



**AS MISSÕES DE REGULAÇÃO:
Lições internacionais e seus desdobramentos
para a organização da
Agência Nacional do Petróleo.**

maio/1998

As experiências recentes de reestruturação das indústrias de infra-estrutura, de uma maneira geral e, das indústrias energéticas, em particular, alimentam de forma permanente o debate sobre os problemas de regulação econômica. A literatura sobre este tema não é propriamente nova e vem sendo enriquecida ao longo dos últimos cinquenta anos, especialmente nos EUA, com um número importante de trabalhos teóricos e empíricos que concentram seus focos de interesse em dois temas centrais: a regulação da concorrência, ancorada na base jurídico-institucional da legislação anti-truste e, a regulação de monopólios naturais.

Apesar de não ser recente, esse tema vem sendo mais investigado com os processos recentes de reestruturação empreendidos em inúmeros países. Nesse sentido, a “desregulamentação”, entendida aqui como um processo de redução progressiva de barreiras institucionais à entrada de novos operadores numa indústria, acentuou a introdução de pressões competitivas, impondo a revisão da regulamentação existente e estabelecendo uma agenda complexa de tarefas de regulação.

Na década de 90, chama a atenção o fenômeno de surgimento de novos órgãos reguladores em diferentes países, articulados em torno de diferentes arranjos institucionais. Essa diversidade é fruto das diferentes condições políticas e econômicas de constituição desses órgãos e do próprio arcabouço jurídico-institucional, variável de um país a outro. No Brasil, uma das faces mais visíveis do processo de reforma do Estado implementada pelo atual governo é precisamente a criação das novas agências de regulação. Não obstante o fato de estarem ainda em fase de implantação e, logo, de aprendizado institucional e regulatório, os novos reguladores setoriais assumem, imediatamente, uma série de responsabilidades relacionadas com as etapas finais do processo de reestruturação.

Pelas razões evocadas acima, a diversidade das estruturas regulatórias não torna simples o exercício de adequação de um determinado modelo ao caso brasileiro. Porém, as experiências que estão sendo conduzidas já oferecem

matéria à elaboração de uma síntese de aspectos de regulação que, mesmo não sendo consensuais, já apontam na direção de uma certa convergência quanto às funções, responsabilidades, poderes e rotinas dos novos órgãos reguladores. Observa-se que a construção do perfil institucional e a forma de atuação do órgão regulador reúnem um leque de missões de regulação, entre as quais se destacam:

1. Supervisionar o poder de mercado dos operadores e evitar práticas anti-competitivas;
2. Organizar a entrada de novos operadores e promover a competição;
3. Zelar pela implementação de um novo modo de organização industrial;
4. Defender e interpretar as regras, arbitrando os eventuais conflitos entre atores;
5. Complementar o processo de regulamentação;
6. Estimular a eficiência e a inovação, estimulando a repartição dos ganhos de produtividade registrados na indústria com os consumidores.

Essas missões revelam que além das funções específicas de regulação, essas agências passam a ter a responsabilidade de conduzir as etapas finais das reformas setoriais. A partir da análise das experiências internacionais, uma breve análise dos requisitos e dos comportamentos dos reguladores pode ser articulada em torno de seis aspectos centrais:

Primeiro → as dificuldades das tarefas de regulação estão associadas ao controle de funções estabelecidas previamente e fora do âmbito do órgão regulador. Nesse sentido, a experiência tem revelado que embora seja assegurado o princípio da independência, na prática, a maior parte dos órgãos reguladores são submetidos a algum tipo de controle e/ou tutela.

Segundo → o papel de mediador assumido pelo órgão regulador deve ser instrumentalizado através de procedimentos/rotinas que permitam acompanhar e instruir processos. Para tal, ele deve dispor de fontes diversificadas de informações nacionais e internacionais. Quando o espaço da negociação e

mediação é esgotado, o regulador exerce a função de árbitro, amparado nos princípios básicos de defesa da concorrência e do interesse público.

Terceiro → o regulador tem que desenvolver capacidade de resposta rápida para problemas econômicos que são complexos e que envolvem decisões sobre transferências financeiras e repartição de renda. Os mecanismos de decisão utilizados para solucionar esse tipo de problema influenciam o comportamento das empresas e as decisões dos consumidores, afetando assim, as condições de base (estruturas de oferta e de demanda) da indústria.

Quarto → o regulador conduz estudos e a partir daí, elabora um conjunto de proposições e instrumentos legais que visam complementar a regulamentação setorial. As experiências recentes revelam que os órgãos reguladores têm exercido tarefas de condução do processo de transição, buscando viabilizar a introdução de pressões competitivas na indústria.

