AUDITORIA COORDENADA

ENERGIA

AUDITORIA OPERACIONAL COORDENADA SOBRE A FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS PÚBLICAS

PROVENIENTES DA EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL NO BRASIL, NA COLÔMBIA E NO PERU

giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

OLACEFS

TCU TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

© Copyright 2014, Tribunal de Contas de União
Impresso no Brasil / Printed in Brazil
<www.tcu.gov.br>

Permite-se a reprodução desta publicação,
em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo,
desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

Auditoria operacional coordenada sobre a fiscalização das receitas públicas provenientes da exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil, na Colômbia e no Peru / Tribunal de Contas da União (coordenador); Contraloría General de la República de Colombia, Contraloría General de la República de Peru. – Brasília : TCU, 2014.
36 p. : il. color. – (Auditoria Coordenada Energia)

1. Petróleo – produção – fiscalização – Brasil, Colômbia, Peru. 2. Gás natural – produção – fiscalização – Brasil, Colômbia, Peru. 3. Receita pública – Brasil, Colômbia, Peru. 4. Controle externo. 5. Auditoria. I. Tribunal de Contas da União (TCU). II. Título.

Catalogação na fonte: Biblioteca Ministro Ruben Rosa

RELATÓRIO FINAL DA AUDITORIA OPERACIONAL COORDENADA SOBRE A FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS PROVENIENTES DA EXPLORAÇÃO E DA PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL

Período de realização da auditoria: planejamento de janeiro/2013 a maio/2013, execução de junho/2013 a novembro/2013 e relatório de dezembro/2013 a maio/2014.

Equipes participantes: Tribunal de Contas da União (coordenador), Contraloría General de la República de Colombia e Contraloría General de la República de Peru.

Objetivo geral: Auditoria operacional coordenada sobre a fiscalização das receitas públicas provenientes da exploração e da produção de petróleo e gás natural nos seguintes países: Brasil, Colômbia e Peru.

APRESENTAÇÃO

A AUDITORIA coordenada sobre a efetividade dos mecanismos de controle utilizados para assegurar as receitas públicas oriundas da produção de petróleo e gás natural, apoiada e patrocinada pela GIZ e executada pelas entidades fiscalizadoras superiores (EFS) do Brasil, Colômbia e Peru, insere-se no contexto da cooperação internacional e do desenvolvimento de competências entre os países membros da Olacefs.

Os principais resultados deste trabalho colaborativo são a integração institucional, o intercâmbio de conhecimento e experiência, o desenvolvimento metodológico e a realização de auditorias coordenadas sobre objetos de interesse comum.

A publicação deste sumário executivo em três línguas – português, espanhol e inglês – é o principal meio para uma ampla divulgação e disseminação dos resultados e das experiências da auditoria coordenada.

A auditoria buscou, a partir do tema escolhido, identificar:

a) riscos e fraquezas do processo de supervisão/fiscalização;
b) medidas procedimentais para o aprimoramento do controle;
c) mecanismos para melhorar a transparência do processo de supervisão/fiscalização.

Esta auditoria representa um caminho inovador na atuação da Olacefs, tendo em vista seu papel de promover as auditorias coordenadas como um importante instrumento para a cooperação técnica e o aperfeiçoamento institucional.

Ministro João Augusto Ribeiro Nardes
Presidente do Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 6

2 METODOLOGIA 8

3 OBJETIVOS E ESCOPO DA AUDITORIA COORDENADA 11

4 CRITÉRIOS 13

5 A FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS PÚBLICAS ORIUNDAS DAS ATIVIDADES DE EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL 15

6 PRINCIPAIS RESULTADOS DA AUDITORIA COORDENADA 22

- 6.1 MEDIÇÃO DA PRODUÇÃO 22
- 6.2 CÁLCULO E PAGAMENTO DAS PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS 26
- 6.3 TRANSPARÊNCIA 29

7 ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DA AUDITORIA COORDENADA 32

- 7.1 PERSPECTIVAS E PRINCIPAIS RESULTADOS PARA OS PAÍSES 32
- 7.2 PERSPECTIVAS E PRINCIPAIS RESULTADOS PARA AS EFS 33
- 7.3 OPINIÃO DAS EFS SOBRE A EXPERIÊNCIA DA AUDITORIA COORDENADA 34

