEDIMENTOS ADOTADOS NAS ANÁLISES

A análise dos impactos de cada proposição alternativa deve observar três etapas principais:

Etapa 1: Identificação dos impactos econômicos, sociais e ambientais.

Etapa 2: Avaliação qualitativa dos impactos mais significativos.

Etapa 3: Análise qualitativa e quantitativa em profundidade dos impactos mais significativos.

As fontes de informações e dados necessários para as três etapas podem variar. É possível realizar os passos 1 e 2 empregando a experiência disponível na CONLE, pesquisas já existentes, estudos e avaliações, que podem ser enriquecidas com a participação de peritos externos, e usando resultados de consultas às partes interessadas. Para a etapa 3, é indispensável a participação de especialistas de cada uma das áreas associadas aos impactos analisados.

Etapa 1: Identificar os impactos econômicos, sociais e ambientais de cada proposição alternativa, por que eles ocorrem e quem é afetado.

O primeiro passo é identificar os impactos suscetíveis de ocorrer como consequência da execução da política. Alguns deles serão intencionais e decorrem da concretização dos objetivos da política. No entanto, é necessário tentar identificar os possíveis impactos indesejados e como os diferentes impactos decorrentes de cada opção podem interagir.

É importante identificar quem é afetado pelos impactos e quando. Opções que seriam benéficas para a sociedade como um todo podem ter impactos positivos e negativos que se espalham desigualmente na sociedade e ao longo do tempo. Devem ser considerados os dois tipos distintos de impactos distributivos:

- **impactos sobre diferentes grupos sociais e econômicos:** a identificação de vencedores e perdedores pode ajudar a antecipar obstáculos à ação proposta e pode apontar para a necessidade de mudar a concepção da política, ou introduzir medidas para mitigar os impactos negativos. Por exemplo, uma proposta pode ser benéfica para os consumidores, mas têm custos que recaem principalmente sobre as empresas. Pode haver efeitos distributivos mesmo dentro de um determinado grupo (por exemplo, entre as PMEs e grandes empresas, entre famílias de baixa renda e de renda maior, etc). Finalmente, os impactos podem diferir entre os Estados ou regiões.

- **impactos sobre desigualdades existentes:** é importante comparar os impactos regionais da ação proposta, ou sobre grupos vulneráveis, para verificar se as desigualdades existentes permanecem inalteradas, são agravadas, ou reduzidas.

Etapa 2: Identificar os impactos mais importantes.

A avaliação de impactos neste passo é geralmente qualitativa. Nesta abordagem, é necessário:

- identificar as áreas em que a ação proposta se destina a produzir benefícios, bem como as áreas onde isso pode levar a custos diretos ou impactos negativos não intencionais.
- atribuir probabilidades (probabilidade baixa, média ou alta, por exemplo) para a ocorrência do impacto (ou por outro lado o risco de que o impacto não ocorra). Isto pode ser feito através da definição de suposições sobre fatores que podem influenciar a probabilidade de que os impactos irão ocorrer, mas que estão fora do controle dos responsáveis pela gestão da intervenção.
- avaliar e estimar a magnitude de cada impacto (fornecendo intervalos razoáveis). Isto pode ser feito considerando a influência da norma sobre o comportamento dos seus destinatários e vis-à-vis o contexto socioeconômico e ambiental em que a intervenção ocorre. Verifique se alguns dos impactos poderão ser irreversíveis (ver item 6.5).
- avaliar a importância de impactos considerando os dois elementos anteriores (avaliando todo o espectro de impactos possíveis, desde a baixa probabilidade de ocorrência de um impacto de baixa magnitude até a alta probabilidade de ocorrência de um impacto de elevada magnitude).

O modelo causal descrito no doc. de referência 3, item 11.2, apresenta um instrumento para identificar os principais fatores e as ligações causais associadas aos impactos identificados.

Para identificar os impactos, deve-se:

- considerar os impactos de curto e longo prazo - muitas vezes é mais fácil identificar efeitos de curto prazo, mas isto não significa que eles são mais importantes.
- não desprezar os impactos que não possam ser facilmente expressos em termos quantitativos ou em condições monetárias.
- lembrar que diferentes fatores que influenciam os impactos também interagem uns com os outros.
- considerar como os impactos decorrentes da norma podem ser afetados pela implementação de outras normas, principalmente se a norma é parte de um "pacote".

