



Tribunal de Contas da União



**FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS**

**Projeto de Apoio à Modernização e
o Fortalecimento Institucional
do Tribunal de Contas da União -
Aperfeiçoamento do Controle
Externo da Regulação**

- PRODUTO 3 -

**MODELO DE MÉTODOS E TÉCNICAS
DESENVOLVIDO PARA A FISCALIZAÇÃO DA
REGULAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DO
SETOR DE REFINO DA INDÚSTRIA DO
PETRÓLEO**



ÍNDICE

SUMÁRIO EXECUTIVO	V
EQUIPE TÉCNICA	vi
LISTA DE SIGLAS	vii
I. APRESENTAÇÃO E OBJETIVO	8
2.1 PRIMEIRO ASPECTO FUNDAMENTAL: A VERTICALIZAÇÃO DA INDÚSTRIA	11
2.2 SEGUNDO ASPECTO FUNDAMENTAL: A ATRATIVIDADE DO MERCADO DE DERIVADOS	13
2.3 BRASIL: O PODER DE MERCADO DA PETROBRAS E ADULTERAÇÃO DE COMBUSTÍVEIS...	15
2.4 DESAFIOS DA REGULAÇÃO E A ESTRATÉGIA DA ANP	17
2.5 SISTEMA DE INFORMAÇÃO DE MOVIMENTAÇÃO DE PRODUTOS (SIMP).....	18
2.6 A REGULAÇÃO DO LIVRE ACESSO ÀS INSTALAÇÕES DE TRANSPORTE E A PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES POR PARTE DOS TRANSPORTADORES.....	21
2.7 ALINHAMENTO DE INTERESSE DO AGENTE REGULADO COM OS INTERESSES PÚBLICOS	25
2.7.1 Alinhamento de Interesse – Definição Ex Ante.....	25
2.7.2 Alinhamento de Interesses do Produtor de Solventes e do Formulador	26
2.7.3 Alinhamento de Interesses do Refinador	28
2.7.4 Da Necessidade de Revisão das Portarias do Refino	30
III. MATRIZ DE PLANEJAMENTO	32
3.1 QUESITO N.º 1	32
3.1.1 O QUESITO:.....	32
3.1.2 INFORMAÇÕES REQUERIDAS	32
3.1.3 FONTES DE INFORMAÇÃO.....	33
3.1.4 LIMITADORES.....	33
3.1.5 OBJETIVO DESTE QUESITO.....	33
3.2 QUESITO N.º 2	34
3.2.1 O QUESITO:.....	34
3.2.2 INFORMAÇÕES REQUERIDAS	34
3.2.3 FONTES DE INFORMAÇÃO.....	35
3.2.4 LIMITADORES.....	35
3.2.5 OBJETIVO DESTE QUESITO.....	35
3.3 QUESITO N.º 3	36
3.3.1 O QUESITO:.....	36



3.3.2 INFORMAÇÕES REQUERIDAS	36
3.3.3 FONTES DE INFORMAÇÃO.....	37
3.3.4 LIMITADORES.....	37
3.3.5 OBJETIVO DESTE QUESITO.....	38
3.4 QUESITO N.º 4	38
3.4.1 O QUESITO:.....	38
3.4.2 INFORMAÇÕES REQUERIDAS	39
3.4.3 FONTES DE INFORMAÇÃO.....	39
3.4.4 LIMITADORES.....	39
3.4.5 OBJETIVO DESTE QUESITO.....	40
3.5 QUESITO N.º 5	40
3.5.1 O QUESITO:.....	40
3.5.2 INFORMAÇÕES REQUERIDAS	40
3.5.3 FONTES DE INFORMAÇÃO.....	41
3.5.4 LIMITADORES.....	41
3.5.5 OBJETIVO DESTE QUESITO.....	42
3.6 QUESITO N.º 6	42
3.6.1 O QUESITO:.....	42
3.6.2 INFORMAÇÕES REQUERIDAS	42
3.6.3 FONTES DE INFORMAÇÃO.....	43
3.6.4 LIMITADORES.....	43
3.6.5 OBJETIVO DESTE QUESITO.....	44
3.7 QUESITO N.º 7	44
3.7.1 O QUESITO:.....	44
3.7.2 INFORMAÇÕES REQUERIDAS	44
3.7.3 FONTES DE INFORMAÇÃO.....	45
3.7.4 LIMITADORES.....	45
3.7.5 OBJETIVO DESTE QUESITO.....	45
3.8 QUESITO N.º 8	46
3.8.1 O QUESITO:.....	46
3.8.2 INFORMAÇÕES REQUERIDAS	46
3.8.3 FONTES DE INFORMAÇÃO.....	47



3.8.4 LIMITADORES.....	47
3.8.5 OBJETIVO DESTE QUESITO.....	48
3.9 QUESITO N.º 9	48
3.9.1 O QUESITO:.....	48
3.9.2 INFORMAÇÕES REQUERIDAS	49
3.9.3 FONTES DE INFORMAÇÃO.....	49
3.9.4 LIMITADORES.....	50
3.9.5 OBJETIVO DESTE QUESITO.....	50
3.10 QUESITO N.º 10	51
3.10.1 O QUESITO:.....	51
3.10.2 INFORMAÇÕES REQUERIDAS	51
3.10.3 FONTES DE INFORMAÇÃO.....	52
3.10.4 LIMITADORES.....	52
3.10.5 OBJETIVO DESTE QUESITO.....	52
IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	54
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	57



SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Este relatório apresenta o modelo de métodos e técnicas desenvolvido para a fiscalização da regulação econômico-financeira do setor de refino da indústria do petróleo, exercida pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). O modelo desenvolvido teve por base os resultados de um trabalho realizado anteriormente, intitulado: “Estudos Para a Fiscalização da Regulação Econômico-Financeira do Setor de Refino da Indústria do Petróleo”.
2. Neste trabalho, são apresentados os aspectos fundamentais da regulação econômico-financeira do setor de refino, como a verticalização na organização da indústria do petróleo e a importância da atratividade do mercado de derivados para a atração de investimentos em refino. Com relação ao caso brasileiro, dois aspectos essenciais na estruturação da concorrência no mercado de derivados do País são destacados: o poder de mercado da Petrobras e a ocorrência da adulteração de combustíveis.
3. A seguir, o relatório analisa os desafios da regulação no Brasil e a estratégia adotada pela ANP para regular o mercado. Discute o novo sistema de informação de movimentação de produtos implantado pela ANP, a regulação do livre acesso dos refinadores às instalações de transporte, a importante questão do alinhamento de interesse do agente regulado com os interesses públicos e as formas possíveis de se alcançar este objetivo.
4. O relatório tem sua ênfase na apresentação de uma matriz de planejamento desenvolvida, organizada em dez quesitos de auditoria, todos escolhidos com o cuidado de orientar a equipe do TCU em suas ações de controle externo à ANP. O relatório é concluído com uma seção de Considerações Finais.



EQUIPE TÉCNICA

5. Por parte da FGV, a equipe técnica envolvida na preparação deste relatório foi composta por:

- Alketa Peci;
- Lana Montezano; e
- Reynaldo Taylor de Lima.

6. Por parte do TCU/SEFID, participaram da discussão sobre o material elaborado pela FGV:

- Alexandre Carlos Leite de Figueiredo;
- Gustavo Sena Correa;
- Ivan André Pacheco Rogedo;
- Marcelo Barros Gomes;
- Marcelo Bemerguy;
- Maridel Piloto de Noronha; e
- Uriel de Almeida Papa.



LISTA DE SIGLAS

ANP – AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS

API – MEDIDA DA DENSIDADE DO PETRÓLEO CRU

BEN – BALANÇO ENERGÉTICO NACIONAL

CIDE – CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO

CVM – COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

DCPP – DEMONSTRATIVO DE CONTROLE DE PRODUTOS PROCESSADOS

EUA – ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

FGV – FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

SEFID – SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE DESESTATIZAÇÃO

SIMP – SISTEMA DE INFORMAÇÃO DE MOVIMENTAÇÃO DE PRODUTOS

SRP – SUPERINTENDÊNCIA DE REFINO E PROCESSAMENTO DE GÁS NATURAL DA ANP

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TRANSPETRO – PETROBRAS TRANSPORTE S.A.



I. APRESENTAÇÃO E OBJETIVO

7. O presente Relatório N.º 2 apresenta o modelo de métodos e técnicas desenvolvido para a fiscalização da regulação econômico-financeira do setor de refino da indústria do petróleo, exercida pelos órgãos reguladores – em especial pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) – sobre as empresas da indústria do petróleo e do gás natural. O modelo desenvolvido está baseado nos conceitos discutidos no Relatório N.º 1 – “Estudos Para a Fiscalização da Regulação Econômico-Financeira do Setor de Refino da Indústria do Petróleo”. Os Relatórios N.º 1 e N.º 2 supracitados referem-se ao Produto 3 – Desenvolvimento de Métodos e Técnicas, que faz parte do Projeto de “Apoio à Modernização do Tribunal de Contas da União – Aperfeiçoamento do Controle Externo da Regulação”, cujo contrato de prestação de serviços nº 04/47-944 foi firmado entre o TCU e a FGV.

8. Para a elaboração deste Relatório N.º 2, a equipe do Tribunal de Contas da União (TCU) solicitou à Fundação Getúlio Vargas que fizesse avaliação e aprofundamento dos pontos relevantes levantados preliminarmente na seção VI do Relatório N.º 1 – “*Considerações Finais e Quesitos*” – onde foi apresentada uma síntese dos principais aspectos que fundamentam a dinâmica da indústria do petróleo, discutidos ao longo daquele primeiro relatório. Esses pontos são indicados como pontos de suporte a uma estratégia da ANP para a regulação econômico-financeira dos segmentos de refino e de produção de combustíveis.

9. Assim como no caso do Relatório N.º 1, o Relatório N.º 2 foi também elaborado em tempo exíguo, tendo se baseado em grande medida na experiência adquirida pelo autor durante sete anos de serviços prestados à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), nas posições de analista técnico sênior e, posteriormente, superintendente adjunto da Superintendência de Refino e Processamento de Gás Natural (SRP) daquela agência reguladora. No sentido de



atender as exigências do TCU, este relatório está organizado em três seções além desta seção I de apresentação e discussão dos objetivos.