Quinto → os órgãos reguladores devem ser muito bem aparelhados sobre questões setoriais a fim de reduzir as assimetrias de informação com relação às questões técnicas, econômicas e financeiras das empresas. Porém, o problema da assimetria de informação nunca é completamente eliminado. Assim, evitando ser presa fácil do formalismo jurídico, o regulador deve ser capaz de resolver questões sem ter acesso ao conjunto completo de informações. Nesse sentido, um requisito básico é a coerência inter-temporal das decisões, facilitando a construção de um perfil de atuação e a sinalização da trajetória delineada pelo regulador.

Sexto → diferentes tipos de problemas de fronteiras de competência aparecem entre órgãos reguladores setoriais e órgãos de defesa da concorrência. Um espaço de cooperação pode ser construído se um entendimento prévio for estabelecido sobre as questões de concentração de mercado, especialmente na fase de transição. A fixação de objetivos e de horizontes constituem um caminho de fortalecimento institucional entre esses órgãos.

REGULAÇÃO E MODO DE ORGANIZAÇÃO DA INDÚSTRIA BRASILEIRA DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL.

À luz dessas observações, é importante notar que no contexto de reestruturações setoriais, a regulamentação é frequentemente inacabada e o modo de organização industrial não é substituído automaticamente por outro. A evolução inerente a essa dinâmica de transformações requer do órgão regulador a cobertura das lacunas regulamentares e institucionais. Dessa forma, a regulação não pode estar dissociada do acompanhamento sistemático da evolução do modo de organização da indústria, visto que as novas regras do jogo influenciam diretamente as estratégias empresariais. No caso brasileiro, essa evolução passa pela necessidade de tornar compatível o desenvolvimento da indústria interna de petróleo e de gás natural com as mudanças em curso na economia do país. Esse aspecto constitui uma das tarefas centrais da Agência Nacional do Petróleo (**ANP**).

Em termos setoriais, o objetivo governamental é introduzir pressões competitivas nessa indústria, através do estímulo ao ingresso de agentes privados e à formação de associações (parcerias) entre a estatal Petrobrás, as concessionárias estaduais de distribuição de gás natural (públicas ou privadas) e agentes locais e/ou estrangeiros, presentes e/ou potenciais entrantes na estrutura do mercado doméstico.

Numa concepção de longo prazo, com a decisão estratégica de transformar o arcabouço institucional e regulatório, espera-se que a introdução de pressões competitivas conduza a resultados econômicos superiores àqueles alcançados com a organização anterior. Nessa perspectiva, o novo modo de organização da indústria, deverá atender a *três objetivos* gerais associados com as dimensões da eficiência econômica: produtiva, alocativa e distributiva.

O **primeiro**, de cunho setorial, porém de significativas implicações sistêmicas para o desempenho da economia brasileira, consiste na redução dos custos nos vários segmentos de atividades da indústria interna de petróleo e de gás natural (Exploração/Desenvolvimento/Produção, Refino, Transporte, Distribuição e Revenda).

O **segundo** objetivo pretendido é estimular o nível de investimentos na indústria do petróleo, a partir da redução das barreiras institucionais e o

conseqüente incremento da participação de novos operadores no *upstream* e no *downstream*.

Enfim, o **terceiro** objetivo perseguido reside no aumento substancial do fluxo de receitas fiscais, em decorrência do alargamento esperado das bases tributárias com a entrada dos novos operadores e o aumento da produção nacional.

Nesse novo contexto é de se esperar que tanto a Petrobrás, como as demais empresas que atuam na indústria, pautem seus comportamentos estratégicos através da tentativa de preservar ou ampliar a integração vertical de suas atividades e de diversificar sua base produtiva através de elementos inovadores de repartição de riscos econômicos e financeiros. Isso exigirá o desenvolvimento de uma forte capacitação técnica, econômica e financeira da **ANP**, a fim de que seja possível proceder a uma análise permanente das estratégias empresariais e da evolução da organização da indústria (**quadro 1**).

É possível concluir que o processo de constituição efetivo da **ANP** é o desafio crucial do novo arcabouço institucional e do novo modo de organização da indústria. Do ponto de vista institucional, à imagem do que ocorre em outros países, a criação de agências reguladoras coloca em tela o problema das relações institucionais com outros órgãos governamentais.

A **ANP** deve consolidar prioritariamente suas fronteiras de competência, a fim de firmar seu espaço institucional nesse novo contexto. A agenda é complexa, pois envolve as relações da **ANP** com: **I)** o Executivo Federal e o Conselho Nacional de Política Energética; **II)** outras agências regulatórias de energia (ANEEL); de outras indústrias de infra-estrutura com atividades conexas (transportes e setor portuário, por exemplo), bem como, agências estaduais de serviços públicos que começam a ser estruturadas; **III)** a agência anti-truste de regulação da concorrência (CADE), as fontes iniciais de recrutamento de quadros competentes e/ou programas de formação com esse objetivo e **IV)** outros

Ministérios e instâncias governamentais como, por exemplo; o Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Fazenda e a Secretaria da Receita Federal, a fim de fortalecer o processo de tomada de decisões referentes aos temas ambiental e tributário.