Uma forma de apresentar a avaliação de impactos é a construção de uma matriz de impacto. Isto envolve as seguintes tarefas:

- dividir as proposições alternativas em suas ações principais (as linhas da matriz).
- identificar os principais tipos ou categorias de impactos (as colunas da matriz), organizados, sempre que possível, de acordo com um horizonte de tempo.
- indicar em cada célula da matriz a probabilidade de um impacto (certo, provável, improvável).
- indicar em cada célula se o impacto deverá ser positivo ou negativo, ou incerto. Nos casos em que o impacto é positivo ou negativo, a magnitude deve também ser indicada.
- indicar em cada célula os destinatários (ou populações afetadas), a escala temporal em que se espera que os impactos ocorram.

Etapa 3: análise em profundidade dos impactos mais significativos.

Com base na análise qualitativa descrita na etapa 2, análises ainda mais profundas devem ser realizadas para produzir uma estimativa quantitativa / monetária dos benefícios esperados e dos custos associados. Isto pode ser feito por várias formas:

- análise aprofundada dos impactos esperados ao longo do tempo, o que normalmente exige uma abordagem de estudo de caso/cenário. Este tipo de análise pode ser conduzida independentemente, embora em geral seja realizada em conjunto com a análise quantitativa dos impactos.
- estimativa quantitativa de impactos: os impactos são estimados utilizando técnicas quantitativas que variam de simples extrapolação-baseada, por exemplo, sobre coeficientes anteriormente disponíveis (por exemplo, unidades de CO₂ por unidade de atividade industrial) - através de inferência estatística com base em impactos semelhantes e ocorrências em outros lugares (por exemplo, trabalhos de avaliação de impactos em outros países) para modelagem quantitativa completa. Essencialmente, o objetivo é compreender a extensão dos impactos das proposições elencadas e estimar os custos e benefícios em termos monetários, sempre que viável. O doc. de referência 3, nos itens 9 e 11, fornece definições importantes e instrumentos para a realização de análises quantitativa e de análises econômicas.

Se a quantificação/monetização não é possível, deve-se explicar as razões.

6. COMPARAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES ALTERNATIVAS

1. Use os seguintes critérios para a comparação das proposições alternativas, e explique como eles foram aplicados:

- A eficácia da proposição em relação aos objetivos,
- A eficiência da proposição na realização dos objetivos,

2. Compare as proposições com o cenário base.

3. Apresente um resumo geral de todos os impactos ambientais, econômicos e sociais positivos e negativos para as proposições analisadas em detalhe.

6.1 APRESENTAÇÃO DA COMPARAÇÃO

Independentemente da maneira como são apresentados os impactos, é preciso ficar claro que todas as avaliações são baseadas em evidências, incluindo os dados quantitativos. Toda a argumentação que conduz dos dados aos resultados da AIL deve ser totalmente transparente.

Para todas as proposições alternativas analisadas (incluindo a opção "nenhuma ação"), é preciso considerar todos os impactos positivos e negativos relevantes, um ao lado do outro, independentemente de eles serem expressos em termos qualitativos, quantitativos ou monetários. Avaliar as várias alternativas de proposições em termos de custos e benefícios conduz a uma estrutura eficiente para a análise. Os três métodos mais relevantes para a comparação de opções que podem ser utilizados neste contexto (análise de custos-benefícios, análise de custo-eficácia, e análise multi-critérios) são apresentados a seguir:

Análise custo-benefício

A análise custo-benefício deve ser usada quando a parte mais significativa dos custos e dos benefícios decorrentes da proposição podem ser quantificados monetariamente, e quando há certo grau de escolha com respeito à medida que os objetivos devem ser satisfeitos (como uma função dos custos associados com as medidas propostas). Ela envolve a identificação e avaliação dos custos e benefícios ambientais, econômicos e sociais esperados da proposta de iniciativa pública. A proposição é considerada justificada quando podem ser esperados benefícios líquidos em sua decorrência.

