



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico

Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 121/COGEN/SEAE/MF

Brasília, 15 de maio de 2015.

Assunto: Contribuição à Audiência Pública nº 07/2015, da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), que trata da substituição das Resoluções ANP n.º 27/2005 e 28/2005, referentes ao acesso aos gasodutos de transporte e à cessão de capacidade de transporte, além de regular a troca operacional de gás natural.

Acesso: Público

1. Introdução

1. A Audiência Pública nº 07/2015 da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) apresenta minuta de resolução que pretende substituir as Resoluções ANP nº 27/2005 e 28/2005, referentes ao acesso aos gasodutos de transporte e à cessão de capacidade de transporte, além de regular a troca operacional de gás natural.

2. Nos termos de suas atribuições legais definidas na Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e no Decreto nº 7.696, de 06 de março de 2012, a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (Seae/MF) apresenta, por meio

deste parecer, suas considerações e sugestões de aperfeiçoamento do objeto da citada audiência pública.

2. Melhores Práticas Regulatórias

3. A participação da sociedade como baliza para a tomada de decisão do órgão regulador tem o potencial de permitir o aperfeiçoamento dos processos decisórios, por meio da reunião de informações e de opiniões que ofereçam visão mais completa dos fatos, agregando maior eficiência, transparência e legitimidade ao arcabouço regulatório. Contribui, dessa forma, para a potencial redução de falhas regulatórias, cujos efeitos nocivos não são prontamente captados pela agência reguladora.

4. A efetividade da participação no procedimento de consulta pública, contudo, pode ser comprometida caso o órgão regulador não confira aos agentes interessados em se pronunciar os elementos necessários à: (i) identificação e análise do problema; (ii) compreensão dos objetivos pretendidos; (iii) identificação dos custos e benefícios de implementação do regramento; (iv) análise das instituições e das regras afetadas; e (v) contraposição às possíveis soluções alternativas.

5. O acompanhamento e o controle da atividade pública pelos diversos agentes e, em especial, pela sociedade exigem que as escolhas finais feitas pelo regulador sejam sustentadas por justificação escrita e fundamentada. Especialmente em relação às agências reguladoras, é desejável que essas entidades, mais do que simplesmente motivar os seus atos no intuito de melhor validar suas ações, empreendam estudos das estimativas dos custos implícitos em cada norma proposta, associando sua aprovação à demonstração de que os benefícios a serem produzidos por esses regulamentos justificam sua implantação.

6. Como instrumento de análise disponível para avaliação de normativos postos em consultas públicas pelas agências reguladoras, destaca-se a Análise de Impacto Regulatório (AIR), cujo objetivo é subsidiar o processo de decisão a partir do exame prospectivo da ação regulatória. Na Consulta Pública ANP nº 04/2015, a agência realizou a AIR relativa à proposta de regulamentação. Desta forma, sugere-se que tal prática seja disseminada nas outras consultas públicas promovidas pela agência.

7. Além disso, é fundamental que a redação da regulação submetida à consulta pública esteja clara de forma a não permitir interpretações equivocadas por parte dos agentes. Neste sentido, observou-se que a redação dada aos artigos 26 e 27 da minuta de resolução poderia ser aprimorada no sentido de assegurar sua correta compreensão pela sociedade.

8. Destaca-se que a proposta de regulamentação em análise está fundamentada na Nota Técnica nº 016/2014/SCM, de 12 de dezembro de 2014, disponibilizada pela ANP, por meio da qual a agência busca apresentar os problemas e a justificativa para as alterações submetidas à consulta pública.

3. Análise

9. Preliminarmente, a Seae/MF congratula a ANP pela iniciativa de incentivar o uso de mecanismos que ampliem a participação da sociedade na discussão das normas do setor. A participação da sociedade como parâmetro para a tomada de decisão do órgão regulador tem o potencial de permitir o aperfeiçoamento dos processos decisórios, por meio da reunião de informações e de opiniões que ofereçam visão mais completa dos fatos, agregando maior eficiência, transparência e legitimidade ao arcabouço regulatório. Contribui, dessa forma, para a potencial redução de falhas regulatórias, cujos efeitos nocivos não são prontamente captados pela agência reguladora.