8 PRÓXIMOS PASSOS 37

9 CONCLUSÃO 38

1 INTRODUÇÃO

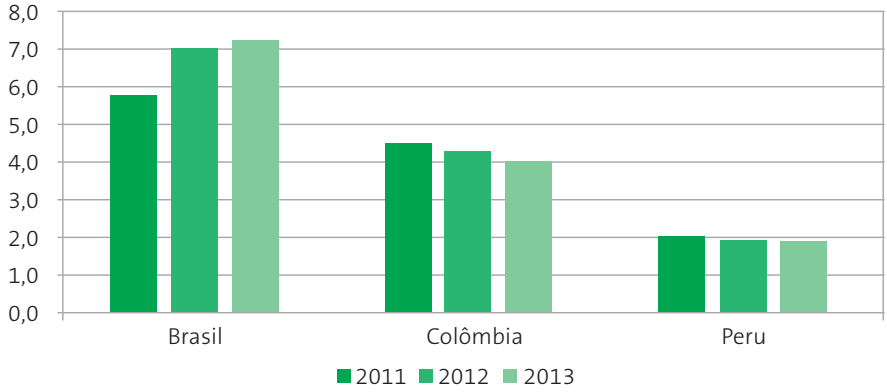
A ORGANIZAÇÃO Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs) firmou parceria com a GIZ, agência de cooperação internacional da Alemanha, para apoiar a materialização das metas estabelecidas no Plano Estratégico desta organização referente ao período de 2011 a 2015. Entre as metas estratégicas, destaca-se a busca pelo desenvolvimento de capacidades institucionais em seus países membros.

Nesse sentido, uma das iniciativas propostas é a promoção do intercâmbio de conhecimento e melhores práticas entre as entidades fiscalizadoras superiores (EFS), a fim de que novas experiências relativas ao exercício do controle externo sejam incorporadas às suas respectivas rotinas, num esforço contínuo de melhoria da sua atuação e do seu desempenho.

A presente auditoria coordenada insere-se no âmbito desse projeto de cooperação entre a Olacefs e a GIZ. O tema relativo à fiscalização das receitas públicas oriundas da exploração e da produção de petróleo e gás natural foi definido como prioritário pelo Comitê de Capacitação Regional (CCR) da Olacefs.

A produção de hidrocarbonetos 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, sobretudo considerando-se a materialidade envolvida – só no Brasil, registram-se cerca de US$ 13 bilhões arrecadados em 2013.

Figura 1 – Total de *royalties* recebidos em decorrência da produção de hidrocarbonetos (em milhões de US$)*



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da EnerRio, ANP, Perupetro S.A. e Contraloría da Colômbia.
*No Brasil, há ainda a participação especial, outra espécie remuneratória materialmente relevante. Em 2011, 2012 e 2013, foram arrecadados, respectivamente, os montantes de US$ 5,6; US$ 7,0 e US$ 6,9.

O modelo institucional estabelecido para a exploração e a produção de hidrocarbonetos, bem como a forma como se dá a fiscalização dessas atividades, diferem muito entre os países. O Tribunal de Contas da União (TCU), por meio da Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação de Energia e Comunicações (SefidEnergia) e da Secretaria de Relações Internacionais (Serint) e com o auxílio de consultoria fornecida pela empresa EnerRio, realizou estudo sobre as condições institucionais relativas ao controle dos ingressos públicos decorrentes das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural no âmbito de alguns países membros da Olacefs. O estudo foi financiado pela GIZ e abrangeu os seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, México, Peru e Venezuela.

A partir desse diagnóstico institucional, foi possível, portanto, identificar desafios comuns e possíveis temas de interesse para a realização de auditorias coordenadas entre essas EFS.

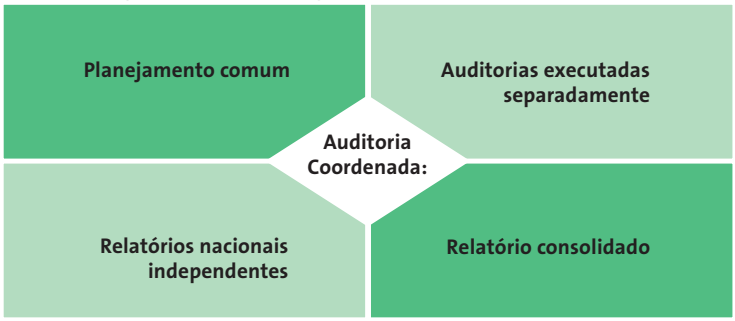
Destarte, selecionou-se como tema para a presente auditoria a questão relativa à integridade, à fidedignidade e à transparência dos processos de medição da produção de petróleo e gás natural e de cálculo e pagamento das participações governamentais decorrentes dessa produção.