Uma análise custo-benefício parcial pode ser feita se apenas uma parte dos custos e benefícios puder ser quantificada monetariamente. Os benefícios líquidos resultantes devem ser confrontados com a avaliação qualitativa dos demais custos e benefícios.

Vantagens	Desvantagens
<ul style="list-style-type: none"> • considera todos os efeitos (negativos e positivos) da proposição. 	<ul style="list-style-type: none"> • não pode incluir os impactos para os quais não existem dados quantitativos ou monetários.
<ul style="list-style-type: none"> • permite a comparação da ordem de despesas com a ordem dos benefícios da proposta ao longo do tempo. 	<ul style="list-style-type: none"> • precisa ser complementado por análise adicional para abranger questões de distribuição dos benefícios.
<ul style="list-style-type: none"> • também pode ser utilizado para classificar propostas alternativas (incluindo não normativas) em termos dos ganhos (ou perdas) sociais totais. 	

As principais etapas da análise custo-benefício são:

- Listar todos os benefícios esperados e custos, e calcular (ou estimar) a sua magnitude esperada (em termos físicos).
- Listar o tempo esperado em que os impactos serão sentidos.
- Expressar o valor dos impactos em termos monetários, usando uma taxa de desconto padrão (4%) para os impactos que ocorrem no futuro.
- Somar todos os benefícios esperados e custos, e calcular os benefícios líquidos (= o valor da opção política em termos de custo-benefício).
- Indicar que as margens de erro ou incertezas necessitam ser levadas em consideração.

Análise custo-eficácia

Este método deve ser usado quando a lei ou proposição em análise possuir um objetivo fixo (uma meta ou alvo a ser alcançado até uma determinada data). Isso requer o cálculo do custo necessário para alcançar o objetivo, e então comparar os custos das diferentes opções. É uma alternativa à análise custo-benefício em casos em que é difícil avaliar os benefícios em termos monetários. A análise custo-eficácia resulta em um ranking de opções políticas (proposições alternativas) baseado em “custo por unidade de eficácia” de cada medida.

Vantagens	Desvantagens
<ul style="list-style-type: none"> • não requer medição ou estimativa exata do benefício. 	<ul style="list-style-type: none"> • não define o melhor nível de benefícios.
<ul style="list-style-type: none"> • pode ser usado para comparar alternativas que tenham aproximadamente o mesmo resultado. 	<ul style="list-style-type: none"> • concentra-se em um único tipo de benefício (o efeito pretendido da medida), mas pode conduzir a resultados incompletos se possíveis efeitos colaterais não forem avaliados.
	<ul style="list-style-type: none"> • não fornece nenhum resultado claro sobre se uma proposição proporciona ganhos líquidos para a sociedade.

Como realizar análise de custo-efetividade orçamentária:

Quando uma iniciativa envolve despesas, é preciso realizar uma análise de custo-efetividade orçamentária. Esta análise irá relacionar o total das despesas com os efeitos que produz (por exemplo, o orçamento de custo por emprego). Uma análise deste tipo irá permitir comparar e classificar as diferentes opções quanto à efetividade orçamentária.

Análise multicritérios e avaliação de custo-benefício

O termo análise multicritérios abrange uma ampla gama de técnicas que têm o objetivo de combinar uma série de impactos positivos e negativos em uma única estrutura para facilitar a comparação dos cenários. Essencialmente, aplica-se o raciocínio da análise custo-benefício para os casos em que há impactos que são avaliados segundo uma mistura de dados qualitativos, quantitativos e monetários, e onde existem vários graus de incerteza.