3.1. Identificação do Problema e Justificativa para a Regulação Proposta.

10. Na consulta pública em epígrafe, a ANP propõe a substituição das Resoluções ANP nº 27 e 28, de 14 de outubro de 2005, que regulamentam o acesso de terceiros a gasodutos e a cessão de capacidade de transporte de gás natural e estão baseadas nos princípios emanados pela Lei do Petróleo. Neste sentido, com a publicação da Lei do Gás (Lei nº 11.909/2009 e Decreto nº 7.382/2010), fez-se necessário revisitar as referidas normas a fim de contemplar as inovações trazidas por este novo marco legal.

11. Adicionalmente, a ANP expõe que ao longo dos nove anos de vigência do conjunto de resoluções que disciplinam os acessos de terceiros aos gasodutos, não pôde ser verificada a eficácia das normas em proporcionar efetivamente a entrada de outros carregadores na indústria do gás natural brasileira. Neste contexto, observou-se a necessidade de incrementar a disponibilidade das informações operacionais e contratuais sobre o transporte de gás natural, razão pela qual a transparência destas informações foi definida como uma das prioridades da nova normatização.

12. Por fim, a minuta proposta pela agência regulamenta a troca operacional de gás natural, introduzida pelo art. 15 do Decreto nº 7.382/2010, a qual configura uma alternativa de acesso de terceiros aos gasodutos de transportes.

13. Infere-se que os agentes diretamente impactados pela regulamentação são os consumidores, os carregadores, transportadores.

3.2. Base Legal

14. O processo regulatório deve ser estruturado de forma que todas as decisões estejam legalmente amparadas. Além disso, é importante informar a sociedade sobre eventuais alterações ou revogações de outras normas, bem como sobre a necessidade de eventual regulação em decorrência da adoção da norma posta em audiência ou consulta. No caso em análise, a ANP apresentou a legislação relacionada à proposta em consulta pública.

3.3- Dos Possíveis Impactos ao Bem-Estar Econômico

15. A distribuição dos custos e dos benefícios entre os diversos agrupamentos sociais, decorrentes da edição de um normativo legal, deve ser transparente, até mesmo em função da possibilidade de os custos da regulação não recaírem sobre o segmento social beneficiário da medida. A estimação de tais elementos, decorrentes da ação governamental, e das alternativas viáveis à medida proposta é condição necessária para aferição da eficiência da regulação proposta. Nas hipóteses em que o custo da coleta de dados quantitativos for elevado ou quando não houver consenso em como valorar os benefícios, a sugestão é que o regulador proceda a uma avaliação qualitativa que demonstre a possibilidade de os benefícios da proposta superarem os custos envolvidos.

16. A seguir, são feitas considerações sobre os impactos ao bem-estar da sociedade, tendo como ponto de partida a abordagem concorrencial.

3.3.1- Impactos à Concorrência

17. O impacto concorrencial poderia ocorrer por meio de: i) limitação no número ou variedade de fornecedores; ii) limitação na concorrência entre empresas; e iii) diminuição do incentivo à competição..

18. A agência não apresentou a análise de eventuais impactos concorrenciais decorrentes da proposta em consulta. Esta análise por parte da sociedade também ficou prejudicada em virtude da possibilidade de mais de uma interpretação aos artigos 26 e 27 da minuta.

4. Considerações Finais

19. Dado o estabelecido, esta Secretaria sugere que a agência aprimore a redação dada aos artigos 26 e 27 da minuta, identificando eventual impactos concorrenciais decorrentes da regulamentação proposta, bem como disponibilize a AIR.

À consideração superior.



ALEXANDRE DE O. LIMA LOYO

Gerente



JOSSIFRAM ALMEIDA SOARES

Coordenador-Geral de Energia

De acordo.



PABLO FONSECA PEREIRA DOS SANTOS

Subsecretário de Regulação e Infraestrutura