10. Na seção II, são apresentados os aspectos julgados fundamentais para se entender os princípios da regulação econômico-financeira do setor de refino. A seção II trata inicialmente da verticalização na organização da indústria do petróleo (subseção 2.1) e da importância da atratividade do mercado de derivados para a atração de investimentos em refino (subseção 2.2). Em seguida, na subseção (2.3), trata-se do caso brasileiro, analisando-se dois aspectos essenciais na estruturação da concorrência no mercado de derivados no País: o poder de mercado da Petrobras e a ocorrência da adulteração de combustíveis. A seguir, analisam-se os desafios da regulação no Brasil e a estratégia adotada pela ANP para regular o mercado de derivados (subseção 2.4). Depois disso, são discutidos o sistema de informação de movimentação de produtos implantado pela ANP e as perspectivas que este aponta de vir a ser uma ferramenta que contribuirá para a quebra da assimetria informacional (subseção 2.5). Outro ponto abordado, ainda na seção II, diz respeito ao desejável livre acesso dos refinadores às instalações de transporte, para viabilizar a distribuição de seus produtos ao mercado (subseção 2.6). A seção II se encerra com uma discussão sobre o alinhamento de interesse do agente regulado com os interesses públicos e as formas possíveis de se alcançar este objetivo (subseção 2.7).

11. Na seção III, é apresentada a matriz de planejamento desenvolvida, a qual se encontra organizada em dez quesitos de auditoria, que foram escolhidos com o cuidado de orientar a equipe do TCU em suas ações de controle externo à ANP. Os dez quesitos formulados (para os quais são relacionadas as informações requeridas, suas fontes, os limitadores da ação e o objetivo da análise) visam a possibilitar que a equipe técnica do TCU extraia dos técnicos da ANP as informações relevantes sobre os aspectos fundamentais da regulação econômico-financeira exercida por aquela agência reguladora, que irão possibilitar a avaliação da eficácia da ação regulatória



e de fiscalização empreendida pela ANP. O Relatório N.º 2 é concluído com uma seção IV de Considerações Finais.



II. ASPECTOS FUNDAMENTAIS DA REGULAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DO SETOR DE REFINO

2.1 PRIMEIRO ASPECTO FUNDAMENTAL: A VERTICALIZAÇÃO DA INDÚSTRIA

12. A indústria do petróleo é constituída por atividades intensivas em capital e que envolvem elevado risco. Por esta razão, desde muito cedo no século passado, quando foram estabelecidos os primeiros padrões de organização dessa indústria, as empresas que atuavam nesse setor adotaram estratégias próprias para minimizar esses riscos. Pode-se dizer que a primeira forma de regulação da indústria do petróleo foi promovida pelos próprios agentes econômicos. Relembrando o que foi discutido na Seção II do Relatório N.º 1 (subseção (2.3.1), parágrafos 55 a 58), já no período em que a indústria foi dominada pela *Standard Oil Company* (SO), John D. Rockefeller dirigiu seus negócios no sentido de dominar os segmentos do refino e do transporte (dutivoário e ferroviário), integrando verticalmente suas operações e, com isso, desbancando concorrentes e criando enormes barreiras a entrada de novos competidores nos negócios do petróleo.

13. Mais adiante, na primeira metade do século passado – e mesmo no período que sucedeu a Segunda Guerra Mundial – o padrão da concorrência e da regulação da indústria do petróleo foi ditado pelas “*Sete Irmãs*” ou “*Majors*”, como discutido na Seção II do Relatório N.º 1 (na subseção (2.3.2), parágrafos 62 a 68). A principal característica da indústria continuou sendo a verticalização das atividades e o padrão da regulação foi o da formação do cartel: neste caso o cartel formado pelas sete empresas multinacionais de petróleo. A partir da década de 1970, como também foi discutido na Seção II do Relatório N.º 1 (na subseção (2.3.3), parágrafos 69 a 76), o padrão da regulação dos mercados de petróleo voltou a ser ditado pela formação de um cartel: neste caso se tratava do cartel da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), que, por meio da fixação de cotas de produção para cada um de seus participantes, estabelecia uma política de preços para o



petróleo no mercado mundial. A diferença neste período era que o acesso aos mercados continuava sob o controle das “Majors”. Mas os países produtores passaram a se apropriar de uma parcela significativa da renda gerada nesta indústria.

14. Ao longo dos anos, a atividade de refino se sofisticou. Os mercados de derivados de petróleo se tornaram cada vez mais exigentes: primeiramente, a exigência se apresentava na forma de um maior desempenho dos combustíveis; mais recentemente, no entanto, a partir da década de 1990, a exigência se voltou para a necessidade de produção de combustíveis mais limpos (menos poluentes).

15. Por outro lado, depois do contra-choque ocorrido na indústria do petróleo, em meados da década de 1980, e da crescente financeirização dos negócios relacionados ao petróleo, aumentou em muito a volatilidade dos preços e, por conseguinte, aumentou também o risco associado a implantação de qualquer empreendimento, por mais relevante que este pudesse parecer. Tudo isso, aliado ao fato de que a qualidade dos petróleos também se deteriorou, ao longo dos anos, fez com que a atividade de refino se tornasse mais complexa e custosa.

16. A consequência foi que a atratividade dos negócios de refino diminuiu, as margens de rentabilidade tornaram-se extremamente deprimidas, o risco da atividade aumentou, o que pode parecer incompreensível, porque não se justifica pelo apetite cada vez maior de parcelas crescentes da sociedade mundial por derivados de petróleo. A justificativa é que a principal característica da organização da indústria do petróleo continuou sendo a verticalização das operações. A empresa de refino – na condição de empresa de petróleo verticalmente integrada – não se remunera pontualmente na atividade de refino, mas sim ao longo de toda a cadeia de valor da indústria, não ficando transparente que segmento da indústria está capturando a maior fatia das margens de rentabilidade dos negócios do petróleo. Por isso, a regulação da atividade de refino não pode perder de vista que a verticalização é a lógica dominante na indústria do petróleo.



2.2 SEGUNDO ASPECTO FUNDAMENTAL: A ATRATIVIDADE DO MERCADO DE DERIVADOS

17. A discussão sobre concorrência e regulação na indústria do petróleo, conduzida na Seção II do Relatório N.º 1 (na subseção (2.4.2), parágrafos 96 a 101), sublinhou ainda a importância da análise da infra-estrutura logística para se entender a dinâmica das operações nessa indústria. No contexto da estratégia de integração vertical das empresas multinacionais de petróleo, observa-se que os custos de movimentação de petróleo cru entre continentes, a longas distâncias, são mais baixos do que aqueles custos de movimentação de derivados de petróleo. A razão é muito simples: derivados de petróleo são produtos acabados, ajustados às suas especificações, e sujeitos a contaminação durante as operações de transporte. Além disso, são produzidos em grande diversidade, o que faz com que a sua movimentação em navios de longo curso ou, mesmo, em dutos específicos para a movimentação de derivados seja infinitas vezes mais complexa do que a movimentação de petróleo cru (este, ao chegar à refinaria, será ainda misturado a outros tipos de petróleo e, posteriormente, processado).

18. Esse dado faz com que as instalações de refino tendam a se estabelecer nas proximidades dos mercados por elas atendidos, isso porque o petróleo pode ser trazido de longe, sem grandes complicações. Além disso, como analisado no exemplo da subseção (2.1) do Relatório N.º 1 (parágrafos 33 a 42), o perfil de produção de uma refinaria (que é consequência direta da configuração do seu esquema de refino) deve estar ajustado ao perfil de demanda do mercado por ela abastecido, exatamente para evitar a dependência de movimentações de longa distância de derivados.

19. A conclusão a que se quer chegar com esse raciocínio é que as empresas multinacionais de petróleo adotam, sim, por estratégia básica, a integração vertical de suas operações. Mas, não necessariamente, a verticalização de suas operações acontece numa mesma região. Uma empresa como a Shell ou a Exxon-Mobil pode ter suas operações de exploração e produção de petróleo na costa da África (ou no



Brasil), enquanto mantém suas refinarias nos EUA. Essa empresa explora e produz petróleo onde este existe em condições favoráveis de volume e de custo; mantém suas refinarias onde se encontra o mercado. Caso contrário, as refinarias se concentrariam no Oriente Médio, onde está concentrada a produção de petróleo!

20. Portanto, para que empresas multinacionais de petróleo se estabeleçam na atividade de refino numa certa região, é preciso que algumas condições sejam observadas e isso é de fundamental importância para a atração de investimentos em instalações industriais deste segmento. Não basta olhar para a rentabilidade da atividade de refino, porque esta será invariavelmente baixa (vide discussão apresentada na subseção (2.2) do Relatório N.º 1, parágrafos 43 a 50). É preciso que o tamanho do mercado de derivados, as condições de acesso a este mercado e as condições em que se dá a concorrência sejam atraentes.

21. Quanto às condições de acesso ao mercado, é preciso, por exemplo, verificar se uma refinaria ao se estabelecer em uma determinada região terá acesso à infraestrutura de transporte que lhe permita distribuir seus produtos para o mercado. Mercados de regiões em que um agente econômico dominante detém os direitos de uso sobre a infraestrutura de transporte e distribuição de produtos são menos atrativos que mercados em que o livre-acesso à infraestrutura logística está bem estabelecido.

22. Quanto às condições em que se dá a concorrência, pode-se dizer que **em mercados em que é prática corrente a adulteração de combustíveis e a sonegação de tributos (sem que a fiscalização dê conta de resolver esses problemas), a atratividade tende a diminuir para agentes econômicos idôneos e com atuação internacional.** A atratividade do mercado é, portanto, um segundo aspecto fundamental, a ser considerado na regulação das atividades de refino.

23. Raciocínio semelhante ao aplicado ao segmento de refino pode ser usado na análise da atividade de distribuição de derivados de petróleo, com a ressalva de que, nessa atividade, os riscos são relativamente menores, dado que os investimentos



não são tão vultosos (quando comparados aos investimentos na atividade de refino) e as margens de rentabilidade do distribuidor também são mais atraentes. **No entanto, a atratividade do mercado continua sendo um aspecto fundamental, a ser considerado. Empresas multinacionais podem simplesmente se retirar de mercados que se deterioraram, buscando melhores oportunidades em outras regiões.**

2.3 BRASIL: O PODER DE MERCADO DA PETROBRAS E ADULTERAÇÃO DE COMBUSTÍVEIS

24. No Brasil a indústria do petróleo esteve durante mais de 40 anos sob o controle da Petrobras, que, como empresa estatal, atuava como um instrumento do Estado Brasileiro, operando e regulando o monopólio das principais atividades da indústria do petróleo e do gás natural no País. Como foi discutido nas Seções IV e V do Relatório N.º 1 (especialmente na subseção (5.3), parágrafos 267 a 269), com a flexibilização do monopólio dessa indústria, em 1995, o Governo Brasileiro de então, ao invés de privatizar, optou por manter a Petrobras como uma empresa controlada pelo Estado (ainda que esta tenha se tornado uma empresa de capital misto, que observa os melhores princípios de transparência e governança corporativa¹). Além disso, optou por preservá-la com o mesmo tamanho, ao invés de dividi-la em algumas empresas menores, como fez a Polônia, por exemplo, para alcançar uma concorrência mais harmônica no mercado².