Vantagens	Desvantagens
<ul style="list-style-type: none"> reconhece multidimensionalidade da sustentabilidade. 	<ul style="list-style-type: none"> inclui elementos de subjetividade, especialmente na fase de ponderação, onde o analista precisa atribuir importância relativa aos critérios de ponderação.
<ul style="list-style-type: none"> permite que diferentes tipos de dados (monetários, quantitativos, qualitativos) sejam comparados e analisados em conjunto, com diferentes pesos. 	<ul style="list-style-type: none"> por causa da mistura de diferentes tipos de dados, nem sempre fica claro quando os benefícios superam os custos.
<ul style="list-style-type: none"> apresenta de forma transparente as questões fundamentais em jogo e descreve com clareza as situações de <i>trade-off</i> (escolha entre opções conflitantes); ao contrário de outras abordagens, tais como a análise custo-benefício, que não permite ponderação implícita. 	<ul style="list-style-type: none"> alternativas mais ágeis nem sempre sobressaem.
<ul style="list-style-type: none"> permite que sejam destacados problemas distributivos e situações de <i>trade-off</i> (escolha entre opções conflitantes). 	

As principais etapas da análise multicritérios geralmente incluem:

- identificação do objetivo da análise;
- identificação das opções para alcançar o objetivo da análise;
- estabelecer os critérios que serão utilizados para comparar as opções (esses critérios devem ser mensuráveis, pelo menos em termos qualitativos);
- atribuição de pesos para cada critério para refletir a sua importância relativa na decisão, utilizando, por exemplo, técnicas participativas, princípios éticos, ou motivos técnicos;
- pontuar as opções em ordem das que melhor satisfaçam os critérios, a pontuação deve ser relativa ao cenário de referência;
- classificar as opções, combinando seus respectivos pesos e pontuações;
- realizar análise de sensibilidade sobre a pontuação, de modo a testar a robustez do ranking.

Como primeiro passo, deve-se resumir os impactos de cada opção por área de impacto (econômico, social, ambiental) e até por subimpactos. Nesse resumo, os impactos não devem ser agregados; impactos negativos e positivos devem ser colocados próximos um do outro. Em alguns casos, pode ser possível avaliar os impactos líquidos por área de impacto e obter uma avaliação do impacto global líquido (impacto positivo menos impacto negativo) de cada opção. No entanto, quando este tipo de apresentação cumulativa dos impactos é feita, deve-se ter cuidado para não dar a impressão de que os impactos são zero ou baixos quando, de fato, é um caso de impactos positivos e negativos do mesmo tipo que simplesmente cancelaram-se uns aos outros.

6.2 CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO

Os critérios de avaliação a serem utilizados dependerão da área da proposição em análise e da natureza dos seus objetivos. Os critérios mais importantes são aqueles que estão diretamente relacionados com os objetivos em termos simples, as proposições devem atingir seus objetivos, e fazê-lo com um mínimo de efeitos colaterais indesejáveis (como custos de adequação ou encargos administrativos).

Em relação aos objetivos, os critérios mais gerais para avaliar as opções políticas são:

- **Eficácia** – em que medida as proposições alcançam seus objetivos;
- **Eficiência** – em que medida os objetivos podem ser alcançados por um determinado nível de recursos ou ao menor custo (custo-eficácia);

6.3 RANKING DAS PROPOSIÇÕES

O processo de AIL, em alguns casos, poderá concluir que uma opção atinge melhor os objetivos para a proposição em termos de eficiência e eficácia. Em outros casos pode não ser possível estabelecer conclusões claras, a AIL deve então realçar as principais opções e os *trade-offs* (escolhas entre opções conflitantes) envolvidos, bem como os critérios empregados para qualificá-las.

Embora identificar uma opção preferencial não seja uma obrigação, é importante ranquear as opções com base nos critérios de avaliação utilizados. Isso deve permitir que os Parlamentares analisem os *trade-offs* (escolhas entre opções conflitantes) entre os grupos afetados e / ou entre os impactos nas dimensões social, econômica e ambiental. Isso também permite a melhoria das proposições com vistas a minimizar os *trade-offs*, e permite identificar medidas de acompanhamento para mitigar os efeitos negativos e maximizar as oportunidades para obter um resultado do tipo "ganha-ganha".

Para classificar as proposições, é preciso analisar:

1. **o desempenho das diferentes proposições elencadas em relação ao cumprimento dos objetivos definidos e apresentar os resultados em forma de tabela.**
2. **o balanço dos impactos positivos e negativos associados com a proposição preferida e as alternativas possíveis.**

O primeiro passo deve ser concentrar-se sobre o desempenho da proposição, em termos da sua eficácia e eficiência em relação aos objetivos definidos. É preciso começar por classificar as proposições com base nos critérios de eficácia, de modo a identificar a alternativa que apresenta melhor pontuação em relação à eficácia, ou seja, a que melhor cumpre os objetivos definidos.