A escolha deu-se em razão de ser este tema inicial e abrangente, capaz de fornecer um diagnóstico amplo a partir do qual novas questões, por vezes específicas para cada país, se sobressaíam.

2 METODOLOGIA

CADA EFS PARTICIPANTE conduziu uma auditoria em seu respectivo país, a partir de diretrizes comuns. Coube ao TCU o planejamento geral, a coordenação dos trabalhos e a consolidação dos resultados finais alcançados.

Figura 2 – Metodologia da auditoria coordenada



Fonte: TCU.

Os preparativos para a efetivação da presente auditoria coordenada tiveram início ainda em 2012, por meio da realização, na modalidade à distância, de ação de capacitação sobre auditoria operacional, com duração de sessenta horas. Referido curso foi promovido pelo TCU e se destinou à capacitação técnica dos auditores das EFS membros da Olacefs que atuariam, potencialmente, no projeto.

Demais disso, previamente à etapa de planejamento da auditoria coordenada propriamente dita, realizou-se estudo, mediante contratação de empresa de consultoria especializada – EnerRio – para elaborar diagnóstico sobre os diversos modelos institucionais relativos à exploração e à produção de petróleo e gás natural, incluindo sua fiscalização, os regimes de compensações financeiras e o marco regulatório em países selecionados da América Latina. A contratação foi financiada pela GIZ, no âmbito do projeto de cooperação com a Olacefs, a partir de termo de referência elaborado pelo TCU.

A primeira parte do estudo foi conduzida mediante consulta a informações públicas, disponíveis, principalmente, na *internet*, a respeito de oito produtores de hidrocarbonetos da região, a saber, Argentina, Bolívia, Brasil,

Colômbia, Equador, México, Peru e Venezuela. Na segunda parte do trabalho, realizaram-se entrevistas com gestores dos órgãos governamentais envolvidos nas atividades de exploração e produção de hidrocarbonetos, de fiscalização e de regulação, bem como com representantes das respectivas EFS.

O objetivo desse estudo foi levantar informações relevantes a fim de identificar desafios comuns e temas de interesse para a realização de auditorias coordenadas entre as EFS membros da Olacefs. Como resultado desse trabalho, definiram-se assuntos relevantes, dentre os quais o tema relativo à integridade, à fidedignidade e à transparência dos processos de medição da produção e de cálculo e pagamento das participações governamentais correspondentes, o qual foi considerado prioritário pela EnerRio e sugerido como tema para a realização desta primeira auditoria coordenada.

A validação da escolha do tema foi feita em reunião, via videoconferência, entre as equipes das EFS envolvidas à época, a saber, Argentina, Brasil, Colômbia e Peru. A partir dessa escolha, deu-se início, efetivamente, à fase de planejamento da auditoria coordenada. O TCU elaborou, então, uma matriz de planejamento preliminar, a qual definiu o problema, o objetivo geral e as questões de auditoria que deveriam direcionar a condução dos trabalhos que seriam realizados, individualmente, por cada EFS.

Tal matriz de planejamento foi discutida e validada pelas sobreditas EFS durante seminário de capacitação técnica realizado em Brasília, no período de 20 a 24/5/2013, durante o qual também se acordou o cronograma das etapas seguintes da auditoria coordenada.

Após o seminário, apenas as EFS do Brasil, da Colômbia e do Peru deram início aos trabalhos de suas respectivas auditorias.

Durante as etapas de planejamento e execução, entre os meses de junho a setembro de 2013, realizaram-se reuniões entre as equipes da auditoria coordenada, via videoconferência, a fim de facilitar o acompanhamento sobre o curso dos trabalhos e permitir o saneamento de eventuais dúvidas.

Demais disso, em outubro, realizou-se reunião presencial entre as equipes participantes, na cidade do Rio de Janeiro, Brasil. No primeiro dia, organizou-se, sob a coordenação do TCU, visita técnica a uma instalação de produção de petróleo e gás natural, com o objetivo de acompanhar in loco ação de fiscalização da ANP dos sistemas de medição utilizados no registro e na contabilização dos volumes de hidrocarbonetos produzidos pela unidade. A instalação visitada foi a floating production storage and offloading (FPSO) Cidade de Angra dos Reis, localizada na Bacia de Santos, campo de Lula, e afretada à Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras).