Em síntese, o novo contexto da indústria nacional do petróleo inaugura uma fase de aprendizagem institucional e regulatória que nada tem de simples e que coloca importantes desafios para o novo órgão regulador.

QUADRO 1

TAREFAS DE REGULAÇÃO E EVOLUÇÃO DO MODO DE ORGANIZAÇÃO DA
INDÚSTRIA NACIONAL DE PETRÓLEO E DERIVADOS

ATIVIDADE	MODO DE ORGANIZAÇÃO INDUSTRIAL ATÉ 1997	NOVO MODO DE ORGANIZAÇÃO INDUSTRIAL	TAREFAS DE REGULAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO
Exploração/ Desenvolvimento/ Produção	Petrobrás	<p><u>CURTO PRAZO:</u> Petrobrás ; formação de parcerias, consórcios e alianças estratégicas entre a Petrobrás e companhias internacionais de petróleo.</p> <p><u>MÉDIO / LONGO PRAZO:</u> Petrobrás ; formação de parcerias, consórcios e alianças estratégicas entre a Petrobrás e companhias internacionais de petróleo; novos concessionários atuando de forma isolada ou através da formação de consórcios.</p>	<p>a) Elaboração de um padrão de contrato de concessão ;</p> <p>a) Regulamentação das participações governamentais;</p> <p>b) Regulamentação das atividades de exploração/ desenvolvimento/ produção;</p> <p>c) Organização e promoção de licitações;</p> <p>d) Análise e avaliação dos programas de exploração/ desenvolvimento/ produção.</p>
Importação / Exportação (petróleo, derivados básicos e gás natural)	Petrobrás	Petrobrás e novas empresas operadoras autorizadas pela ANP	<p><u>DURANTE O PERÍODO DE TRANSIÇÃO</u></p> <p>a) Estabelecimento dos critérios para o exercício das atividades de importação de petróleo, gás natural e derivados;</p> <p>b) operacionalizar os critérios de exportação de petróleo, gás natural e derivados, a serem definidos pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE);</p> <p><u>APÓS O PERÍODO DE TRANSIÇÃO:</u></p> <p>a) operacionalizar os critérios de importação e exportação de petróleo, gás natural e derivados, a serem definidos pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE);</p>

<p>Transporte Marítimo do petróleo nacional e dos derivados básicos produzidos no país e Dutoviário do petróleo, derivados básicos e gás natural</p>	<p>Petrobrás</p>	<p>Petrobrás e novas empresas operadoras autorizadas pela ANP</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Estabelecimento dos requisitos para o exercício da atividade de transportador; b) Regulamentação dos procedimentos referentes às autorizações para a construção e operação de instalações de transporte; c) Estabelecimento das regras para o livre acesso de terceiros às instalações de transporte; d) Definição do modelo de tarifação do transporte.
<p>Refino/ Processamento do Gás Natural</p>	<p>Petrobrás e 2 refinarias privadas</p>	<p>Petrobrás e outros refinadores e produtores de gás natural autorizados pela ANP</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Estabelecimento dos requisitos para o exercício das atividades de refinador e produtor de gás natural; b) Liberação dos preços dos derivados básicos ao nível das refinarias e do gás natural ao nível do produtor c) Consolidação das condições operacionais e econômicas e avaliação dos planos de investimentos na modernização tecnológica e na expansão da produtividade para as refinarias privadas existentes quando da publicação da Lei 9.478/97; d) Estudo do programa de redução de subsídios concedidos às refinarias privadas.

<p>Distribuição</p>	<p>Companhias distribuidoras nacionais e estrangeiras</p>	<p>Companhias distribuidoras nacionais e estrangeiras</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Atualização da regulamentação para o exercício da atividade de distribuição; b) Liberação do preço do álcool combustível (nível do produtor) e do óleo combustível (nível do distribuidor) ; c) Fiscalização do funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e do cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis; d) Controle da qualidade dos produtos comercializados pelas distribuidoras
<p>Revenda</p>		<p><u>CURTO PRAZO:</u> diferentes operadores de revenda, postos de serviço. <u>LONGO PRAZO:</u> diferentes operadores de revenda, postos de serviço e companhias distribuidoras</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Atualização da regulamentação para o exercício da atividade de revendedor; b) Liberação do preço do diesel e do GLP ao nível do revendedor; c) Controle de qualidade dos produtos comercializados pelos revendedores; d) Regulação da atividade de revenda de GLP.