25. O resultado dessa estratégia do Governo Brasileiro é que a Petrobras se manteve como uma empresa monopolista de fato, principalmente nos segmentos de refino e transporte de petróleo e seus derivados. No segmento de refino, antes mesmo de ter sido anunciada, em março de 2007, a operação de aquisição do Grupo Ipiranga (incluindo a Refinaria Ipiranga) por um consórcio formado por Petrobras, Braskem e Grupo Ultra, a Petrobras já detinha 96% da capacidade de

¹ Vide informações disponíveis no sítio da Petrobras na Internet, no tópico intitulado *Relações com o Investidor* (<http://www2.petrobras.com.br/portal/RelacoesInvestidor.htm>).

² O exemplo da Polônia foi discutido na subseção (2.4.2) do Relatório N.º 1, no parágrafo 95.



refino instalada no País (vide subseção (3.1.3) do Relatório N.º 1, parágrafo 110). No segmento de transporte, a Petrobras – por intermédio de sua subsidiária Petrobras Transporte S.A. – Transpetro– detém o controle sobre toda a malha dutoviária para a movimentação de petróleo e seus derivados, além de ser proprietária de vários terminais aquaviários (vide subseção 3.1.4, do Relatório N.º 1). Além disso, a estatal voltou a atuar na indústria petroquímica e tem ampliado, por intermédio de sua subsidiária BR-Distribuidora, sua fatia de mercado no segmento de distribuição de derivados.

26. Resumindo, a Petrobras detém um enorme poder de mercado e erigiu diversas barreiras à entrada de novos competidores. Uma delas está localizada no segmento de transporte de petróleo e seus derivados, principalmente no que concerne ao modal dutoviário. Esta posição dominante da Petrobras tem se mostrado conveniente para o atual Governo Federal, que tem se utilizado da intervenção no mercado de derivados de petróleo por intermédio da ação da empresa estatal.

27. Como foi discutido na seção IV do Relatório N.º 1 (na subseção (4.1)), à semelhança do que é feito em alguns países europeus, o Governo Federal poderia utilizar a variação de alíquota de um tributo ou contribuição (como a CIDE, por exemplo) para criar um colchão que amortecesse a volatilidade dos preços do petróleo e derivados no mercado internacional. Esta seria uma regra clara e transparente para todos os agentes do mercado. Mas o Governo Federal prefere administrar os preços dos derivados por intermédio de uma política de preços praticada pela Petrobras, o que é nocivo para os competidores. Esta é certamente uma questão importante a ser enfrentada pela regulação da ANP e dos demais órgãos de defesa da concorrência.



2.4 DESAFIOS DA REGULAÇÃO E A ESTRATÉGIA DA ANP

28. Pelo que foi analisado ao longo deste trabalho e, em particular, nesta seção, é possível concluir que os grandes desafios da ANP na sua estratégia de regulação para o segmento do refino estão localizados, em primeiro lugar, na organização do mercado de combustíveis (com a eliminação das práticas de adulteração e evasão fiscal, práticas estas que trazem enormes prejuízos para a concorrência no livre mercado) e, em segundo lugar, na diminuição do poder de mercado da Petrobras nas atividades de refino e de transporte. O equacionamento do primeiro desafio tem como implicação tornar o mercado de derivados atraente para a fixação de refinarias, uma vez que refinarias se concentram nas proximidades de seus mercados de interesse e, para que isso aconteça, estes precisam estar organizados, bem desenvolvidos e isentos de concorrência predatória. Por outro lado, o equacionamento do segundo desafio significa induzir uma diminuição das barreiras erigidas pela Petrobras, com vistas a estimular a entrada de novos concorrentes no negócio.

29. O instrumento que a ANP deve perseguir nesses casos é a redução da assimetria de informações, de modo a lhe permitir um melhor desempenho no setor da regulação econômico-financeira. A quebra da assimetria de informações, quando adotada como estratégia pela ANP na regulação do segmento de refino, terá como implicação o desenvolvimento de um mercado menos imperfeito, mais competitivo e, portanto, com possibilidades de atração de novos agentes econômicos.

30. Os fundamentos teóricos da regulação econômico-financeira dos serviços públicos concedidos foram estabelecidos anteriormente no Produto 3 do presente projeto (Peci et al., 2007)³. De acordo com o que sustentam Peci et al. (2007), a

³ PECCI, A., DE AQUINO, A.C.B., SZUSTER, F.R., MONTEZANO, L. e CARDOSO, R.L., Validação de Dados para Gestão Regulatória: Razões Teóricas e Econômicas da Assimetria Informacional, Produto 3 – Desenvolvimento de Métodos e Técnicas, parte do projeto “Apoio à Modernização do Tribunal de Contas da



atividade de regulação econômica tem como peça fundamental a quebra da assimetria de informação entre o agente privado (a quem a operação da utilidade pública foi concedida) e o Estado representado pela agência reguladora (e pelo Poder Legislativo). O agente privado, maximizador de sua utilidade própria, procurará meios de utilizar brechas contratuais em seu proveito, por exemplo, em questões relacionadas com preço, qualidade, quantidade e saúde econômico-financeira. Desta forma, a quebra da assimetria de informação deve ser a base da estratégia de atuação da agência reguladora.

2.5 SISTEMA DE INFORMAÇÃO DE MOVIMENTAÇÃO DE PRODUTOS (SIMP)

31. No caso da indústria do petróleo e do gás natural, uma das principais estratégias da regulação econômico-financeira conduzida pela ANP passa, antes de mais nada, pelo aperfeiçoamento de um sistema de obtenção de informações sobre produção, movimentação e comercialização de insumos e produtos, ferramenta indispensável para uma adequada fiscalização do segmento do “Downstream”. Neste segmento da indústria, grande parte dos esforços de fiscalização está voltada para o combate à adulteração de combustíveis e às fraudes fiscais, tendo em vista que estas práticas desorganizam o mercado e introduzem práticas anti-competitivas, que afugentam os agentes econômicos sérios, desestimulam os investimentos e causam significativos danos para o abastecimento e, por conseguinte, para os consumidores finais.

32. Até 28 de fevereiro de 2007, o recebimento das principais informações para a regulação dos segmentos de produção, distribuição e revenda de derivados de petróleo se dava com base na Portaria ANP n.º 54/2001, de 30/03/2001, que estabelecia normas e procedimentos para o envio de informações mensais sobre

União – Aperfeiçoamento do Controle Externo da Regulação, contrato de prestação de serviços n.º 04/47-944 firmado entre TCU e FGV (2007).



processamento, movimentação e estoque de matérias primas, bem como produção, movimentação, qualidade e estoque de derivados, em instalações industriais e em outros locais de faturamento, por meio do conjunto de formulários “Demonstrativo de Controle de Produtos Processados - DCPD”. Aqui não se fala em informações contábeis. As informações eram meramente declaratórias, referiam-se a quantidades produzidas, movimentadas e comercializadas e o sistema apresentava diversos problemas relacionados à confiabilidade das informações prestadas pelos agentes regulados.

33. Com base nos dados recebidos através do DCPD, era impossível fechar um balanço de massas de insumos, produtos e seus respectivos estoques. Num dos exemplos mais críticos das fragilidades observadas nesse sistema, pode-se fazer referência ao balanço de massas do álcool combustível. Frequentemente, o volume de vendas de álcool hidratado superava o volume produzido. O que se suspeitava era que, devido às condições tributárias favoráveis que tinha em relação ao álcool hidratado, parte do volume de álcool anidro produzido (aquele que é adicionado à gasolina) era indevidamente “molhado”, possivelmente por distribuidores inidôneos, e colocado no mercado como álcool hidratado.

34. Em 28 de fevereiro de 2007, a Portaria n.º 54/2001 foi cancelada, conforme estabelecido no parágrafo 2º, do artigo 6º da Resolução ANP n.º 17/2004, e entrou em vigor o novo Sistema de Informações de Movimentação de Produtos (SIMP), que é anunciado pela ANP como um sistema muito mais robusto, com o qual é possível fazer-se um cruzamento mais eficaz das informações prestadas pelos agentes regulados. No entanto, as informações continuam sendo declaratórias e relacionadas a quantidades produzidas e movimentadas. Continua não existindo referência a informações contábeis. Desta forma, recomenda-se que o novo sistema pelo qual informações são prestadas pelos agentes regulados à ANP seja objeto de avaliação pelo controle externo ao órgão regulador (vide Quesito N.º 1).

35. De toda a forma, em sua base, o SIMP não deixa de estar em sintonia com o que é sustentado em Peci et al. (2007) sobre os caminhos a serem adotados para lidar



com a informação assimétrica. Peci et al. (2007) sustentam que, para lidar com a informação assimétrica, um dos caminhos que podem ser adotados é o de romper a assimetria de informação através de esforços investigativos. Em relação aos esforços investigativos, esses autores defendem que uma primeira alternativa seria a de aquisição de informações em tempo real (por meio de uma infra-estrutura de tecnologia da informação), com vistas a levar a informação diretamente do campo para a agência, sem que exista interferência do agente regulado. Este caminho é custoso, não tendo sido ainda adotado pela ANP.

36. Um segundo caminho na linha dos esforços investigativos, é o da investigação *ex post* que busca evidências e provas que contestem ou confirmem a informação prestada pelo regulado. A ANP possui uma Assessoria de Inteligência, que realiza suas investigações próprias no sentido de levantar informações que são ocultadas pelos agentes regulados quando da prestação de informações. Recomenda-se que a atividade da Assessoria de Inteligência da ANP seja objeto de avaliação por parte do controle externo à ANP, no sentido de constatar a eficácia de sua ação com vistas à redução da assimetria Informacional (vide Quesito N.º 4).

37. Numa terceira alternativa na linha dos esforços investigativos, para a qual o SIMP pode vir a ser uma ferramenta valiosa, o regulador busca a identificação de padrões nas ações e comunicações dos agentes regulados à agência, os quais podem ser analisados como aproximações de tendências de intenções, de presença de informação oculta e de probabilidade de comportamentos futuros (Peci et al., 2007). Tais padrões podem representar sinalização deliberada, ou involuntária.