Na segunda etapa, deve-se considerar a eficiência das várias proposições elencadas, e verificar os custos associados à implementação dessas proposições. Em muitos casos, isso pode mostrar *trade-offs* (escolhas entre alternativas conflitantes) que são relevantes para a classificação das proposições. Por exemplo, a proposição mais eficaz implica custos mais elevados, ou uma alternativa menos eficaz gera muitos efeitos colaterais positivos.

O critério empregado para estabelecer pesos para esses aspectos de eficiência em relação aos aspectos de eficácia irá determinar o ranking geral das proposições. Para garantir a plena transparência do processo, é preciso relatar claramente como os impactos estimados foram pontuados, e também os critérios definidos para estabelecer diferentes pesos para os diferentes impactos. Em alguns casos, deve-se considerar a reformulação dos objetivos ou das proposições, ou desenvolver subopções para identificar os principais *trade-offs* (escolhas entre proposições conflitantes).

Na próxima etapa do processo de seleção, devem ser listados os impactos positivos e negativos esperados para as proposições alternativas, incluindo os efeitos colaterais indesejados. Esta apresentação deve ser feita em termos quantitativos para todas as variáveis para as quais isso é viável, e deve ser comparada com o cenário de referência. Muitas vezes, é útil ilustrar essa apresentação com uma tabela ou um gráfico. Na hipótese de haver impactos não quantificados, o que impede a elaboração de uma comparação completa, tal fato deve ser ressaltado.

A proposição mais eficaz e eficiente geralmente também produz o maior benefício líquido, e qualquer proposição que atender de forma convincente a este teste duplo terá crédito. No entanto, talvez seja necessário avaliar como os itens não quantificados afetam a estimativa do benefício líquido produzido. Se as diferenças de benefícios líquidos não são significativas, ou não podem ser suficientemente quantificadas ou corroboradas por provas, pode ser necessário rever a concepção das opções.

Opções de proposições que não possam demonstrar de forma convincente que produzem benefícios líquidos devem ser descartadas.

A tabela abaixo é uma maneira de apresentar uma comparação resumo das opções em termos da sua eficácia e eficiência.

	Eficácia	Eficiência
Opção A	Atinge os objetivos políticos “A” e “B”.	Utiliza “X” recursos para atingir um nível de impacto “Y”.
Opção B	Atinge o objetivo “A”.	Utiliza “2X” recursos para atingir um nível de impacto “Y”.
Opção C

6.4 ANÁLISE DE SENSIBILIDADE

Quando os pressupostos subjacentes ao cenário de referência podem variar em função de fatores externos, é necessário fazer uma análise de sensibilidade para avaliar se os impactos das proposições alternativas adotadas diferem significativamente para diferentes valores das variáveis-chave dos cenários adotados.

Esta análise deve considerar o impacto das diferentes hipóteses sobre a eficácia das proposições alternativas adotadas e, quando necessário, descrever versões alternativas do

cenário de referência. A análise de sensibilidade pode ser usada para avaliar como os impactos das opções de proposições em análise seriam alterados em função de variações de parâmetros chave, e como tais parâmetros interagem. O impacto da lei ou da proposição em análise pode ser afetado, por exemplo, por alterações na taxa de crescimento econômico. Valores exatos de parâmetros como este raramente são conhecidos, geralmente há disponível uma faixa de valores que são mais ou menos prováveis. Nesses casos, a análise de sensibilidade deve ser usada para determinar a forma como as variações de tais parâmetros podem afetar os impactos da lei ou proposição em análise.

Uma forma útil de análise de sensibilidade consiste em identificar pontos de comutação. Em outras palavras, quanto deve mudar o valor de um parâmetro crítico para que o resultado da proposição mais indicada seja significativamente alterado ou mesmo invertido. Deve-se, então, determinar a probabilidade de que esse valor crítico seja alcançado.

