



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico

Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 197/COGEN/SEAE/MF

Brasília, 14 de agosto de 2014.

Assunto: Consulta Pública nº 10/2014, da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), que dispõe sobre a revisão das regras que versam sobre a aplicação dos recursos destinados à Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação, estabelecidas pela Resolução ANP nº 33 e pelo Regulamento Técnico ANP nº 05, de 24 de novembro de 2005.

Acesso: Público

1. Introdução

1. A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) publicou a Consulta Pública nº 10/2014, sugerindo a revisão das regras de aplicação dos recursos destinados à Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação, as quais foram estabelecidas pela Resolução ANP nº 33 e pelo Regulamento Técnico ANP nº 05, de 24 de novembro de 2005.
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 consulta pública.

2. Análise

3. 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.

2.1 Da Análise de Impacto Regulatório

4. Dentre dos instrumentos de análise disponíveis para avaliação de um normativo posto em audiência ou consulta pública por uma agência reguladora, destaca-se a Análise de Impacto Regulatório (AIR), que tem o objetivo de subsidiar o processo de decisão a partir do exame prospectivo da ação regulatória, buscando identificar os possíveis impactos e resultados da regulamentação proposta.

5. A AIR consiste na análise de custo/benefício e na comparação entre alternativas regulatórias, a fim de identificar as opções mais eficientes e efetivas, proporcionando maior benefício à sociedade. Assim, a intervenção governamental deve basear-se na clara evidência de que o problema existe e a ação é justificada, em termos de: (i) natureza do problema; (ii) adequação dos custos e benefícios envolvidos; e (iii) existência ou inexistência de alternativas viáveis para solucionar o problema.

6. A identificação clara e precisa do problema a ser enfrentado e do objetivo almejado pela regulação contribui para a formatação de soluções adequadas, tornando-se o primeiro elemento da análise de adequação e oportunidade da norma regulatória. Daí a necessidade de que a audiência e a consulta pública venham acompanhadas de documentos que fundamentem a origem da proposta normativa e que explicitem a plausibilidade dos dados que ancoram os instrumentos regulatórios propostos.

7. É também recomendável que a regulação decorra de planejamento prévio e público por parte da agência, o que confere maior transparência e previsibilidade para os administrados e maior racionalidade às operações do regulador.

8. Destaca-se que a proposta de regulamentação em análise, embora não esteja fundamentada em uma AIR – como seria desejável - está respaldada na Nota Técnica nº 06/2014/SPD, de 10 de junho de 2014, disponibilizada pela ANP, por meio da qual a agência busca apresentar os problemas e a justificativa para as alterações submetidas à análise pública.

2.2 Da Contextualização, Identificação do Problema e da Justificativa para a Regulação Proposta

9. A consulta pública em epígrafe dispõe sobre a revisão das regras para a aplicação dos recursos a serem destinados à Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (P,D&I) presente nos contratos para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e

gás natural. Essas regras foram instituídas pela Resolução ANP nº 33 e pelo Regulamento Técnico ANP nº 05, ambos de 24 de novembro de 2005. Ademais, a consulta pública visa a instituição do Comitê Técnico Científico-COMTEC, cuja finalidade é estabelecer diretrizes e coordenar a aplicação dos recursos provenientes das Cláusulas de P,D&I dos contratos para Exploração, Desenvolvimento e Produção de Petróleo e Gás Natural.

10. A partir da Rodada Zero de licitação de blocos de petróleo e gás natural, a ANP impôs aos concessionários e contratados a obrigação de investir em P,D&I o equivalente a 1% do faturamento bruto¹ dos campos em que a participação especial² é devida. Deste montante, pelo menos 50% deveriam ser destinados às universidades e instituições credenciadas pela agência reguladora e o restante deveria ser direcionado às próprias instalações do concessionário e de seus afiliados ou a empresas contratadas para este desígnio.

11. Sobre a parcela designada às universidades e instituições credenciadas, a agência reguladora recomenda a possibilidade de aplicar diretamente até 20% dos recursos em empresas de base tecnológica classificadas como micro, pequena ou de médio porte. Como destaca a ANP, esses recursos, no entanto, deverão ser executados em parceria com essas instituições e universidades.