38. O simples fato de dispor de um sistema como o SIMP, não significa dizer que a ANP pretende empreender uma ação desse tipo. Entende-se ser necessário que a ANP possua uma equipe técnica treinada para realizar análises investigativas, que se baseiem na identificação de padrões nas ações dos agentes regulados. Recomenda-se que as atividades do corpo técnico da ANP de análise das informações fornecidas pelo SIMP (com vistas à diminuição das irregularidades



praticadas por agentes regulados) seja objeto de avaliação por parte do controle externo à ANP (vide Quesito N.º 2).

2.6 A REGULAÇÃO DO LIVRE ACESSO ÀS INSTALAÇÕES DE TRANSPORTE E A PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES POR PARTE DOS TRANSPORTADORES

39. Continuando na linha dos esforços investigativos que buscam padrões nas ações e comunicações dos agentes regulados à ANP (de forma a permitir a detecção de informação oculta e de probabilidade de comportamentos futuros não alinhados com os interesses públicos) é importante analisar o procedimento por meio do qual são prestadas informações pelos operadores da malha dutoviária e dos terminais marítimos e aquaviários, com vistas a verificar se a ANP possui os meios necessários para quebrar a assimetria de informações e proceder a uma regulação eficaz do livre acesso às instalações de transporte.

40. Com referência à regulação do livre acesso às instalações de transporte, a Lei nº 9.478/97 (Lei do Petróleo) estabelece em seu artigo 58: (i) que facultar-se-á a qualquer interessado o uso dos dutos de transporte e dos terminais marítimos existentes ou a serem construídos, mediante remuneração adequada ao titular das instalações (vide caput); (ii) que a ANP fixará o valor e a forma de pagamento da remuneração adequada, caso não haja acordo entre as partes, cabendo-lhe também verificar se o valor acordado é compatível com o mercado (vide parágrafo 1º); e (iii) que a ANP regulará a preferência a ser atribuída ao proprietário das instalações para movimentação de seus próprios produtos, com o objetivo de promover a máxima utilização da capacidade de transporte pelos meios disponíveis (vide parágrafo 2º).

41. Como discutido na seção III do Relatório N.º 1 (na subseção (3.2.4), parágrafos 157 a 163), a Portaria n.º 115/00, que regulamenta o livre acesso a dutos de transporte destinados à movimentação de petróleo e seus derivados (excetuando-se



aqueles dutos cujas origens estejam em áreas de produção ou aqueles outros cujas extensões sejam inferiores a 15 km), estabelece em linhas gerais que o transportador deverá atender, de forma não discriminatória, os terceiros interessados no que a regulamentação define por capacidade disponível, capacidade disponível operacional e capacidade contratada ociosa, inclusive as capacidades de carregadores proprietários das instalações que sejam alocadas na capacidade denominada Preferência do Proprietário, referente às instalações de transporte sob sua operação. De acordo com o Art. 2º, da Portaria n.º 115/00, por exemplo, os termos utilizados acima devem ser entendidos com auxílio das seguintes definições:

- Preferência do Proprietário é o volume mensal de produtos que é garantido ao proprietário da instalação de transporte para a movimentação de seus próprios produtos entre pontos de recepção e de entrega.
- Terceiro Interessado é a pessoa jurídica que solicita, formalmente, ao transportador (operador das instalações de transporte), serviços de movimentação de produtos na instalação de transporte.
- Transporte Firme é o serviço de transporte de produtos prestado pelo transportador ao carregador (proprietário dos produtos que são transportados) de forma regular (até o limite contratado) e que não pode ser interrompido ou reduzido pelo transportador.
- Transporte Não Firme é o serviço de transporte de produtos prestado pelo transportador a um carregador, que pode ser interrompido ou reduzido pelo transportador, anteriormente ao início do efetivo transporte de uma batelada de um produto.
- Capacidade Disponível é a diferença entre a capacidade máxima de uma instalação de transporte e a soma da preferência do proprietário com o somatório das capacidades contratadas nesta instalação, sob a forma de transporte firme, fora da referida preferência.
- Capacidade Disponível Operacional é a diferença entre a capacidade operacional de uma instalação de transporte e a soma da preferência do



proprietário com o somatório das capacidades contratadas na mesma instalação, sob a forma de transporte firme, fora da referida preferência.

- Capacidade Contratada Ociosa é a diferença entre o somatório das capacidades contratadas em uma instalação de transporte pelos carregadores e o volume mensal de produtos efetivamente transportados ou programados para a mesma instalação.

42. A Portaria n.º 115/00 assegura, por outro lado, a preferência do proprietário das instalações, como forma de garantir um direito daquele agente econômico que assumiu os riscos de investir na implantação da infra-estrutura. Esta preferência do proprietário em novas instalações de transporte – e em instalações de transporte em operação há menos de dez anos – será igual, de acordo com o Art. 9º, da Portaria n.º 115/00, à capacidade operacional das instalações, até que estas completem dez anos de operação.

43. No entanto, é importante observar que carregadores com contrato de transporte firme (mesmo o carregador proprietário das instalações) sofrem restrições ao uso da sua capacidade contratada (preferência do proprietário, no caso do carregador proprietário) para impedir o livre acesso às instalações por parte de terceiros interessados em serviços de transporte não firme. No Art. 22, da Portaria n.º 115/00 está registrado que, não havendo capacidade disponível operacional, o transportador deverá fazer uso, prioritariamente, de capacidade contratada ociosa de carregadores cujos contratos possuam cláusulas de pagamento mínimo por reserva de capacidade e que estejam operando abaixo de tal reserva.

44. Quanto à prestação de informações por parte do transportador (operador das instalações de transporte), a regulação estabelece que, no sentido de dar transparência ao processo, este agente econômico, uma vez autorizado, torna-se obrigado a disponibilizar para os agentes do mercado as informações relevantes sobre capacidades contratadas, volumes movimentados e capacidade ociosa. Como



foi mostrado na subseção (3.1.4) do Relatório N.º 1, a TRANSPETRO (Petrobras Transporte S.A.) disponibiliza no seu sítio na Internet uma série de informações que visam a atender a regulação da ANP.

45. Na Figura 26, subseção (3.1.4), do Relatório N.º 1 (p. 69) é mostrada uma tabela com informações sobre os dutos da Transpetro (Petrobras Transporte S. A.). Nesta tabela, constam o nome do duto e o seu número de registro e, para cada conjunto de pontos de origem e destino, as capacidades máxima, operacional, a preferência do proprietário, assim como os níveis de ocupação destas capacidades. A princípio constata-se que, para a maioria dos dutos, a capacidade disponível operacional é nula. No entanto, a capacidade contratada ociosa raramente se anula, o que revela uma tendência do proprietário estar se utilizando da sua reserva de capacidade (preferência do proprietário) para impedir o acesso de terceiros aos dutos de transporte.

46. Diante dessa evidência, recomenda-se que as atividades da equipe técnica da ANP – do setor de transporte de petróleo e seus derivados – seja objeto de uma avaliação por parte do controle externo à ANP, no sentido de verificar se a agência vem fazendo uma análise crítica das informações prestadas pelos transportadores (em particular pela Transpetro) e se o órgão regulador dispõe de elementos suficientes para quebrar a assimetria de informações e regular, de forma eficaz, o livre acesso às instalações de transporte (vide Quesito N.º 3).



2.7 ALINHAMENTO DE INTERESSE DO AGENTE REGULADO COM OS INTERESSES PÚBLICOS

2.7.1 Alinhamento de Interesse – Definição *Ex Ante*

47. Outro caminho a ser adotado para lidar com a informação assimétrica, segundo Peci et al. (2007)⁴, é o de aumentar o alinhamento de interesse do agente regulado com os interesses públicos. De acordo com esses autores, este alinhamento dos agentes regulados com o interesse público deve ser definido, preferencialmente, *ex ante*, pela arquitetura da desestatização e composição da regulamentação da concessão, pouco restando a ser feito *ex post*.

48. No caso específico da unidade de refino de uma empresa de petróleo (principalmente quando esta está integrada verticalmente com o segmento de exploração e produção da empresa de petróleo), uma das características que indicam que o agente regulado não está alinhado com o interesse público é o fato de ele estar se beneficiando de subsídios cruzados, praticados pela empresa de petróleo, que pode, por exemplo, estar repassando o petróleo cru para a sua unidade de refino a preços inferiores àqueles de mercado. Recomenda-se que a forma como são divulgadas as operações comerciais entre o segmento de refino e os diferentes segmentos da empresa de petróleo verticalizada sejam objeto de avaliação por parte do controle externo à ANP (vide Quesito N.º 8).

49. No caso do segmento de refino de petróleo e seus derivados, como não existe a concessão, mas sim autorização para o exercício das atividades, entende-se que este alinhamento, embora mais difícil de ser conseguido, deva ser forçado no momento da outorga das respectivas autorizações para o exercício das atividades:

⁴ PECCI, A., DE AQUINO, A.C.B., SZUSTER, F.R., MONTEZANO, L. e CARDOSO, R.L. (2007) Validação de Dados para Gestão Regulatória: Razões Teóricas e Econômicas da Assimetria Informacional, p. 84.



(i) de construção, ampliação de capacidade e operação de refinarias e de unidades de processamento de gás natural (Portaria n.º 28/99); (ii) de produção de solventes (Portaria n.º 318/2001); e (iii) de formulação de combustíveis (Portaria n.º 316/2001).

50. Considerando que as informações exigidas nestas normas legais (discutidas na subseção (5.5), do Relatório N.º 1, parágrafos 291 a 294) não são suficientes para aumentar o alinhamento de interesse do agente regulado com os interesses públicos, recomenda-se que o órgão regulador retome o processo de revisão do seu marco regulatório, iniciado no ano de 2004, no sentido de atingir este objetivo, estabelecendo um período de transição para os agentes econômicos cujas autorizações estejam em vigor. Neste sentido, recomenda-se fortemente que o processo de revisão do marco regulatório do segmento de refino de petróleo e seus derivados (iniciado pela ANP em 2004) seja objeto de avaliação por parte do controle externo à ANP, no sentido de permitir um maior alinhamento de interesses dos agentes regulados com os interesses públicos (vide Quesitos N.º 8, N.º 9 e N.º10).

