

FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS PÚBLICAS ORIUNDAS DA PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL: BRASIL, COLÔMBIA E PERU

Amanda Tavares dos Santos, UFF / GEE-UFRJ, amandatavsantos@gmail.com
Edmar L. F. de Almeida, GEE-UFRJ, edmar@ufrj.org.br

Overview

A Indústria Extrativa (IE) é responsável pelo processo de extração, produção e beneficiamento de recursos naturais de origem vegetal, animal ou mineral, sem que ocorra alteração significativa nas suas propriedades elementares, para serem utilizados em outras indústrias. A IE representa um importante foco de ação do Estado em termos de regulação, fiscalização e auditorias, porque exige uma regulação específica e gera renda significativa, contribuindo com parcela importante da arrecadação fiscal e proporcionando aos governos uma base financeira para o desenvolvimento de infraestrutura e para a prestação de serviços sociais.

Por outro lado, a extração de recursos naturais também pode resultar em importantes impactos negativos para o meio ambiente e para a vida econômica e social das populações envolvidas direta e indiretamente com estas atividades. Muitos países ricos em recursos já foram presos na "maldição dos recursos naturais", na qual as escolhas políticas precárias e a corrupção acentuam o ciclo de pobreza e o conflito social.

O aprimoramento da qualidade da governança setorial de acordo com as melhores práticas internacionais é capaz de maximizar os resultados em toda a cadeia de valor da IE, sendo determinante no sucesso de um país em alcançar o desenvolvimento sustentável. Nesse cenário, as Entidades de Fiscalização Superiores – EFS tem a responsabilidade de contribuir para o aperfeiçoamento do arcabouço regulatório e garantir a sua implementação e fiscalização.

A América Latina é um continente rico em recursos naturais e tem potencial para extrair enormes quantidades de renda econômica. A produção de hidrocarbonetos, mais especificamente, é uma atividade econômica de grande relevância para muitos países latino-americanos porque, além de sua importância energética estratégica, gera impactos significativos nas receitas públicas, principalmente pelo recebimento de participações governamentais. Devido a isso, a correta fiscalização desses recursos pelo Estado, revela-se uma questão sensível.

Nesse contexto, o artigo tem o objetivo de analisar a coordenação de auditorias na indústria de petróleo e gás natural, realizada no âmbito da Organização Latino-Americana e do Caribe de Instituições Superiores de Auditoria (OLACEFS), sobre a efetividade dos mecanismos de controle utilizados para assegurar as receitas públicas oriundas da produção de petróleo e gás natural. A pesquisa busca levantar os desafios em comum em Brasil, Colômbia e Peru de dois processos básicos da indústria de petróleo e gás - a medição da produção e o cálculo e o pagamento das participações governamentais, bem como as buscas por melhores práticas de governança nesses temas.

A importância desse estudo reside no fato de que a iniciativa de auditoria coordenada dirigida pela OLACEFS trata-se de um importante mecanismo de cooperação internacional, intercâmbio de conhecimento e realização de fiscalização sobre desafios comuns à indústria de petróleo e gás natural de diferentes países da América do Sul. Além disso, o estudo compreende um importante recorte espacial do subcontinente, dado ao aumento das reservas de hidrocarbonetos de Brasil, Colômbia e Peru - em 30 anos, saíram de 2,9 bilhões de barris para 18,3 bilhões.

Methods

O método de pesquisa utilizado é os estudos de caso, seguida da análise comparada dos resultados.

Os estudos de caso abordam a análise das auditorias sobre a efetividade dos mecanismos de controle utilizados para assegurar as receitas públicas oriundas da produção de petróleo e gás natural realizadas em cada país acima mencionado, separadamente. A primeira parte do estudo é conduzida mediante consulta a informações públicas, disponíveis, principalmente, na internet, sobre as atividades de exploração e produção de hidrocarbonetos em cada país, marcos institucional e regulatório e práticas adotadas quanto aos processos de medição da produção e cálculo e pagamento das participações governamentais.

Já a análise comparada dos resultados identificados nos estudos de casos preliminares busca identificar os desafios comuns à fiscalização das receitas públicas, como: as condições normativas, institucionais e operacionais em que atuam os órgãos e entidades governamentais encarregados do controle da medição da produção de petróleo e gás natural, o controle do cálculo e do pagamento das participações governamentais, os gargalos regulatórios, oportunidades de melhoria e boas práticas que contribuam para o aperfeiçoamento da gestão.