O segundo dia foi dedicado à discussão sobre o andamento de cada uma das auditorias. Já no dia 3/10/2013, o TCU coordenou painel de referência para apresentar sua matriz de achados à Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), com o objetivo de debater os resultados

preliminares da sua auditoria e validar os achados para a elaboração do respectivo relatório. As equipes das Contralorías da Colômbia e do Peru participaram do painel como ouvintes, como parte do intercâmbio de conhecimento sobre as melhores práticas na realização de auditorias operacionais.

Figura 3 – Visita técnica à FPSO Cidade de Angra dos Reis, em 1º/10/2013.

Fonte: Petrobras.

Ao final da etapa de execução da auditoria coordenada, foi realizada, de 2 a 4/12/2013, em Bogotá, Colômbia, reunião técnica sobre os achados de cada auditoria, durante a qual se apresentaram e discutiram os principais resultados atingidos, incluindo as diferentes situações encontradas, os desafios e as oportunidades de melhoria.

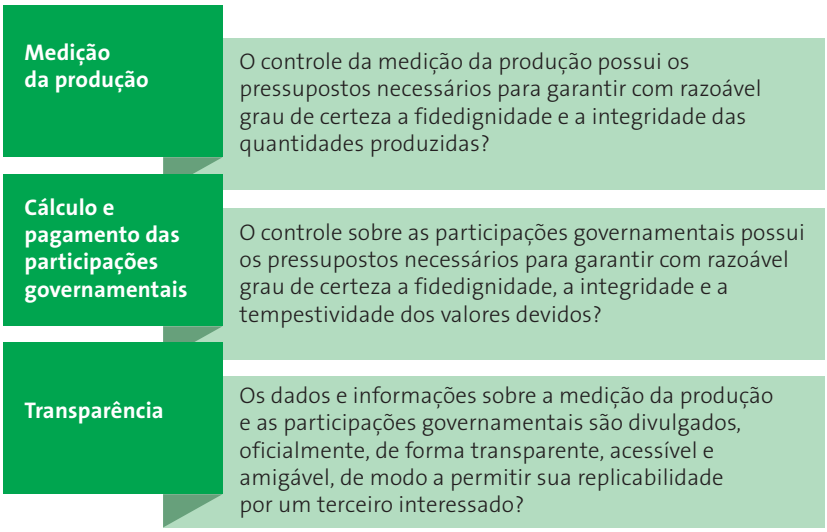
A par disso, o TCU também apresentou, às demais equipes, as diretrizes para a elaboração dos relatórios que deveriam ser enviados pelas demais EFS para a consolidação dos resultados finais, sob responsabilidade da EFS coordenadora.

3 OBJETIVOS E ESCOPO DA AUDITORIA COORDENADA

O OBJETIVO DESTA auditoria operacional coordenada consistiu em avaliar 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 e do controle do cálculo e do pagamento das participações governamentais decorrentes dessa produção, identificando eventuais gargalos e oportunidades de melhoria, bem como boas práticas que contribuam para o aperfeiçoamento da gestão.

A partir desse objetivo geral, definiram-se três focos de análise, correspondentes às questões de auditoria, quais sejam: (1) em que medida o controle da medição da produção de petróleo e gás natural realizado pelo órgão regulador possui os pressupostos necessários para garantir, razoavelmente, a fidedignidade e a integridade dos volumes produzidos; (2) em que medida o controle do cálculo e do pagamento das participações governamentais decorrentes da exploração e da produção de petróleo e gás natural realizado pelo órgão regulador possui os pressupostos necessários para garantir, razoavelmente, a fidedignidade, a integridade e a tempestividade dos valores correspondentes; e (3) em que medida os dados e as informações relativos à medição da produção de petróleo e gás natural e ao cálculo e pagamento das participações governamentais devidas em função dessa produção são divulgados, oficialmente, de forma transparente, acessível e amigável, a fim de permitir sua replicabilidade por uma terceira parte, externa ao processo.

Figura 4 – Escopo da auditoria coordenada



Fonte: Elaboração própria.

Desse modo, com base nessas diretrizes traçadas pelas questões de auditoria, cada EFS participante – Brasil, Colômbia e Peru – definiu seu escopo de acordo com a sua própria realidade institucional.

No Brasil, a auditoria abrangeu a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), que é a entidade estatal responsável por promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas atinentes à indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis no País, cabendo a ela, entre outras atribuições, celebrar os contratos de concessão para exploração e produção de hidrocarbonetos e fiscalizar sua execução.