2.7.2 Alinhamento de Interesses do Produtor de Solventes e do Formulador

51. Considerando-se as atividades reguladas pela Portaria n.º 318/2001, a regulamentação exige que o agente que pleiteie a autorização para o exercício da atividade de produção de solventes apresente comprovação de que possui um capital social integralizado mínimo de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais). No caso das atividades reguladas pela Portaria n.º 316/2001, a regulamentação exige que o agente que pleiteie a autorização para o exercício da atividade de formulação de combustíveis apresente comprovação de que possui capital social integralizado mínimo de R\$ 13.000.000,00 (treze milhões de reais). Neste caso, a regulamentação vai ainda mais longe, exigindo que o solicitante apresente um projeto da instalação



para as suas atividades, que comprove a previsão da tancagem mínima de 15.000m³, dentro da mesma área física da instalação.

52. Essas exigências acima referidas funcionam, na verdade, como barreiras econômicas à entrada nas atividades, dado que as atividades de produção de solventes e de formulação de combustíveis costumam com freqüência atrair empresas inidôneas que se envolvem com as práticas de adulteração de combustíveis e evasão fiscal. Com estas exigências, a ANP entende que ela desestimula a entrada de agentes oportunistas no negócio. Seguindo esta linha de procedimento, a ANP chegou mesmo a exigir, durante um determinado período, que postulantes à autorização para o exercício da atividade de produção de solventes apresentassem, no momento da solicitação de autorização, um estudo de viabilidade técnica e econômica do projeto.

53. As exigências discutidas acima podem dificultar a entrada dos tais agentes oportunistas no negócio de produção de solventes e formulação de combustíveis. No entanto não são suficientes para coibir a prática de crimes contra a ordem econômica. Para atingir este objetivo, a ANP deveria sim reforçar a sua estratégia de fiscalização de produtores e distribuidores de solventes, de formuladores e de refinarias privadas, trabalhando em conjunto com os órgãos de receita nos níveis federal, estadual e municipal, de modo a inibir a sonegação de impostos e a evasão fiscal, e a identificar indícios de casos de adulteração de combustíveis. Há que ser controlado e fiscalizado todo tipo de solvente que é abastecido ao mercado, dado que este derivado é aquele que, com maior freqüência, é utilizado na adulteração da gasolina.

54. Portanto, com relação a este ponto, recomenda-se que no âmbito de uma ampla revisão do marco regulatório do segmento de refino, a ANP seja estimulada por parte do seu controle externo a editar uma portaria específica que regule não somente o exercício da atividade de produção de solventes, mas sim o exercício das atividades de processamento de qualquer fração de petróleo, inclusive o exercício da atividade de processamento de resíduos (vide Quesitos N.º 9 e N.º 10). Essa



última atividade, como não é regulada ou fiscalizada pela ANP, permite que quantidades desconhecidas de solventes cheguem ao mercado sem o controle do órgão regulador, podendo inclusive contribuir para a adulteração de combustíveis.

2.7.3 Alinhamento de Interesses do Refinador

55. No caso das atividades reguladas pela Portaria n.º 28/1999, a situação se coloca de uma outra forma. O Regulamento Técnico, anexo a esta Portaria, estabelece que o agente econômico deve prestar informações sobre a sua capacidade econômico-financeira. As informações exigidas são as seguintes: (i) balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já apresentados na forma da lei, que comprovem sua boa situação financeira, sendo vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios; (ii) certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor de sua sede; e (iii) fontes dos recursos para a realização do empreendimento.

56. No caso da autorização vir a ser solicitada por um consórcio de empresas, exige ainda o Regulamento Técnico, anexo à Portaria n.º 28/1999, que o agente econômico apresente o documento de constituição do consórcio, subscrito pelas partes, registrado na forma do art. 279 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, com indicação da empresa líder responsável pelo consórcio e da empresa responsável pelas operações do complexo industrial.

57. Como se pode perceber, as informações prestadas pelo agente econômico regulado – a refinaria ou unidade de processamento de gás natural – não são suficientes para que a ANP possa controlar, de forma eficaz, como este agente regulado está contabilizando algumas operações financeiras importantes (destacam-se aqui aquelas transações realizadas entre partes relacionadas).



58. Considerando-se que a Petrobras – na qualidade de principal refinador do País – e os outros agentes econômicos que se espera que sejam autorizados por meio da Portaria n.º 28/1999 são na maioria das vezes empresas de grande porte – integradas verticalmente e com atuação simultânea no segmento de exploração e produção – a carência de informações impede que a ANP possa controlar se a prática de subsídios cruzados vem sendo utilizada pelo agente regulado, por exemplo, nas operações de transferência de petróleo cru entre o segmento de exploração e produção e o segmento de refino da mesma empresa.

59. Na verdade, há que se registrar que, segundo especialistas em ciências contábeis, tais operações entre partes relacionadas só serão visíveis numa demonstração contábil quando a regulamentação exigir o desmembramento da empresa de petróleo em empresas subsidiárias específicas para cada atividade econômica ao longo da cadeia de valor. A título de exemplo desse desmembramento, pode-se fazer referência à decisão do governo federal no passado de criar uma subsidiária específica da Petrobras para atuar no segmento da distribuição de derivados (a BR-Distribuidora), de tal modo que com a empresa estatal pudessem concorrer, no mesmo pé de igualdade, outras distribuidoras de empresas multinacionais de petróleo que atuavam no mercado brasileiro. Outro exemplo mais recente a ser estudado é o da regulamentação da concessão dos serviços públicos de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, para os quais exige-se que cada grupo econômico crie uma subsidiária específica para cada uma das atividades mencionadas.

60. Além das dificuldades relativas à prática de subsídios cruzados, é impossível também para a ANP detectar se o agente econômico autorizado a exercer a atividade de refino de petróleo está praticando deliberadamente preços mais baixos do que os razoáveis, para eliminar ou desestimular a presença de competidores no segmento do refino. Neste sentido, recomenda-se que, no âmbito de uma ampla revisão do marco regulatório do segmento de refino, a ANP seja estimulada por parte do seu controle externo a revisar a portaria específica que regula as atividades



de construção e operação de refinarias de petróleo (vide Quesitos N.º 9 e N.º 10) o que, em última análise, corresponde a editar uma nova portaria para este propósito.

2.7.4 Da Necessidade de Revisão das Portarias do Refino

61. Como já registrado nas subseções anteriores, sugere-se que sejam revisadas as Portarias n.º 28/1999 e n.º 318/2001. A Portaria n.º 28/1999 necessita ser revisada com o propósito de se introduzir, conforme processo iniciado em 2004, uma série de elementos no sentido de aperfeiçoar a regulação dos negócios de refino. Sugere-se que a revisão da Portaria n.º 28/1999 seja conduzida de modo a incorporar exigências de fornecimento de informações contábeis apropriadas para a regulação das atividades de refino, que levem em conta a natureza das atividades das empresas neste segmento. Sugere-se ainda que seja estudada a oportunidade de ser introduzida a exigência de que as empresas integradas verticalmente fossem desmembradas, com a criação de uma subsidiária específica para o desenvolvimento das atividades de refino. Deste modo, seria possível aumentar a transparência das transações já mencionadas anteriormente de transferência de petróleo cru entre a área de produção e a refinaria da empresa de petróleo verticalizada.

62. Sugere-se também que, em conformidade com o processo iniciado em 2004, a Portaria n.º 318/2001 seja substituída por uma outra portaria que venha a regulamentar as atividades de todas as unidades de processamento de frações de petróleo. Esta nova portaria regulamentaria a atividade de produção de solventes, mas também as de processamento de quaisquer resíduos hidrocarbônicos para a produção de solventes ou o processamento de condensados para a produção de gasolinas. Neste caso sustenta-se que a apresentação, por parte do agente regulado, de uma demonstração contábil apropriada (a ser detalhada) favoreceria o



alinhamento de interesse deste agente regulado com os interesses públicos de forma *ex ante* (vide Quesitos N.º 8, N.º 9 e N.º 10).



III. MATRIZ DE PLANEJAMENTO

63. Em sintonia com os pontos que foram abordados acima, na Seção II, são propostos os dez quesitos que compõem uma matriz de planejamento de auditoria sobre a validação de dados para gestão da regulação das atividades econômicas do segmento de refino de petróleo e produção de derivados. Esta matriz de planejamento deverá ser testada e aperfeiçoada mediante contribuições da Equipe do TCU:

3.1 QUESITO N.º 1

3.1.1 O QUESITO:

64. Qual foi o impacto da implantação do SIMP sobre a qualidade das informações de movimentação de produtos que são recebidas pela ANP? Essas informações são suficientes para que a ANP fiscalize as quantidades de produtos produzidas e movimentadas? É possível agora, com as informações disponíveis no SIMP, fechar um balanço de massas entre as quantidades produzidas, movimentadas e comercializadas? O volume de álcool hidratado comercializado pelas distribuidoras é compatível com o volume produzido? E quanto ao volume de álcool anidro? O volume de gasolina C comercializado pelas distribuidoras é compatível com o volume de gasolina A produzido? É possível rastrear o volume de solventes que chega ao mercado?

3.1.2 INFORMAÇÕES REQUERIDAS

- Volumes de álcool hidratado adquirido, movimentado e comercializado pelas distribuidoras de combustíveis.



- Volumes de álcool anidro adquirido e movimentado pelas distribuidoras de combustíveis.
- Volumes de gasolina A vendidos pelos produtores às distribuidoras.
- Volumes de gasolina C (gasolina A com adição de 25% de álcool anidro) comercializados pelas distribuidoras.
- Volumes de solventes produzidos, movimentados e comercializados.

3.1.3 FONTES DE INFORMAÇÃO

- Dados históricos da base de dados do DCCP.
- Sistema de Informação de Movimentação de Produtos (SIMP).
- Autorizações ANP de produtores e distribuidores, onde constam as capacidades autorizadas a cada agente regulado.

3.1.4 LIMITADORES

- Todas as informações citadas acima são apenas declaratórias.
- Não está disponível a informação sobre todo o volume de solvente que chega ao mercado, dado que as indústrias que recuperam resíduos para a produção de solventes não são autorizadas pela ANP, não sendo, por conseguinte, fiscalizadas pela agência.

3.1.5 OBJETIVO DESTES QUESITOS

- Esta análise permitirá concluir se as quantidades declaradas pelos agentes regulados são, em linhas gerais, compatíveis.



- Os desvios (incompatibilidades nos balanços de massas) permitirão identificar em que produtos há maiores indícios de ocorrência de fraudes. Os desvios permitirão avaliar se houve progresso com a implantação do SIMP.