12. Ademais, nos últimos leilões para a exploração e produção de petróleo e gás natural – 11ª e 12ª Rodadas de Licitação, sob o regime de concessão, e 1º leilão do Pré-Sal, sob o regime de Partilha da Produção - a ANP estabeleceu que 10% dos recursos totais destinados a P,D&I (1% do faturamento bruto), deveriam ser aplicados no desenvolvimento de novas tecnologias, com o objetivo de fortalecer a indústria local. A agência reguladora justifica, na Nota Técnica ANP nº 06/2014/SPD, a adoção desta regra, conforme a seguinte transcrição:

“(...) embora os contratos de concessão estabeleçam, desde a rodada zero, a possibilidade de que a parcela de recursos da Cláusula de P,D&I a ser investida nas instalações próprias do Concessionário venha a ser investida, no todo ou em parte, em empresas fornecedoras da indústria para o desenvolvimento de novas tecnologias, (...), são poucos os resultados consistentes em termos de desenvolvimentos tecnológicos sob a forma de novos produtos, processos ou serviços implantados. (...) Por outro lado, os requisitos de conteúdo local, também estabelecidos nos contratos, demandam cada vez mais o desenvolvimento de fornecedores locais na indústria de petróleo e gás natural do país”. (g.n)

13. A partir da leitura da Minuta de Regulamento Técnico disponibilizada na consulta, percebe-se que a ANP passa a destinar exclusivamente às empresas de menor

¹ No contrato de Cessão Onerosa a obrigação de investir em P,D&I corresponde a 0,5% do faturamento bruto. Já para o regime de Partilha de Produção, o montante estabelecido é de 1% do faturamento bruto.

² Participação especial é a compensação financeira extraordinária devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural, nos casos de grande volume de produção ou de grande rentabilidade. (Decreto nº 2.705, de 03 de agosto de 1998).

porte (micro, pequenas e médias empresas) os 10% (dez por cento) dos recursos a serem destinados a projetos executados por empresas brasileiras fornecedoras de bens e serviços para realização de atividades de P,D&I.

14. Contudo, esta limitação imposta em regulamento, - embora possa ser extraída implicitamente do parágrafo 33 que trata das parcelas de P,D&I e dos agentes que podem receber recursos de cada uma delas -, não consta explicitamente da Nota Técnica que embasa a consulta, como seria desejável. Infere-se que tal determinação decorre do desejo expresso da agência de “fomentar o pequeno empreendedor que gera emprego e renda na sociedade e fortalecer a função social da empresa de menor porte em um país em desenvolvimento”.

15. Os agentes afetados pela norma em consulta são: empresas exploradoras e produtoras de petróleo e gás natural; empresas fornecedoras de bens e equipamentos à indústria petrolífera; e instituições e universidades credenciadas pela ANP.

2.3. Base Legal

16. 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.

2.4. Dos Possíveis Impactos ao Bem-Estar Econômico

17. 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. 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.

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

2.4.1 Análise do Impacto Concorrencial

19. 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. As referidas questões e seus respectivos efeitos são descritos a seguir.

I - Limitação no número ou variedade de fornecedores, provável no caso de a política proposta:

- i) Conceder direitos exclusivos a um único fornecedor de bens ou de serviços;
- ii) Estabelecer regimes de licenças, permissões ou autorizações como requisitos de funcionamento;
- iii) Limitar a alguns tipos de fornecedores a capacidade para a prestação de bens ou serviços;
- iv) Aumentar significativamente os custos de entrada ou saída no mercado;
- v) Criar uma barreira geográfica à aptidão das empresas para fornecerem bens ou serviços, mão de obra ou realizarem investimentos.