Na Colômbia, os principais órgãos governamentais encarregados da fiscalização das atividades e das receitas públicas relacionadas à produção de hidrocarbonetos são o *Ministerio de Minas y Energía (MinMinas)* e a *Agência Nacional de Hidrocarburos (ANH)*. Além desses órgãos, também se analisaram: *Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación,* Ecopetrol S.A. e outras empresas operadoras.

No Peru, o escopo da auditoria abarcou as atividades empreendidas pela Perupetro S.A., empresa estatal responsável por promover, negociar, contratar e fiscalizar os ajustes contratuais em matéria de petróleo e gás natural.

4 CRITÉRIOS

A PAR DO ARCABOUÇO normativo próprio de cada um dos países envolvidos nesta auditoria coordenada, o qual define e regulamenta aspectos concernentes aos modelos de contrato para a execução das atividades de exploração e produção de hidrocarbonetos em seus respectivos territórios, bem como estabelece as participações governamentais devidas em função dessas atividades, os critérios tomados como referência para a realização deste trabalho relacionam-se, sobretudo, às melhores práticas de controle identificadas durante o estudo preliminar realizado pela empresa EnerRio.

No tocante à medição da produção de hidrocarbonetos, considerou-se que o processo de controle deveria possuir os pressupostos necessários para garantir, razoavelmente, a integridade e a precisão dos volumes contabilizados, notadamente por meio:

a) do registro dos volumes produzidos a partir de medidores que obedeçam a requisitos técnicos mínimos, sem risco de manipulação por terceiros e de forma a permitir a confiabilidade desse registro e a sua conferência pelos entes fiscalizadores;
b) da verificação da conformidade dos sistemas de medição utilizados pelas empresas produtoras em relação aos padrões técnicos definidos;
c) de rotina de verificação de não conformidades relativas aos volumes registrados;
d) da abrangência das ações de fiscalização, suficiente para criar razoável expectativa de controle nos agentes fiscalizados;
e) da tempestividade na atuação do controle; e
f) do tratamento de não conformidades, incluindo medidas corretivas e sancionatórias.

No que concerne ao cálculo e ao pagamento das participações governamentais, assumiu-se que o processo de controle deveria possuir os pressupostos necessários para garantir, razoavelmente, a integridade dos valores envolvidos, considerando, especialmente:

a) a possibilidade de conferência dos valores calculados com base nos dados relativos aos volumes de hidrocarbonetos produzidos, preferencialmente de forma automatizada;

b) a possibilidade de verificação tempestiva dos pagamentos realizados pelos operadores;
c) a rotina para verificação de não conformidades relativas ao cálculo e ao pagamento das participações governamentais;
d) a abrangência das ações de fiscalização, suficiente para criar razoável expectativa de controle nos processos e agentes fiscalizados;
e) a tempestividade na atuação do controle; e
f) o tratamento de não conformidades, incluindo medidas corretivas e sancionatórias.

Referente ao aspecto da transparência na divulgação oficial dos dados relativos à medição da produção e às participações governamentais, considerou-se como critério a necessidade de acesso público às seguintes informações:

a) valores referentes aos volumes de hidrocarbonetos produzidos em determinado período de tempo;
b) valores referentes às participações governamentais, com as respectivas fórmulas e memórias de cálculo;
c) demais variáveis necessárias à replicabilidade dos valores correspondentes aos volumes produzidos e, sobretudo, aos montantes das participações governamentais;
d) atualidade e tempestividades das informações divulgadas; e
e) eventuais notas explicativas e informações complementares.

5 A FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS PÚBLICAS ORIUNDAS DAS ATIVIDADES DE EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL

COM BASE NAS informações levantadas pelo estudo preliminar realizado, pode-se afirmar que a fiscalização das receitas públicas decorrentes da exploração e da produção de hidrocarbonetos envolve o controle sobre um conjunto de atividades relacionadas a dois processos básicos: a medição da produção e o cálculo e o pagamento das participações governamentais.

Tais são os processos que se interligam e completam o ciclo da arrecadação fiscal do Estado, uma vez que é a partir da medição dos volumes produzidos que se calculam as participações governamentais, fonte primária das receitas públicas.