3.2 QUESITO N.º 2

3.2.1 O QUESITO:

65. A ANP realiza, por meio de seu corpo técnico, análises investigativas aprofundadas das informações fornecidas ao SIMP com o objetivo de detectar indícios de informação oculta e de probabilidade de desvios de conduta? A ANP possui uma equipe técnica treinada e com recursos suficientes para realizar a análise supracitada? A ANP emite relatórios com análises críticas das informações prestadas ao SIMP? Há evidências suficientes nestes relatórios (caso eles existam) de que as análises das informações são realizadas em profundidade? Em casos de indícios de ocorrência de fraude, a equipe de fiscalização da ANP é acionada para conduzir verificação *in situ*.

3.2.2 INFORMAÇÕES REQUERIDAS

- Resultados de análises das informações constantes do SIMP, como evidência de que tais análises são realizadas.
- Composição das equipes técnicas da ANP nas áreas de refino, transporte, abastecimento, qualidade de produtos e fiscalização, com explicitação do perfil de formação daqueles técnicos destacados para a atividade de análise das informações do SIMP.



3.2.3 FONTES DE INFORMAÇÃO

- Relatórios periódicos de análise crítica das informações prestadas ao SIMP.
- Entrevistas com superintendentes das áreas supracitadas da ANP.
- Arquivos da Superintendência de Gestão de Recursos Humanos da ANP, onde existam registros da formação profissional de cada um dos técnicos considerados.
- Boletins de ações de fiscalização que tenham sido deflagradas em decorrência de indício apontado em relatório de análise de informações prestadas ao SIMP.

3.2.4 LIMITADORES

- Não identificados.

3.2.5 OBJETIVO DESTE QUESITO

- Esta análise permitirá detectar se a ANP, após os esforços empreendidos e investimentos realizados para a implantação do SIMP, está fazendo o devido uso das informações armazenadas naquele sistema, com vistas ao aperfeiçoamento da sua ação de regulação e fiscalização do mercado.



3.3 QUESITO N.º 3

3.3.1 O QUESITO:

66. A ANP realiza, por meio de seu corpo técnico, análises críticas investigativas das informações prestadas pelos transportadores de petróleo e seus derivados (operadores de instalações de transporte), em particular daquelas informações disponibilizadas pela Transpetro em seu sítio na Internet? Como, na prática, a ANP tem regulado o livre acesso a dutos e terminais da Transpetro? Existem relatórios com análises críticas das informações disponibilizadas na Internet pelos transportadores? A ANP realiza auditorias sobre essas informações para verificar a existência de capacidade disponível operacional ou de capacidade contratada ociosa em alguma das instalações de transporte, considerando que essas capacidades possam vir a ser alocadas a algum terceiro interessado? A ANP possui alguma ferramenta computacional (como um simulador termo-hidráulico) para realizar tais auditorias? Com que frequência tal ferramenta (caso exista) é utilizada? Existe algum caso de duto de transporte que apresente com frequência capacidade contratada ociosa? Em caso afirmativo, como a ANP verifica se o transportador, por influência do carregador proprietário, não está inibindo o acesso de terceiro interessado ao duto mencionado?

3.3.2 INFORMAÇÕES REQUERIDAS

- Capacidade de transporte disponível, capacidade de transporte disponível operacional, preferência do proprietário das instalações, capacidade de transporte contratada ociosa, relativas a cada uma das instalações de transporte autorizadas.



- Modalidade de cada um dos contratos de transporte existentes para cada instalação de transporte, incluindo-se contratos de transporte firme e de transporte não-firme.
- Resultados de análises críticas realizadas pela ANP que tenham tido como foco as informações disponibilizadas nos sítios das empresas transportadoras na Internet.
- Registros históricos da ANP relativos a conflitos ocorridos entre transportadores e terceiros interessados, envolvendo o livre-acesso às instalações de transporte.

3.3.3 FONTES DE INFORMAÇÃO

- Informações disponibilizadas pelos transportadores de petróleo e seus derivados em seus sítios na Internet, em atendimento das Portarias n.º 115/00, n.º 251/00 e n.º 255/00.
- Processos ANP de autorização de construção e operação de instalações de transporte de petróleo e seus derivados.
- Registros de correspondências trocadas entre o agente regulado (transportador, neste caso) e a ANP.
- Relatórios de auditorias de capacidade, realizadas pela ANP em dutos de transporte por qualquer meio disponível, incluindo as ferramentas computacionais de simulação termo-hidráulica.

3.3.4 LIMITADORES

- Argumentos técnicos utilizados com freqüência pelo transportador para justificar a inexistência de capacidade de transporte operacional disponível ou



contratada ociosa para atender terceiros interessados em serviços de transporte⁵.

3.3.5 OBJETIVO DESTE QUESITO

- Identificar indícios de informação oculta e de probabilidade de o agente regulado (transportador, neste caso) estar se utilizando de sua posição para, em favor do carregador proprietário das instalações, impedir o livre acesso de terceiros interessados em serviços de transporte.

3.4 QUESITO N.º 4

3.4.1 O QUESITO:

67. A ação da Assessoria de Inteligência da ANP é eficaz? Suas atividades contribuem para a redução da assimetria informacional? Suas atividades contribuem para inibir práticas lesivas ao mercado, por parte de agentes regulados? De que forma atua a equipe da Assessoria de Inteligência da ANP? Seus membros participam da elaboração ou têm acesso ao conteúdo das análises críticas das informações prestadas ao SIMP? Que outras fontes de informação são utilizadas pela equipe da Assessoria de Inteligência da ANP? A Assessoria de Inteligência da ANP investiga a idoneidade de agentes econômicos que desenvolvem atividades (como produção e distribuição de solventes ou formulação de combustíveis) nas quais ocorre uma maior incidência de casos de adulteração de combustíveis e de evasão fiscal? Que resultados práticos têm sido obtidos e quais as dificuldades que têm sido encontradas pela assessoria de Inteligência da ANP nas suas ações?

⁵ A título de exemplo, consultar TAYLOR-DE-LIMA (2001), no capítulo 5, onde são discutidos vários exemplos relativos a Resolução de Conflitos Relacionados com o Livre Acesso às Instalações de transporte.



3.4.2 INFORMAÇÕES REQUERIDAS

- Informações prestadas pelos agentes regulados no momento da outorga da autorização para o exercício das atividades de refino, de produção de solventes, de distribuição de solventes, de distribuição de combustíveis e de formulação de combustíveis.
- Resultados das ações investigativas da Assessoria de Inteligência da ANP (informações levantadas).

3.4.3 FONTES DE INFORMAÇÃO

- Comunicações internas da Assessoria de Inteligência da ANP.
- Processos ANP de autorização, principalmente aqueles relativos a distribuidores de combustíveis, a produtores de solventes, a distribuidores de solventes e a formuladores de combustíveis.
- Entrevistas com o coordenador da Assessoria de Inteligência da ANP e com superintendentes das áreas de refino, abastecimento e fiscalização do abastecimento.

3.4.4 LIMITADORES

- Várias das informações são de difícil confirmação, principalmente aquelas relativas à idoneidade dos agentes regulados, dado que empresas inidôneas muitas vezes são fechadas, para serem posteriormente abertas novamente com novos nomes e novos sócios (“laranjas”).



3.4.5 OBJETIVO DESTE QUESITO

- Fiscalizar a ação da Assessoria de Inteligência da ANP e avaliar a eficácia de suas ações, com vistas à redução da assimetria informacional.
- Verificar se existe um nível adequado de comunicação e integração entre a Assessoria de Inteligência da ANP e as superintendências das áreas de refino e abastecimento da ANP.

3.5 QUESITO N.º 5

3.5.1 O QUESITO:

68. A ANP conhece a composição societária do grupo econômico do qual o refinador, o transportador, o produtor e o distribuidor de solventes ou o formulador de combustíveis é parte integrante? Caso afirmativo, a ANP acompanha as alterações societárias ocorridas? Com que periodicidade a ANP faz com que o agente econômico autorizado atualize este tipo de informação? Qual a periodicidade exigida na regulamentação?

3.5.2 INFORMAÇÕES REQUERIDAS

- Informações sobre suas composições societárias, prestadas pelos agentes regulados no momento da outorga da autorização para o exercício das atividades de refino, de produção de solventes, de distribuição de solventes, de distribuição de combustíveis e de formulação de combustíveis.
- Informações sobre eventuais alterações na composição societária dos agentes regulados.



3.5.3 FONTES DE INFORMAÇÃO

- Processos ANP de autorização para o exercício das atividades de distribuição de combustíveis, de produção de solventes, de distribuição de solventes e de formulação de combustíveis.
- Correspondências trocadas entre a ANP e os agentes econômicos titulares das autorizações supracitadas, informando alterações nas suas composições societárias.
- Para informações sobre transações que possam ser classificadas como transações entre partes relacionadas, uma importante fonte é o Sistema de Informação de Movimentação de Produtos (SIMP).
- Entrevistas com o coordenador da Assessoria de Inteligência da ANP e com superintendentes das áreas de refino, abastecimento e fiscalização do abastecimento.

3.5.4 LIMITADORES

- Algumas alterações societárias são realizadas com o propósito de ocultar informações sobre processos administrativos ou penais aos quais os agentes regulados (ou seus sócios) estiveram submetidos. Mesmo quando nos registros consultados nada conste contra administradores, acionistas ou sócios partícipes do agente regulado (pessoas físicas ou jurídicas), ainda assim não haverá garantia de que os verdadeiros sócios inidôneos não continuem a dirigir seus negócios sem que seus nomes constem da documentação.



3.5.5 OBJETIVO DESTE QUESITO

- Permitir verificar se a ANP está acompanhando os movimentos dos agentes regulados, quando o propósito destes pode vir a ser o de ocultar informações do órgão regulador.
- Identificar potenciais situações onde possam ocorrer transações entre partes relacionadas, nas quais pode estar ocorrendo prática de subsídios cruzados (ou evasão fiscal) e, com isso, inibição da livre concorrência.

3.6 QUESITO N.º 6

3.6.1 O QUESITO:

69. As informações a que se refere o Quesito N.º 5 são validadas pela ANP com órgãos relacionados a tal controle, como Juntas Comerciais, Cartórios Cíveis de Pessoas Jurídicas, Comissão de Valores Mobiliários etc.?

3.6.2 INFORMAÇÕES REQUERIDAS

- Informações sobre a composição societária dos agentes autorizados para o exercício das atividades de refino, de produção de solventes, de distribuição de solventes, de distribuição de combustíveis e de formulação de combustíveis, registradas em Juntas Comerciais, Cartórios Cíveis de Pessoas Jurídicas e em Comissão de Valores Mobiliários.
- Informações sobre as composições societárias, prestadas pelos agentes regulados no momento da outorga da autorização para o exercício das atividades de refino, de produção de solventes, de distribuição de solventes, de distribuição de combustíveis e de formulação de combustíveis.