II - Limitação da concorrência entre empresas, provável no caso de a política proposta:

- i) Controlar ou influenciar substancialmente os preços de bens ou serviços;
- ii) Limitar a liberdade dos fornecedores de publicarem ou comercializarem os seus bens ou serviços;
- iii) Fixar normas uniformizadoras de qualidade do produto que beneficiem apenas alguns fornecedores ou que excedam o que consumidores bem informados escolheriam;
- iv) Aumentar significativamente o custo de produção de apenas alguns fornecedores (especialmente no caso de haver diferenciação no tratamento conferido a operadores históricos e a concorrentes novos).

III - Diminuir o incentivo para as empresas competirem, provável no caso de a política proposta:

- i) Estabelecer um regime de autorregulamentação ou de corregulamentação;
- ii) Exigir ou estimular a publicação de dados sobre níveis de produção, preços, vendas ou custos das empresas;
- iii) Isentar um determinado setor industrial ou grupo de fornecedores da aplicação da legislação geral da concorrência;
- iv) Reduzir a mobilidade dos clientes entre diferentes fornecedores de bens ou serviços por meio do aumento dos custos explícitos ou implícitos da mudança de fornecedores.

20. Considerando tais critérios, não se pode afirmar que a proposta em análise

gera impacto concorrencial.

2.4.2 De Outros Impactos Econômicos

21. A ANP propõe na consulta pública em análise a revisão dos procedimentos para aplicação em P,D&I dos recursos associados à exploração, desenvolvimento e produção de hidrocarbonetos. Dentre as alterações propostas pela agência, destaca-se a destinação exclusiva de 10% dos recursos totais (1% do faturamento bruto) necessariamente aos fornecedores locais classificados como micro, pequena ou média empresa.

22. Não obstante os esforços da ANP que busca, via descentralização das atividades de pesquisa e desenvolvimento, viabilizar a inovação por parte dos fornecedores de pequeno, micro e médio porte, não há na nota técnica que embasa a consulta a avaliação de custo/benefício com a adoção da medida, procedimento que consta de uma AIR.

23. Desta forma, solicita-se que a agência apresente AIR ou que faça constar de sua nota técnica elementos indispensáveis para análise da proposta regulatória tais como: (i) identificação e discussão das alternativas à medida proposta; (ii) avaliação dos impactos decorrentes da proposição, avaliando o mercado atual das empresas de menor porte destinatárias de tais recursos, identificando o tamanho de tal mercado e a adequação de tais empresas para a pesquisa; e (iii) análise dos impactos da matéria em discussão, inclusive da possibilidade de que a medida impacte negativamente a alocação eficiente de tais recursos, com impacto indesejáveis para o programa. Ressalte-se que o uso eficiente dos recursos está em linha com a preocupação da agência de obtenção de melhores resultados com a política de P,D&I.

24. Outro ponto importante refere-se à proposta de obrigação de que a destinação de pelo menos 10% do total dos recursos de P,D&I alcance também os contratos assinados anteriormente. Neste caso, indaga-se da agência se tal medida não poderia ensejar quebra contratual trazendo insegurança jurídica ao setor.

3. Considerações Finais

25. Ante o exposto, a Seae recomenda que a ANP:

- i. Apresente AIR ou que faça constar de sua nota técnica elementos indispensáveis para análise da proposta regulatória tais como: (i) identificação e discussão das alternativas à medida proposta; (ii) avaliação dos impactos decorrentes da proposição, avaliando o mercado atual das empresas de menor porte destinatárias de tais recursos, identificando o tamanho de tal mercado e a adequação de tais empresas para a pesquisa; e (iii) análise dos impactos da matéria em discussão, inclusive da possibilidade de que a medida impacte

negativamente a alocação eficiente de tais recursos, com impacto indesejáveis para o programa

- ii. Identifique se a extensão da proposta aos contratos já assinados traria alguma insegurança jurídica.

À consideração superior.

JULIANA RODRIGUES M. SILVA

Assistente

ALEXANDRE R. ALVES COELHO

Assistente

JOSSIFRAM ALMEIDA SOARES

Coordenador-Geral da COGEN

De acordo.

FABIANO MACANHAN FONTES

Secretário-Adjunto de Acompanhamento Econômico

PABLO FONSECA PEREIRA DOS SANTOS

Secretário de Acompanhamento Econômico