6.5 AVALIAÇÃO DE RISCOS

Uma AIL deve conter uma avaliação de risco quando aborda um problema em que há possibilidade (riscos) de ocorrência de graves resultados negativos. Se estes resultados podem envolver danos irreversíveis ou fatalidades em escala imprevisível, uma avaliação do risco formal deverá ser efetuada por pessoal especializado.

Os Parlamentares são frequentemente confrontados com a necessidade de reduzir ou eliminar o risco de efeitos adversos para o ambiente ou para a saúde das pessoas. Quando a lei ou proposição em análise tem probabilidade de produzir diferentes resultados, a AIL deve incluir uma avaliação de risco como ferramenta para determinar a melhor política a ser adotada.

Por definição, pode-se igualar o valor de um dado risco com a magnitude do perigo, multiplicado pela probabilidade de que ele irá ocorrer. Quando o perigo sob consideração pode ter consequências que ainda não estão plenamente estabelecidas cientificamente, e que podem ser irreversíveis, uma avaliação completa dos riscos por um comitê científico é necessária.

Em tais casos, particularmente quando há riscos iminentes para o meio ambiente e para a saúde humana, o princípio da precaução pode ser aplicado preliminarmente para a gestão do risco. Isto é, decisões para gerenciar o risco podem ser tomadas de forma provisória, até que uma avaliação de risco do problema em bases científicas seja realizada. À luz dessa avaliação detalhada de risco, novas medidas poderão ser adotadas para gerenciar o risco.

A avaliação de risco será sempre necessária quando:

1. Houver probabilidade diferente de zero de que um determinado evento adverso ou desenvolvimento venha a ocorrer; **E**
2. For imprevisível quem será mais afetado; **E**
3. As consequências negativas para algumas partes interessadas (indivíduos, negócios, regiões, meio ambiente, etc) serão severas e irreversíveis (resultando mortes, falências, danos, etc).

Três passos são necessários para realizar uma análise de risco:

1. O primeiro passo é identificar os riscos relevantes. É necessário fornecer uma descrição clara da origem do risco e da natureza das consequências que possa ter. A definição do problema deve estabelecer quem ou o que pode ser afetado negativamente, em que circunstâncias, e de que maneira.

2. O passo seguinte é determinar a probabilidade de que uma consequência negativa possa ocorrer e a extensão do dano que pode advir. Sempre que possível, é necessário quantificar estes dois parâmetros. Toda a evidência científica disponível deve ser usada, evitando-se estimativas subjetivas. A extensão do dano pode ser difícil de estimar em termos monetários, por exemplo, quando se trata de danos para a saúde ou impactos ambientais. No entanto, existem métodos que podem ser usados para monetizar tais danos (ver doc. de referência 3, item 9).
3. Finalmente, é preciso descrever formas alternativas para reduzir os riscos identificados na seção que trata das opções políticas (proposições alternativas) no relatório da AIL. Riscos raramente podem ser reduzidos a zero, sem implicar custos elevados, e de fato a análise de risco não visa eliminar os riscos a qualquer custo, mas é um método para determinar quais medidas podem ser usadas para reduzi-los de forma eficiente. Isto pode ser feito reduzindo a sua probabilidade de ocorrência, ou limitando a extensão das consequências negativas, ou por uma combinação de ambas alternativas. Os impactos das ações sobre os riscos precisam ser quantificados para que seja possível comparar os diferentes custos de reduzir o risco com a real redução do risco.

Os resultados da avaliação de risco devem realimentar diretamente a definição dos objetivos (isto é, se o objetivo é eliminar ou diminuir o risco), e nas diferentes opções políticas para gerir o risco (por exemplo, compensações). Para mais detalhes sobre questões de análise de risco ver doc. de referência 3, item 10.4.

7. DEFINIÇÕES PARA MONITORAMENTO DA NORMA E SUA REAVALIAÇÃO

Esta etapa da AIL tem por objetivos:

- Identificar os principais indicadores de progresso para os objetivos mais importantes da proposição preferida.
- Fornecer uma descrição geral dos procedimentos de monitoramento e de avaliação dessa proposição.
- Garantir que as reavaliações sejam concebidas e marcadas de modo que seus resultados possam ser usados como dados de futuras AIL.