Results

A auditoria coordenada dirigida pela OLACFES representou um processo de planejamento comum, que forneceu as diretrizes para as auditorias individuais realizadas pelas EFS dos três países participante, de modo a balizar sua execução e possibilitar o atingimento de resultados comparáveis. Entretanto, embora as auditorias refiram-se ao mesmo objeto de controle, seus resultados apresentam diferenças conforme as peculiaridades de cada realidade fiscalizada.

A fiscalização da medição da produção de petróleo e gás natural processou-se de modo distinto nos três países analisados. O principal motivo é o fato desse processo ser feito por meio de aparelhos medidores instalados diretamente nos campos e a opção pelos sistemas de medição sujeita-se à regulamentação específica de cada país, em conformidade com as práticas aceitas pela indústria. De modo geral, no âmbito de cada auditoria específica, concluiu-se que os processos de medição da produção de petróleo e gás natural no Brasil, na Colômbia e no Peru possuem os requisitos necessários para garantir a fidedignidade e a integridade dos volumes produzidos.

A auditoria coordenada dirigida pela OLACFES identifica potenciais fragilidades ou oportunidades de melhoria em comum aos países, como: a escolha do modelo de medição, quanto a processos e procedimentos de trabalho, como planejamento e realização de ações de inspeções in loco, rotinas de conciliação de dados e uso da tecnologia da informação e requisitos técnicos e funcionamento dos equipamentos.

Já os processos de fiscalização empreendidos pelos órgãos governamentais de controle sobre o cálculo e o pagamento das participações governamentais também se processam de modo distinto em cada país e, de forma geral, possuem os pressupostos necessários para garantir a checagem dos montantes calculados e recebidos pelo Estado.

A coordenação das auditorias identificou dificuldades que podem ser comuns entre os países, como: a fiscalização das receitas que dependem de dedução de custos, nos casos do Brasil e do Peru, ou, ainda, os desafios para automatizar procedimentos por meio de sistemas e ferramentas informatizadas, como no Brasil e Colômbia.

Conclusions

O artigo concluiu que os casos analisados demonstram um resultado positivo sobre a fidedignidade, integridade e transparência do controle sobre a medição da produção de hidrocarbonetos e do cálculo e pagamento das participações governamentais em Brasil, Colômbia e Peru.

Ao mesmo tempo, muito embora as auditorias sejam individualmente desenvolvidas por cada EFS de acordo com as peculiaridades de cada país, a auditoria coordenada mostrou a existência de pontos de interesse comuns e sob perspectivas não restritas a cada EFS. A perspectiva comparada permite o debate acerca de desafios comuns e boas práticas, o intercâmbio de experiências e o aprimoramento da atuação das EFS.

Ou seja, o foco em uma abordagem integrada contribui para melhorar a governança e a transparência no setor de petróleo e gás em direção ao desenvolvimento sustentável. A potencialização desses recursos na América do Sul é fomentada quando se discutem as linhas gerais de uma integração energética efetiva, que envolva estratégias de desenvolvimento, políticas públicas e relações de governo.

References

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2014) informe de auditoria de rendimiento sobre la integridad, la fidedignidad y la transparencia de los procesos de medición de la producción de hidrocarburos y de cálculo y pago de las participaciones gubernamentales correspondientes en Colombia.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2013). Auditoría coordinada “fiscalización de los ingresos públicos generados por las actividades hidrocarburíferas” Perupetro S.A.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (2007). Guide on Resource Revenue Transparency.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (2001). Auditing Standards Basic Principles in Government Auditing. (ISSAI 100).

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2003). O controle Externo de Agências Reguladoras: Questões Relevantes sobre o Setor Elétrico e de Petróleo e Gás Natural.

_____. (2009). Fiscalização nos repasses de royalties e participações especiais, calculados pela ANP.

_____. (2012). Relatório de auditoria operacional. Fiscalização nos controles da medição da produção de petróleo e de gás natural.

_____. (2014). Auditoría de Rendimiento Coordinada sobre la fiscalización de los ingresos públicos provenientes de la explotación y producción de petróleo y gas natural en Brasil, Colombia y Perú

THE WORLD BANK (2009). Extractive Industries Value Chain. A working paper by the Oil, Gas and Mining Policy Division and the Africa Poverty Reduction and Economic Management Department.