- Informações sobre eventuais alterações nas composições societárias dos agentes regulados.

3.6.3 FONTES DE INFORMAÇÃO

- Registros das composições societárias dos agentes regulados em Juntas Comerciais, Cartórios Cíveis de Pessoas Jurídicas e em Comissão de Valores Mobiliários.
- Processos ANP de autorização para o exercício das atividades de refino, distribuição de combustíveis, de produção de solventes, de distribuição de solventes e de formulação de combustíveis.
- Correspondências trocadas entre a ANP e os agentes econômicos titulares das autorizações supracitadas, informando alterações nas suas composições societárias.

3.6.4 LIMITADORES

- Algumas alterações societárias são realizadas com o propósito de ocultar informações sobre processos administrativos ou penais aos quais os agentes regulados (ou seus sócios) estiveram submetidos. Mesmo quando as informações registradas em Juntas Comerciais, Cartórios Cíveis de Pessoas Jurídicas e em Comissão de Valores Mobiliários estiverem de acordo com as informações disponíveis na ANP, não haverá garantia de que os verdadeiros sócios inidôneos não continuem a dirigir seus negócios sem que seus nomes constem da documentação.



3.6.5 OBJETIVO DESTE QUESITO

- Permitir verificar se a ANP está acompanhando os movimentos dos agentes regulados, quando o propósito destes pode vir a ser o de ocultar informações do órgão regulador.
- Identificar potenciais situações onde possam ocorrer transações entre partes relacionadas, nas quais pode estar ocorrendo prática de subsídios cruzados (ou evasão fiscal) e, com isso, inibição da livre concorrência.

3.7 QUESITO N.º 7

3.7.1 O QUESITO:

70. A ANP monitora, após o momento da autorização, se o agente regulado possui em seu quadro de administradores, acionistas ou sócios partícipes, pessoas físicas ou jurídicas que estejam respondendo a processo administrativo, por terem sido administradores de empresa que não tenha liquidado débitos ou cumprido obrigações decorrentes do exercício de atividade regulamentada pela ANP? A ANP monitora, após o momento da autorização, se o agente regulado possui em seu quadro de administradores, acionistas ou sócios partícipes, pessoas físicas ou jurídicas que tenha praticado qualquer tipo de crime contra a ordem econômica?

3.7.2 INFORMAÇÕES REQUERIDAS

- Informações sobre condenações em processos administrativos na ANP.
- Atestado de que nada consta contra os administradores, acionistas ou sócios partícipes, pessoas físicas ou jurídicas, do agente regulado.



3.7.3 FONTES DE INFORMAÇÃO

- Processos Administrativos ANP, conduzidos pela Superintendência de Fiscalização do Abastecimento da ANP.
- Certidões negativas emitidas por distribuidores das Justiças Federal e/ou Estadual, inclusive das Auditorias Militares, se for o caso, atestando que nada consta contra os administradores, acionistas ou sócios partícipes, pessoas físicas ou jurídicas, do agente regulado.
- Comunicações internas da Assessoria de Inteligência da ANP.
- Entrevistas com o coordenador da Assessoria de Inteligência da ANP e com superintendentes das áreas de refino, abastecimento e fiscalização do abastecimento.

3.7.4 LIMITADORES

- Muitas vezes, alterações na composição societária são realizadas com o propósito de ocultar informações sobre processos administrativos ou penais aos quais os agentes regulados (ou seus sócios) estiveram submetidos. Mesmo quando, nos registros consultados, nada conste contra administradores, acionistas ou sócios partícipes do agente regulado (pessoas físicas ou jurídicas), ainda assim não haverá garantia de que os verdadeiros sócios inidôneos não continuem a dirigir seus negócios sem que seus nomes constem da documentação.

3.7.5 OBJETIVO DESTES QUESITO

- Permitir verificar se a ANP está acompanhando os movimentos dos agentes regulados, quando o propósito destes pode vir a ser o de ocultar informações do órgão regulador.



- Identificar potenciais situações em que possam ocorrer transações entre partes relacionadas, nas quais pode estar ocorrendo prática de subsídios cruzados (ou evasão fiscal) e, com isso, inibição da livre concorrência.

3.8 QUESITO N.º 8

3.8.1 O QUESITO:

71. A ANP permite que refinadores, transportadores, produtores e distribuidores de solventes ou formuladores de combustíveis exerçam transações entre partes relacionadas? Em caso afirmativo, quais são as transações permitidas? Essas transações são transparentes a ponto de poderem ser fiscalizadas pela ANP? Existe algum critério definido pela ANP para que os agentes econômicos divulguem essas transações entre partes relacionadas? Existe alguma obrigatoriedade para que sejam reconhecidas pelo valor justo, ou seja, por um valor que não se distancie muito da média dos valores praticados no mercado internacional em transações semelhantes, que não ocorram entre partes relacionadas? O critério de mensuração do valor justo foi definido?

3.8.2 INFORMAÇÕES REQUERIDAS

- Regulamentação ANP para as transações entre partes relacionadas nos segmentos de exploração e produção de petróleo e refino de petróleo e seus derivados.
- Critérios estabelecidos pela ANP para a divulgação das transações realizadas entre os segmentos de exploração e produção e o de refino de uma mesma empresa de petróleo.



- Critérios estabelecidos pela ANP para a divulgação das transações realizadas entre os segmentos de refino de petróleo e de distribuição de derivados de uma mesma empresa de petróleo.
- Critério estabelecido pela ANP para a mensuração do valor justo da transação entre partes relacionadas.
- Evidências de transações entre partes relacionadas realizadas por empresas de exploração e produção de petróleo, de refino de petróleo e seus derivados e de distribuição de derivados, pertencentes ao mesmo grupo econômico.

3.8.3 FONTES DE INFORMAÇÃO

- Regulamento Técnico, anexo à Portaria n.º 28/1999, no capítulo que trata da capacidade econômico-financeira do agente regulado.
- Processos ANP de autorização de construção e operação de refinarias e unidades de processamento de gás natural.
- Entrevistas com superintendentes ANP dos segmentos de refino, transporte e abastecimento.
- Entrevistas com gerentes executivos da Petrobras das áreas de abastecimento e tributária.

3.8.4 LIMITADORES

- A documentação exigida pelo Regulamento Técnico, anexo à Portaria n.º 28/1999, e que se encontra juntada aos autos do processo de autorização, engloba o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis do último exercício social já apresentadas na forma da lei quando da outorga da



autorização, o que não é suficiente para a análise das transações entre partes ao longo do período de operação da unidade industrial em questão.

- Dificuldade para obtenção com a Petrobras de informações contábeis, além daquelas já publicadas na forma da lei (ou para atender a CVM). Poderá ser alegado, por parte da empresa, que estas são informações confidenciais de que depende o seu posicionamento estratégico.

3.8.5 OBJETIVO DESTE QUESITO

- Demonstrar para a ANP, se pertinente, que as informações econômico-financeiras exigidas pelo Regulamento Técnico, anexo à Portaria n.º 28/1999, não são suficientes para evitar que agentes regulados com grande poder de mercado pratiquem subsídios cruzados, no sentido de afastar a concorrência.
- Demonstrar para a ANP, se for o caso, que o alinhamento de interesses do refinador só pode ser alcançado *ex ante* e que, portanto, é imperativo que se faça uma revisão do marco de regulação do segmento de refino, nos termos propostos na subseção (2.7).

3.9 QUESITO N.º 9

3.9.1 O QUESITO:

72. Que demonstrações contábeis são exigidas dos refinadores, dos transportadores, dos produtores e distribuidores de solventes e dos formuladores de combustíveis? Qual a periodicidade exigida para a apresentação destas demonstrações? É obrigatória a apresentação da Demonstração dos Fluxos de Caixa? É obrigatória a apresentação de Notas Explicativas? É possível para a ANP fiscalizar, por meio das demonstrações contábeis apresentadas, as operações



realizadas entre os segmentos de exploração e produção e de refino de uma mesma empresa de petróleo? É possível para a ANP fiscalizar, por meio das demonstrações contábeis apresentadas, as operações realizadas entre os segmentos de refino e de distribuição de uma mesma empresa de petróleo?

3.9.2 INFORMAÇÕES REQUERIDAS

- Detalhamento das demonstrações contábeis que são exigidas de refinadores, transportadores, produtores e distribuidores de solventes e formuladores de combustíveis autorizados pela ANP.
- Indicação da periodicidade com que a apresentação das demonstrações contábeis é exigida.
- Informações sobre potenciais situações em que possam ocorrer transações entre partes relacionadas, nas quais pode estar ocorrendo prática de subsídios cruzados (ou evasão fiscal) e, com isso, inibição da livre concorrência.

3.9.3 FONTES DE INFORMAÇÃO

- Regulamentação ANP para a outorga da autorização de construção e operação de instalações industriais de refino, de transporte, de produção e distribuição de solventes e de formulação de combustíveis.
- Processos ANP de autorização das atividades econômicas acima referidas.
- Entrevistas com superintendentes ANP dos segmentos de refino, de transporte de petróleo e seus derivados e de abastecimento de derivados.



3.9.4 LIMITADORES

- A ANP não costuma realizar análise das demonstrações contábeis dos agentes regulados, com vistas à regulação econômico-financeira das atividades autorizadas nos segmentos de refino e transporte de petróleo e seus derivados. O quesito aqui proposto poderá encontrar resistência no corpo técnico, nos superintendentes e na diretoria da agência reguladora à realização de mudanças nesta área da regulação.
- A regulamentação não exige que as atividades de exploração e produção de petróleo e aquelas outras de refino de petróleo e seus derivados sejam exercidas por empresas distintas, ainda que pertencentes ao mesmo grupo econômico. Tal fato impede que as transações de transferência de petróleo entre os segmentos de exploração e produção de petróleo e aquele outro de refino de petróleo e seus derivados apareçam nas demonstrações contábeis exigidas.

3.9.5 OBJETIVO DESTE QUESITO

- Demonstrar para a ANP, se pertinente, que a melhoria da regulação econômico-financeira, com exigências mais específicas no que tange às demonstrações contábeis (e com a obrigatoriedade para a empresa integrada verticalmente de criação de uma empresa subsidiária específica para o exercício da atividade de refino), favorecerá o alinhamento dos interesses de refinadores, transportadores, produtores e distribuidores de solventes e formuladores de combustíveis com os interesses públicos.
- Demonstrar para a ANP, se for o caso, que a exigência do desmembramento das empresas de petróleo verticalizadas em empresas específicas para cada uma das atividades da cadeia de valor e o maior detalhamento das informações contábeis a serem prestadas pelos agentes regulados facilitará o



trabalho do órgão regulador tanto no combate às práticas fraudulentas, como no combate àquelas outras práticas que inibem a livre concorrência.