Os Parlamentares devem ser capazes de verificar se a implantação da proposição está 'conforme esperado' e em que medida ela está atingindo seus objetivos. Também, quando uma política não está atingindo seus objetivos, os Parlamentares precisam saber se isso é resultado de problemas com a concepção da política, ou de problemas de implementação; se foi realizada uma análise acurada do problema; se os objetivos eram relevantes e atingíveis; se os problemas de implementação decorrem de problemas nos órgãos responsáveis. Sistemas de acompanhamento e avaliação, em conjunto com indicadores, fornecem valiosas informações nesse sentido.

A AIL deve, portanto, delinear esses sistemas e definir indicadores básicos para os principais objetivos políticos. Não é necessário fazer isto em detalhe para todas as opções examinadas na AIL. Isso será feito após a definição da opção política mais adequada, sendo, portanto, o último passo da AIL. Não obstante, é importante definir indicadores básicos para os principais objetivos políticos (isto é, para os assim chamados "objetivos gerais"), e esses objetivos devem ser válidos para todas as opções políticas.

Os indicadores devem servir a um propósito claro, ou seja, indicar até que ponto uma política foi adequadamente implementada e seus objetivos alcançados. Outro fator importante na

escolha dos indicadores é a facilidade com que seus dados possam ser coletados - a coleta de dados não deve ser mais cara do que o valor da informação fornecida.

O doc. de referência 3, item 13, fornece mais detalhes quanto a sistemas de monitoramento e reavaliação, e sobre a definição de indicadores.

8. FORMATO DO RELATÓRIO DA AIL

Para assegurar a coerência das AILs, além da metodologia comum de elaboração, deve ser usada uma estrutura comum para o relatório de cada AIL.

Suposições, possíveis incertezas e falta de dados (confiáveis) devem ser sinalizados nas seções que apresentem os passos principais da AIL. Devem ser feitas referências, nas várias seções, para dados subjacentes que auxiliem na adoção das conclusões adotadas (por exemplo, estudos externos, relatórios, dados estatísticos, consultoria especializada, informações fornecidas por partes interessadas, etc). Sempre que possível, devem ser fornecidos os endereços eletrônicos de dados ou estudos obtidos na Internet, assim como a data da consulta.

O relatório deve ser escrito em linguagem não técnica e **não deve exceder a 30 páginas** (excluindo os anexos), sendo iniciado por:

- página padrão com título, e.
- página com sumário, e *disclaimer* (por exemplo: "Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(s) autor(es), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados").

Em seguida, o relatório deve conter:

Seção 1: Apresentação do trabalho.

- Qual é a proposição ou lei objeto da AIL?

Seção 2: Identificação do contexto de atuação da norma

- Estabelecer os objetivos da proposição.
 - ✓ Quais são os objetivos gerais da proposição?
 - ✓ Quais são seus objetivos específicos e/ou operacionais?
- Definição do(s) problema(s) que a norma aborda.
 - ✓ Qual é a questão ou problema que exige providências?
 - ✓ Quais são as causas subjacentes do problema?
 - ✓ Quem é afetado, de que forma, e em que medida?
 - ✓ Como o problema evolui, se nada for feito?

Seção 3: Desenvolvimento de proposições alternativas.

- Quais são as opções possíveis para atingir os objetivos estabelecidos e resolver o problema?
- A opção "nenhuma ação" deve ser sempre considerada, mesmo quando exista obrigação de elaboração da lei, pois a opção "nenhuma ação" serve de base comparativa para a proposição adotada.
- Considerar proposições apensadas à proposição em exame e outras proposições com objetivos semelhantes em tramitação ou arquivadas na Câmara dos Deputados.

- Eliminaras proposições alternativas que puderem ser excluídas numa análise inicial (exame de juridicidade, constitucionalidade e de viabilidade técnica) e justificar sua eliminação.

Seção 4: Análise dos impactos.

