

SENADO
FEDERAL



Avaliação de Impacto Legislativo

Fernando B. Meneguim

XXVIII Encontro da ABEL

Natal

17/11/2016

Introdução

- O que é uma avaliação?
 - conjunto de procedimentos para o julgamento dos resultados de uma política pública
- A que se destina a avaliação?
 - subsidiar as decisões dos gestores da política para que os resultados esperados sejam obtidos e sejam os melhores possíveis
- É função do Legislativo avaliar?

Introdução

- Avaliação *ex-ante* X *ex-post*
- Avaliação *ex-post*
 - são avaliações intermediárias ou finais, de efeitos e de impactos, de ações concluídas ou em andamento

Avaliação de Políticas Públicas

- No Senado, Resolução nº 44/2013

Introdução

➤ Avaliação *ex-ante*

- apreciação do desenho do projeto
- análise da pertinência das ações a serem realizadas
- estimativa prévia de eficiência e de impacto da intervenção

Avaliação de Impacto Legislativo

Avaliação de Impacto Legislativo

- A Economia disponibiliza uma teoria comportamental baseada em como as pessoas respondem a incentivos
- A avaliação de impacto legislativo se utiliza dessa teoria para prever a reação das pessoas diante dos dispositivos da lei, superando a intuição e o senso comum
- A avaliação de impacto legislativo procura proporcionar aos legisladores uma forma de fazerem melhores escolhas normativas

Avaliação de Impacto Legislativo

- Todos os projetos legislativos devem receber uma avaliação de impacto?
- Possíveis critérios:
 - Proposições que imponham ou reduzam custos acima de um determinado valor
 - Proposições que promovam grande redistribuição de custos e benefícios entre grupos da sociedade

Avaliação de Impacto Legislativo

- Como fazer uma avaliação de impacto legislativo?
- Referência: documento publicado pela Comissão Europeia, denominado:

Impact Assessment Guidelines

- Lista dos principais itens que devem compor uma avaliação de impacto legislativo
- A listagem não é terminativa; outras considerações podem ser incorporadas conforme o tema que está sendo analisado

Avaliação de Impacto Legislativo

➤ Itens necessários:

- Definição clara do problema que se quer enfrentar com a proposição
- Enunciação do objetivo da proposição
- Apresentação de opções para atingir o objetivo
- Verificação do arcabouço jurídico que envolve o tema

Avaliação de Impacto Legislativo

➤ Itens necessários:

- Identificação dos impactos econômicos e sociais caso a legislação seja aprovada, quem serão os afetados e como:
 - Análise qualitativa (perguntas específicas do tema)
 - Análise quantitativa
 - Análise de risco
 - Impactos distributivos
 - Custos administrativos
- Comparação entre as alternativas aventadas; análise custo-benefício

Avaliação de Impacto Legislativo

- Concluída a elaboração da avaliação de impacto, o projeto legislativo estará pronto para tramitar, com as seguintes vantagens:
 - Transparência
 - Análise imparcial
 - Maior facilidade de aprovação de medidas impopulares, mas necessárias
 - Sistema jurídico mais efetivo, eficaz e eficiente

Evidências – Ausência da Avaliação

Problema da neutralidade fiscal

- Em decorrência da grande sonegação no setor de bebidas, a Receita Federal expediu ato determinando que houvesse a instalação de medidores de vazão nas fábricas de cerveja
- A tributação, que incide sobre o volume comercializado, passa a ser cobrada não pelo valor da venda no varejo, mas pela produção medida pela quantidade de litros de cerveja produzida (substituiu-se uma alíquota ad valorem por uma alíquota específica)

Evidências – Ausência da Avaliação

- Como a alíquota é sobre o litro produzido, os produtos de melhor qualidade – supostamente de maior custo e mais caros – passaram a pagar relativamente menos tributos que as distribuidoras de produtos mais baratos, em geral, pequenos produtores
- Concentração de mercado
- A norma, ao baratear artificialmente a bebida mais cara, atrapalhou a concorrência igualitária

Evidências – Ausência da Avaliação

- A tributação pode ser uma forma de o governo atuar para resolver as falhas de mercado,

mas

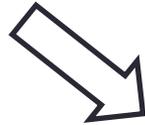
se as leis tributárias forem construídas **sem uma avaliação minuciosa de seus efeitos**, a atuação do governo, ao tentar resolver as falhas de mercado, pode gerar distorções maiores que aquelas a que ele propõe resolver

 Falhas de governo

Evidências – Ausência da Avaliação

- O que se percebe no Brasil, em linhas gerais, é o seguinte:

Não delimitação do tema e dos objetivos



Prejudica a elaboração de alternativas e a escolha da ação a ser tomada



Inviabiliza a identificação dos impactos econômicos e sociais e da análise custo-benefício

Normas e Projetos Equivocados

- Projeto que tramitou no Congresso Nacional, que estabelecia a imediata substituição de combustíveis derivados do petróleo por similares à base de biomassa



Normas e Projetos Equivocados

- Projeto que tramitou no Congresso Nacional, que estabelecia a obrigatoriedade da existência de banheiros públicos em todas as rodovias federais



Para reflexão

“Tal é o poder da lei que a sua elaboração reclama precauções severíssimas. Quem faz a lei é como se estivesse acondicionando materiais explosivos. As consequências da imprevisão e da imperícia não serão tão espetaculares, e quase sempre só de modo indireto atingirão o manipulador, mas podem causar danos irreparáveis”.

Leal, V.N. (1960). Problemas de Direito Público. Rio de Janeiro: Editora Forense

Obrigado!

Bibliografia

- MENEGUIN, F. B. (2010). Avaliação de Impacto Legislativo no Brasil. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado (Texto para Discussão nº 70). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos