



12/9/2016

**Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e
Biocombustíveis**
Secretaria Executiva



anp
Agência Nacional
do Petróleo,
Gás Natural e Biocombustíveis

Tratamento do Estoque Regulatório da ANP

Revogação de Atos Normativos

NOTA TÉCNICA n.º 07/2016/SEC



1. INTRODUÇÃO

Como parte dos esforços para aprimorar a qualidade da ação regulatória da ANP, a partir da elaboração da primeira versão da Agenda Regulatória da Agência, instituída para o biênio 2013 – 2014, a Secretaria Executiva (SEC) passou a gerir o estoque regulatório da organização – o conjunto das normas emitidas pela Agência e seus órgãos antecessores, ainda em vigor.

A gestão do estoque tem como objetivo principal a sistematização da análise dos regulamentos existentes, com a consequente identificação daqueles que podem ser revisados ou eliminados, bem como das oportunidades de consolidação normativa e a diminuição do quantitativo de normas. Esse processo resulta na promoção da melhoria do ambiente de negócios, por meio do aperfeiçoamento da regulamentação existente.

O levantamento do estoque normativo tem sido feito com base no sistema de legislação disponível na página da ANP na internet que inclui, além das normas publicadas pela Agência, aquelas originárias dos extintos Conselho Nacional do Petróleo (CNP), Departamento Nacional de Combustíveis (DNC) e Ministério da Infraestrutura (Minfra). De acordo com a metodologia desenvolvida pela SEC, a partir do levantamento realizado do estoque regulatório as demais unidades organizacionais (UORGs) da ANP são acionadas para identificar as normas candidatas à revogação, por não estarem mais coerentes com o atual arcabouço regulatório, bem como aquelas para as quais é recomendada a revisão do texto vigente.

Os levantamentos realizados durante o ano de 2013 resultaram na revogação de 174 normativos, por meio da edição da Resolução ANP nº 27, de 8 de maio de 2014, em sua maioria de lavra dos extintos CNP, DNC e Minfra.

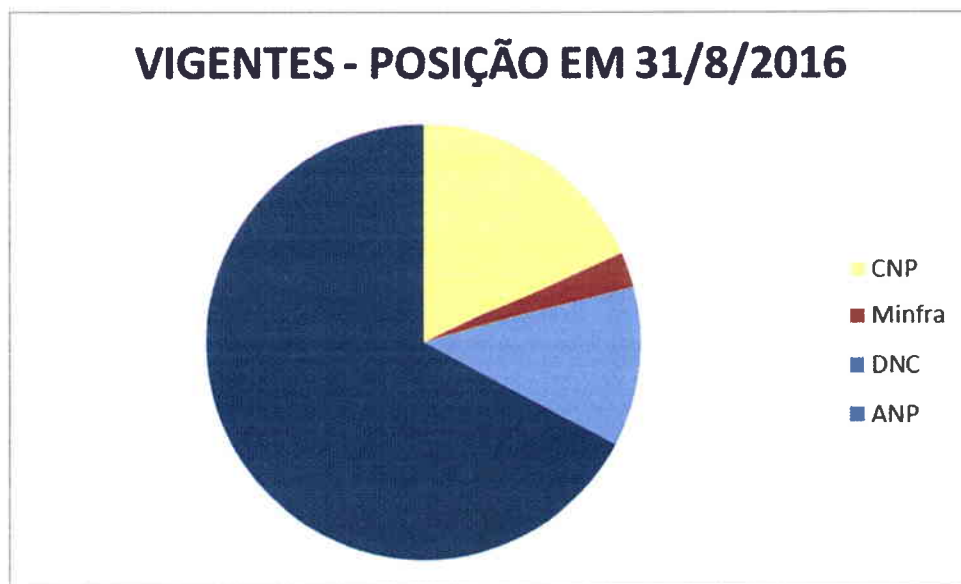
Desde então, a SEC intensificou as medidas de gestão do estoque regulatório da instituição, passando a considerar normativos não contemplados no primeiro levantamento e sistematizando o controle da totalidade das regulamentações em vigor. Com base em dados de 31 de agosto de 2016, o sistema de legislação da ANP conta com

1.870 normativos, dos quais 802 encontram-se revogados, resultando em 1.068 normas vigentes.

Tabela 1 – Normas vigentes no estoque regulatório da ANP em 31/8/2016

ORIGEM	TOTAL	REVOGADAS	VIGENTES
CNP	594	402	192
Minfra	52	24	28
DNC	260	135	125
ANP	964	241	723
TOTAL	1870	802	1068

Figura 1 – Normas vigentes no estoque regulatório da ANP em 31/8/2016



Do total de atos vigentes, 413 receberam indicativo de revogação, dos quais 185 são de lavra do CNP, 28 do Minfra, 119 do DNC e outros 81 da ANP. Desse total, 70 atos possuem caráter meramente administrativo, não afetando, portanto, direitos de agentes econômicos nem de consumidores, razão pela qual serão revogados por meio de Portaria ANP. Os 343 atos normativos restantes serão objeto de Consulta Pública, conforme metodologia descrita nesta nota técnica.



2. HISTÓRICO – FORMAÇÃO DO ESTOQUE REGULATÓRIO

Criada pela Lei n.º 9.478/1997 (Lei do Petróleo) e implantada pelo Decreto n.º 2.455/1998, a ANP tem a finalidade de promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes das indústrias do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis. Sua competência institucional está estabelecida pelo artigo 8º da referida lei, que relaciona as suas principais atribuições.

Desde a sua edição, no entanto, a Lei do Petróleo sofreu alterações que ampliaram as competências da ANP. Além de atribuições quanto à regulação do biodiesel, introduzidas no ano de 2005, no período de 2009 a 2011 a referida lei foi alterada para atribuir à ANP novas competências, relativas ao gás natural (Lei n.º 11.909/2009), ao marco legal da exploração e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos (Leis n.º 12.276/2010, 12.304/2010, 12.351/2010) e aos biocombustíveis, incluído o etanol (Lei n.º 12.490/2011).

A análise do cenário em que se dá a atuação regulatória da Agência permite perceber a complexidade do mercado por ela regulado. De forma resumida, a Agência tem como finalidades estabelecer normas infra legais para o funcionamento das indústrias e do comércio de petróleo, gás natural e biocombustíveis; outorgar autorizações para as atividades dos setores regulados; promover licitações e assinar contratos em nome da União com os concessionários para atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural; garantir e fiscalizar o abastecimento nacional de combustíveis; fazer cumprir as normas nas atividades dos setores regulados, diretamente ou mediante convênios com outros órgãos públicos. Isso significa dizer que a atuação da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) se estende por toda a cadeia de petróleo e derivados no Brasil, abarcando, ainda, a produção de biocombustíveis e parte da cadeia do gás natural, em um país de dimensões continentais e números impressionantes.

Segundo dados extraídos do Anuário Estatístico da ANP, publicado em 2015, o Brasil ocupa o 13º lugar na produção, o 8º no refino e o 5º no consumo mundial de



petróleo, fonte predominante do suprimento nacional de energia, que responde por aproximadamente 40% da oferta interna de energia. No que diz respeito aos biocombustíveis, o Brasil é o segundo maior produtor do mundo, sendo responsável por 24% da produção mundial de biocombustíveis e aproximadamente 35% da produção mundial de etanol.

A complexidade e a pujança do mercado regulado exigem da ANP uma atuação regulatória efetiva, com foco no aumento da eficiência e na ampliação das atividades do setor, além da garantia do abastecimento de derivados de petróleo em todo o território nacional, resguardada a ênfase na proteção ao meio ambiente e ao consumidor, quanto à qualidade e ao preço dos produtos. Para tanto, faz-se necessária a publicação de uma grande quantidade de atos normativos.

Adicionalmente, cumpre recordar que a execução da regulação do setor de petróleo no país não foi inaugurada pela ANP. A Agência herdou as atribuições dos extintos Conselho Nacional do Petróleo (CNP) e Departamento Nacional de Combustíveis (DNC). Juntamente com as atribuições, a Agência acolheu o arcabouço regulatório dos órgãos que a antecederam. Desde então, a complexidade do mercado regulado determinou a necessidade de edição de uma série de novas normas e regulamentos que se somaram àqueles advindos dos órgãos que antecederam a ANP, aumentando o estoque regulatório da Agência.

A eliminação de regulamentos desnecessários, ainda que não produzam mais efeitos, facilita a gestão e a consulta ao estoque regulatório da ANP por parte da sociedade e do mercado regulado. Além disso, simplifica a identificação das superposições de normativos e de exigências de obrigação, e viabiliza o agrupamento das normas por tema, assunto e agentes afetados, o que permitirá uma visão integrada da regulamentação existente e a identificação de oportunidades de consolidação e simplificação administrativa.



3. QUALIDADE REGULATÓRIA

Pode-se conceituar qualidade regulatória como o aprimoramento contínuo da atividade regulatória na busca e na promoção de uma regulação de alta qualidade. Assim, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) define qualidade regulatória por meio dos critérios de desempenho, de custo-efetividade e da qualidade legal das regulações e das demais formalidades governamentais relacionadas.¹

Para a OCDE, a qualidade regulatória é um ponto crucial para o alcance da efetividade da ação governamental. Segundo o organismo internacional, o amadurecimento e a expansão dos sistemas de regulação deram origem a uma série de preocupações, tais como (i) **o aumento da quantidade de regulamentos**, dos custos de conformidade e das formalidades administrativas dela decorrentes; (ii) a criação de barreiras regulatórias; (iii) **a qualidade do estoque regulatório existente**; e (iv) a legitimidade do processo de regulação. (grifos nossos)

De acordo com a OCDE²,

“Há o risco de que regulações ultrapassadas ou mal concebidas possam dificultar a inovação e introduzir obstáculos a novos entrantes, criando barreiras desnecessárias ao comércio, ao investimento e à eficiência econômica”.

Tais disfunções da regulação, no entanto, podem ser mitigadas por meio do aprimoramento constante do processo de criação e revogação de normativos e da revisão da regulamentação existente.

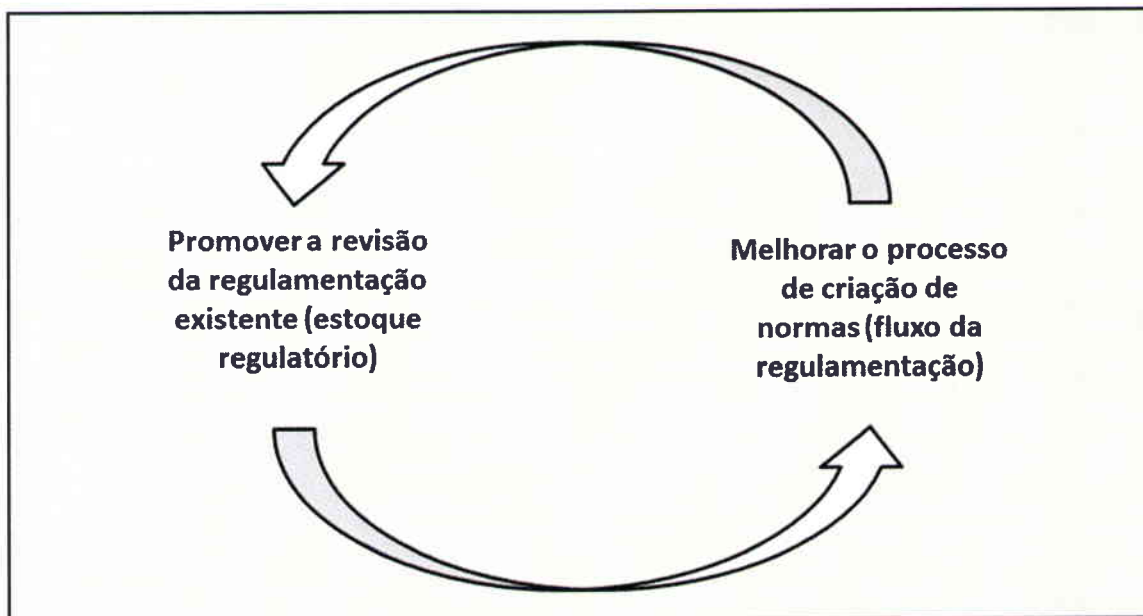
A preocupação com o aumento da quantidade de regulamentos e com a qualidade do estoque regulatório tem norteado as ações da ANP voltadas ao tratamento do seu arcabouço normativo desde 2012. Adicionalmente, o mapeamento do processo de elaboração de novos normativos, ocorrido durante o segundo semestre de 2015, permitiu

¹ BORGES, Eduardo Pinho de Bizzo. Determinantes de Qualidade Regulatória: Principais Instrumentos e o Caso Brasileiro. Rio de Janeiro, 2009. 68 p.

² ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança. Paris, 2012. 21 p.

a revisão do fluxo de criação de novas regulamentações bem como a introdução de mudanças significativas voltadas para o aprimoramento da qualidade da regulamentação produzida.

Figura 6 – Dimensões da Política de Qualidade Regulatória



Em linhas gerais, podemos entender a regulação como o modo pelo qual se dá a coordenação entre os órgãos do governo, as empresas reguladas e os cidadãos consumidores no que diz respeito à edição de normas que tem por objetivo estimular, vedar ou determinar comportamentos de determinados mercados, que requerem interferência estatal. Assim, a ação regulatória se dá por meio da elaboração de normas, leis, regulamentos e outras regras editadas pelo poder público e por entidades às quais os governos delegam poderes regulatórios ou normativos.

A promoção da qualidade regulatória pode se dar por meio da adoção de um grande número de práticas e princípios, bem como pela utilização de instrumentos de qualidade regulatória que levarão ao aprimoramento da regulação existente.



Malyshev (2012)³ elenca, entre as principais ferramentas para a melhoria da qualidade regulatória, (i) a Análise de Impacto Regulatório, (ii) a transparência regulatória, (iii) a simplificação administrativa e (iv) a consideração de alternativas à regulação.

A simplificação administrativa deve ser entendida como um exercício de avaliação permanente da necessidade e da utilidade das leis e dos regulamentos. A redução do volume e a racionalização do corpo de leis contribuem para aumentar a certeza, a compreensibilidade e a eficácia da legislação. Consiste igualmente em uma prática de avaliação sistemática e permanente da relação custo/benefício dos procedimentos previstos nos atos normativos vigentes.

³ MALYSHEV, Nick. The Evolution of Regulatory Policy in OECD Countries. OCDE. Paris, 2012.



4. METODOLOGIA

O processo de análise e revisão qualitativa do estoque regulatório da ANP foi desenvolvido com foco na melhoria da qualidade regulatória para eliminar obstáculos aos investimentos e à eficiência no setor regulado, objetivando tornar o ambiente de negócios mais atraente por meio da aplicação de ferramentas de simplificação administrativa.

A proposta de revogação do conjunto de atos normativos constante do Anexo I desta Nota Técnica deriva da aplicação de uma metodologia de avaliação *ex post* dos normativos que compõem o arcabouço regulatório da Agência. Foram avaliadas a finalidade e a aplicação dos normativos vigentes, bem com a sua contribuição para o processo de tomada de decisão.

Seguindo a metodologia desenvolvida pela SEC, a partir do levantamento realizado do estoque regulatório, com base no sistema de legislação disponível no sítio eletrônico da ANP na internet, as unidades organizacionais (UORGs) da ANP foram acionadas para identificar as normas candidatas à revogação, por não estarem estas mais coerentes com o atual arcabouço regulatório, bem como aquelas para as quais é recomendada a revisão do texto vigente. O sistema de legislação disponível na intranet da ANP inclui, além das normas publicadas pela ANP, aquelas oriundas dos extintos Conselho Nacional do Petróleo (CNP), Departamento Nacional de Combustíveis (DNC) e Ministério da Infraestrutura (Minfra).

Em seguida, as unidades responsáveis pelos normativos elaboraram as justificativas para revogação de cada uma das normas elencadas, consolidadas pela Secretaria Executiva. Com o intuito de colher subsídios entre os servidores desta Agência, a relação de normativos a revogar, acompanhada das respectivas justificativas, permaneceu em consulta interna entre os dias 7 e 20 de junho de 2016, período em que o quadro técnico da ANP pode avaliar a relação de normativos, bem como as justificativas apresentadas para a sua revogação.



Muitas das normas candidatas à revogação estão relacionadas à fixação de preços de combustíveis, portanto são anteriores ao processo de liberação dos preços dos derivados de petróleo nas unidades produtoras, finalizado em 31/12/2001. Outras tantas perderam o objeto, por contemplarem apenas obrigações circunstanciais ou por tratarem apenas de alterações de normativos já revogados ou candidatos à revogação. As justificativas para revogação dos atos normativos foram elaboradas pelas unidades organizacionais responsáveis, tendo a SEC conduzido o processo e consolidado as informações recebidas, que se encontram no Anexo I desta Nota Técnica.

Tabela 2 – Normas a revogar no estoque regulatório da ANP em 31/8/2016

ORIGEM	TOTAL	REVOGADAS	VIGENTES	REVOGAR
CNP	594	402	192	185
Minfra	52	24	28	28
DNC	260	135	125	119
ANP	964	241	723	81
TOTAL	1870	802	1068	413

Figura 2 – Projeção do estoque regulatório da ANP após a revogação



Tabela 3 – Projeção de normas vigentes no estoque regulatório da ANP após o ato de revogação

ORIGEM	TOTAL	REVOGADAS	VIGENTES
CNP	594	587	7
Minfra	52	52	0
DNC	260	254	6
ANP	964	322	642
TOTAL	1870	1214	655

A Tabela 3, acima, revela que após a edição do ato de revogação, o arcabouço regulatório da ANP será composto majoritariamente por normas editadas pela própria Agência, que passarão a representar aproximadamente 98% do estoque regulatório. Restará no estoque regulatório da ANP um pequeno quantitativo de normas de lavras do CNP e do DNC, enquanto que as normas do MINFRA terão sido completamente eliminadas.

As Figuras 3, 4 e 5 indicam o percentual de normas vigentes de lavra dos extintos CNP, Minfra e DNC, revelando a revogação quase integral destes conjuntos de atos.

Figura 3 – Situação das normas de lavra do CNP – Antes e depois da revogação