- Verificar quais são as prováveis consequências econômicas, sociais e ambientais de cada uma das proposições alternativas que não foram previamente eliminadas.
- Listar os impactos positivos e negativos, diretos e indiretos, incluindo aqueles que estão fora do País.
- Incluir a avaliação dos encargos administrativos.
- Especificar as incertezas e como cada impacto pode ser afetado por mudanças nos parâmetros.
- Especificar quais impactos podem mudar ao longo do tempo e como.
- Se relevante, especificar quais os grupos sociais, setores econômicos ou regiões afetadas.
- Mencionar quais são os potenciais obstáculos para o cumprimento da norma?

Seção 5: Comparação das opções.

- Indicar como impactos positivos e/ou negativos foram ponderados para cada opção pré-selecionada.
- Registrar os resultados atuais da ponderação supracitada.
- Apresentar os resultados agregados e desagregados.
- Indicar se a análise confirma que a proposição agrega valor.
- Destacar os *trade-offs* (escolhas entre opções conflitantes) e sinergias associadas a cada opção.
- Se possível, classificar as opções em termos de critérios de avaliação diferentes.
- Se for possível e apropriado, indicar a opção preferida. Observe que, em alguns casos, a opção preferida pode ser a opção "nenhuma ação".

Seção 6: Acompanhamento e avaliação.

- Quais são os principais indicadores de progresso no sentido de a opção normativa adotada cumprir seus objetivos?
- Qual é o quadro geral traçado para possível aplicação no monitoramento e avaliação do setor econômico ou social objeto da norma avaliada?

Anexos

- Apresentar o material técnico de apoio empregado.
- Juntar os principais estudos / trabalhos realizados (inclusive por consultores externos), a não ser que estejam disponíveis ao público na Internet. Nesse caso indicar o endereço eletrônico e a data de consulta.

9. FORMATO DO SUMÁRIO EXECUTIVO DA AIL

O sumário executivo deve ser um documento separado e **não deve ter mais do que 10 páginas**. Ele deve:

- a) apresentar um resumo da descrição do problema e dos objetivos da proposição;
- b) listar o leque de proposições alternativas identificadas e as opções avaliadas em pormenor;
- c) apresentar os principais impactos econômicos, sociais e ambientais de cada opção avaliada;
- d) apresentar quando relevante, o resultado da comparação das opções, indicando os critérios para comparação.

Para alíneas c) e d) o sumário executivo deve conter uma apresentação clara de quaisquer benefícios e custos quantificados para as várias opções. Essa análise deve cobrir os custos administrativos para empresas e cidadãos, outros custos de conformidade e custos administrativos.

O sumário executivo deve usar a seguinte estrutura:

1. Apresentação da norma analisada.
2. Identificação do contexto da norma: Quais são seus principais objetivos políticos? Qual é precisamente o problema que ela pretende resolver? Quem é mais afetado, e por que a intervenção pública é necessária.
3. Proposições alternativas: Que opções foram consideradas e avaliadas em detalhe?
4. A avaliação dos impactos: Quais são os principais impactos econômicos, ambientais e sociais (quantificados / monetizados) de cada opção particularmente em termos de benefícios e custos (incluindo custos administrativos)?
5. Comparação das opções: Qual é a opção preferida com base em que critérios, e respectiva justificação?
6. Monitoramento e avaliação: Quais são as disposições para obter os custos reais e benefícios na realização dos objetivos desejados?

10. REFERÊNCIAS

1. **MORAIS**, Carlos Branco de. **Guia de Avaliação de Impacto Normativo**. – Portugal: Edições Almeida S.A., 2010.
2. **EUROPA**. European Commission – **Impact Assessment Guidelines** – 2009, disponível na Internet no endereço: http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf, consultado em 22/03/2012.
3. **EUROPA**. European Commission – **Part III – Annexes to Impact Assessment Guidelines** – 2009, disponível na Internet no endereço: http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/ia_guidelines_annexes_en.pdf, consultado em 22/03/2012.
4. **PORTUGAL**. Assembléia da República – **Regras de Legística a Observar na Elaboração de Actos Normativos da Assembleia da República** – 2008, disponível na Internet no endereço: http://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Documents/AR_Regras_Legistica.pdf, consultado em 17/08/2012.