3.10 QUESITO N.º 10

3.10.1 O QUESITO:

73. Quando ocorreu a última revisão nas portarias ANP do segmento do refino? Existem lacunas ou vácuos regulatórios que poderiam ser cobertos por uma nova portaria que regulasse as atividades de processamento de frações de petróleo, incluindo produção de solventes e fracionamento de condensado para a produção de solventes e de gasolina A? Em que moldes uma revisão das portarias ANP do segmento do refino contribuiria para inibir práticas fraudulentas correntes, como a adulteração de combustíveis e a evasão fiscal? Quais os principais pontos que deveriam ser introduzidos nas novas portarias? Que pontos são polêmicos?

3.10.2 INFORMAÇÕES REQUERIDAS

- Regulamentação ANP para as transações entre partes relacionadas nos segmentos de exploração e produção de petróleo e refino de petróleo e seus derivados.
- Critérios estabelecidos pela ANP para a divulgação das transações entre partes relacionadas nos segmentos de exploração e produção de petróleo, de refino de petróleo e seus derivados, e de distribuição de derivados.
- Critério estabelecido pela ANP para a mensuração do valor justo da transação entre partes relacionadas.



3.10.3 FONTES DE INFORMAÇÃO

- Textos das novas portaria do refino levados em 2004 a consulta pública.
- Apresentação *power-point*, base da explicação das portarias feita durante a audiência pública em 2004.
- IUDÍCIBUS, Sérgio de; MARTINS, Eliseu; GELBCKE, Ernesto R. Manual de Contabilidade das Sociedades por Ações: aplicável às demais sociedades. 7.ed. São Paulo: Atlas (2007).
- Estudos produzidos pela equipe da ANP analisando informações sobre os impactos do desmembramento das diferentes atividades que compõem a cadeia de valor da indústria do gás natural.

3.10.4 LIMITADORES

- Dificuldade no convencimento de diretores da ANP egressos da Petrobras, ou alinhados com uma tendência de maior intervenção estatal na economia, de que a Petrobras precisa ser fiscalizada com maior rigor, principalmente, em operações entre partes suas.

3.10.5 OBJETIVO DESTE QUESITO

- Demonstrar para a ANP, se pertinente, que o alinhamento de interesses do refinador só pode ser alcançado *ex ante* e que, portanto, é imperativo que se faça uma revisão do marco regulatório do refino nos termos propostos na subseção (2.7).
- Demonstrar para a ANP, se for o caso, que a revisão das portarias do refino seria uma via para regulamentar que refinadores, transportadores, produtores



e distribuidores de solventes ou formuladores de combustíveis passassem a exercer transações entre partes relacionadas de forma transparente.

- Demonstrar para a ANP que a revisão das portarias do refino permitiria que fossem introduzidos critérios (definido pela ANP) para que esses agentes econômicos passassem a divulgar as transações entre partes relacionadas e que fosse possível realizar a mensuração do valor justo das transações.



IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

74. Este trabalho desenvolveu um modelo de métodos e técnicas para a fiscalização da regulação econômico-financeira do setor de refino da indústria do petróleo, que é exercida pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Na sua etapa preliminar, foi elaborado um relatório de diagnóstico (Relatório N.º 1), intitulado “Estudos Para a Fiscalização da Regulação Econômico-Financeira do Setor de Refino da Indústria do Petróleo”, no qual são endereçadas as principais questões relativas à organização da indústria do petróleo (com ênfase no segmento do refino) e à regulação econômico-financeira das atividades desta indústria. No presente Relatório N.º 2, são analisados os aspectos fundamentais da regulação econômico-financeira do setor de refino, sendo proposta uma matriz de planejamento, com dez quesitos de auditoria, que têm por objetivo orientar a ação do controle externo do TCU sobre a ANP, com vistas à fiscalização das ações regulatórias conduzidas por este órgão regulador no segmento em tela.

75. O problema a ser enfrentado, quando se estuda a regulação dos segmentos do refino e da produção de derivados de petróleo, é fundamentalmente diferente daquele outro da regulação econômico-financeira dos serviços públicos concedidos, analisado anteriormente em (Peci et al., 2007)⁶, no Produto 3 do presente projeto.

76. No “Downstream” da indústria do petróleo não ocorre concessão de nenhum serviço público, como acontece com serviços de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, com serviços de água e esgoto, distribuição de gás canalizado ou administração de rodovias. Nos casos referidos acima, existe um monopólio a ser

⁶ PECCI, A., DE AQUINO, A.C.B., SZUSTER, F.R., MONTEZANO, L. e CARDOSO, R.L., Validação de Dados para Gestão Regulatória: Razões Teóricas e Econômicas da Assimetria Informacional, Produto 3 – Desenvolvimento de Métodos e Técnicas, parte do projeto “Apoio à Modernização do Tribunal de Contas da União – Aperfeiçoamento do Controle Externo da Regulação, contrato de prestação de serviços n.º 04/47-944 firmado entre TCU e FGV (2007).



regulado. Este monopólio está fundado em um contrato de concessão que precisa ser respeitado em defesa do consumidor. O contrato de concessão determina, de maneira precisa, o papel que deve ser desempenhado pelo órgão de Estado na fiscalização da qualidade dos serviços, bem como na fixação de margens e regulação das tarifas praticadas pelo concessionário.

77. No “Downstream” da indústria do petróleo, a situação é diferente: apesar de existir um monopólio de fato, não existe monopólio de direito (ou seja, outras empresas não estão impedidas de exercer as atividades de refino, distribuição ou revenda de petróleo e seus derivados). Também não existem tarifas a serem reguladas pelo poder público. Os agentes regulados (empresas públicas ou privadas) são livres para fixar seus preços e devem, em tese, competir com seus pares em sistema de livre mercado (de livre concorrência). Por esta razão, a prestação de informações contábeis, por parte do agente regulado, não tem o mesmo papel que assume no caso dos serviços públicos concedidos, quando margens e tarifas precisam ser calculadas pelo órgão regulador.

78. No entanto, para a regulação econômico-financeira do “Downstream” da indústria do petróleo, o órgão regulador precisa exigir que o agente regulado preste uma série de informações sobre a sua atividade (não apenas informações de natureza contábil, mas também aquelas informações de natureza contábil), de modo a que este órgão de Estado possa impedir a ocorrência de práticas anti-competitivas. Destacam-se no mercado de derivados de petróleo as práticas de manipulação de preços (prática de subsídios cruzados por empresas verticalizadas, como forma de criar barreiras à entrada ou à permanência no negócio), a adulteração de produtos e sonegação e evasão fiscal, todas práticas que distorcem a livre concorrência.

79. Por esta razão, neste trabalho assumiu também um papel importante a questão da assimetria de informações, questão esta fundamentada em (Peci et al., 2007). O assunto foi tratado quando foi abordado o Sistema de Informação de Movimentação de Produtos (SIMP), recentemente implantado pela ANP, e também em discussão sobre a regulação do livre acesso às instalações de transporte, quando analisou-se



a forma da prestação de informações sobre capacidade disponível em dutos e terminais, por parte dos transportadores (em particular, pela Transpetro).

80. Quanto à estratégia para se obter o alinhamento de interesse dos agentes regulados com os interesses públicos, analisou-se a necessidade de promover tal alinhamento de interesses *ex ante*, por intermédio de uma revisão das atuais portarias ANP que regulam o segmento de refino e de produção de derivados de petróleo.

81. Por fim, concluindo o trabalho de desenvolvimento de um modelo de métodos e técnicas para a fiscalização da regulação econômico-financeira do setor de refino da indústria do petróleo, propôs-se uma matriz de planejamento com dez quesitos de auditoria que têm por objetivo orientar a ação da equipe do TCU no exercício da sua função de controle externo sobre a ANP, com vistas à fiscalização das ações regulatórias desenvolvidas por esta agência para o segmento em tela. Os dez quesitos foram cuidadosamente formulados de tal forma a permitir, da melhor maneira possível, a obtenção das informações sobre as atividades desenvolvidas pela ANP. A cada quesito, são apresentadas as informações necessárias, as respectivas fontes de informação, os limitadores à obtenção das informações e o objetivo a ser alcançado por meio da utilização do quesito considerado.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANP, Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo e do Gás Natural – 2006, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, disponível no endereço <http://www.anp.gov.br>, fevereiro (2006).

ANP, Portaria N.º 28/1999, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, disponível no endereço <http://www.anp.gov.br> (1999).

ANP, Portaria N.º 318/2001, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, disponível no endereço <http://www.anp.gov.br> (2001).

ANP, Portaria N.º 316/2001, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, disponível no endereço <http://www.anp.gov.br> (2001).

ANP, Portaria N.º 54/2001, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, disponível no endereço <http://www.anp.gov.br> (2001).

ANP, Portaria N.º 115/2000, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, disponível no endereço <http://www.anp.gov.br> (2000).

ANP, Portaria N.º 251/2000, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, disponível no endereço <http://www.anp.gov.br> (2000).

ANP, Portaria N.º 255/2000, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, disponível no endereço <http://www.anp.gov.br> (2000).

BRASIL, Lei 9.478/97: Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política



Energética e a Agência Nacional do Petróleo, Texto atualizado até outubro de 2005, Brasília (1997).

IUDÍCIBUS, Sérgio de; MARTINS, Eliseu; GELBCKE, Ernesto R. Manual de Contabilidade das Sociedades por Ações: aplicável às demais sociedades. 7.ed. São Paulo: Atlas (2007).

PECI, A., DE AQUINO, A.C.B., SZUSTER, F.R., MONTEZANO, L. e CARDOSO, R.L., Validação de Dados para Gestão Regulatória: Razões Teóricas e Econômicas da Assimetria Informacional, Produto 3 – Desenvolvimento de Métodos e Técnicas, parte do projeto “Apoio à Modernização do Tribunal de Contas da União – Aperfeiçoamento do Controle Externo da Regulação, contrato de prestação de serviços n.º 04/47-944 firmado entre TCU e FGV (2007).

TAYLOR-DE-LIMA, R, A Logística de Escoamento do Gás Natural no Brasil, Monografia para obtenção do Grau de MBA em Logística Empresarial, Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, outubro (2001).