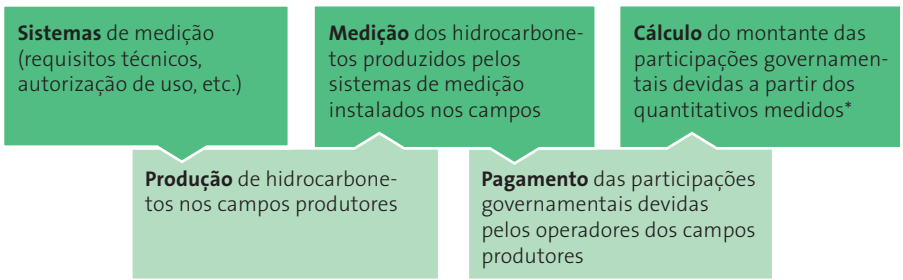
De forma geral, a medição da produção processa-se diretamente nos campos e plataformas produtivas, onde são instalados aparelhos medidores que contabilizam o quantitativo de hidrocarbonetos ali extraídos. Essa medição pode ser efetuada de várias formas, tais como por medição em tanques (estática) ou em linha, ou, ainda, mediante a coleta de dados sobre volume, massa ou densidade. A opção pelo uso dos diversos sistemas de medição sujeita-se às legislações de cada país e se baseia nas práticas aceitas e consagradas pela indústria do petróleo e do gás natural.

A próxima etapa do processo consiste em se calcular o montante de participações governamentais devido pelas empresas produtoras de hidrocarbonetos. Cada país possui um regime fiscal diferenciado, o qual define as espécies das participações governamentais aplicáveis, bem como sua forma de cálculo.

Quanto ao modo como se processa esse cálculo, ele pode ser feito diretamente pelas empresas produtoras, a partir dos dados extraídos dos medidores instalados nos campos, cabendo ao Estado apenas a conferência e homologação dos valores e de seu correspondente pagamento, apurando-se eventuais diferenças. Exemplos são o Brasil e a Colômbia. Há casos, como no Peru, em que o próprio ente fiscalizador efetua esse cálculo, informando o valor ao operador para que este proceda ao seu pagamento.

A Figura 5, abaixo, representa, de forma resumida, a interligação entre os processos de medição da produção e do cálculo e pagamento das participações governamentais.

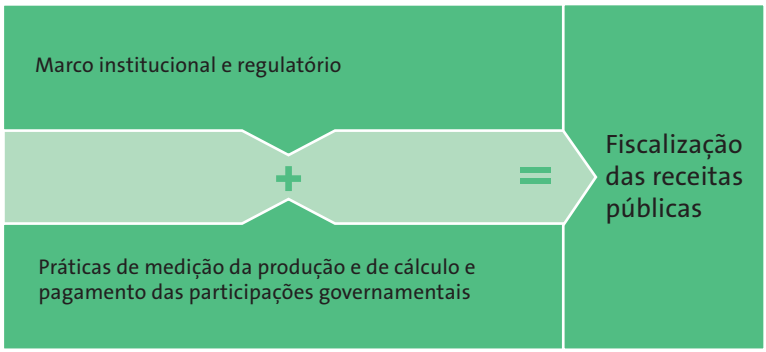
Figura 5 – Processos de medição da produção e de cálculo e pagamento das participações governamentais



Fonte: Elaboração própria.
*Os cálculos podem ser efetuados pelos próprios operadores, para posterior conferência e homologação pelo órgão fiscalizador ou diretamente por este, que já informa ao operador o montante devido.

A fiscalização das receitas públicas oriundas da exploração e da produção de petróleo e gás natural depende, de um lado, do marco institucional e regulatório de cada país e, de outro, das práticas adotadas quanto aos processos de medição da produção e de cálculo e pagamento das participações governamentais.

Figura 6 – A fiscalização das receitas públicas oriundas da produção de hidrocarbonetos



Fonte: Elaboração própria.

O marco institucional define o regime fiscal aplicável às atividades de exploração e produção de hidrocarbonetos, o que inclui as espécies e os percentuais relativos às participações governamentais, as quais podem abranger, por exemplo, a aplicação de alíquota única ou faixas de alíquotas sobre o valor bruto ou líquido da produção.

A depender de suas características, os regimes fiscais podem facilitar ou tornar mais complexa a atuação estatal.

Por exemplo, uma das questões que podem representar um desafio à fiscalização é a determinação do preço de referência para o cálculo do valor da produção de petróleo ou gás natural, sobre o qual se aplicam as alíquotas de *royalties*, por exemplo[1]. O preço de referência é definido com base em padrões internacionais, variando conforme o tipo de óleo, mas pode ser influenciado também pelos preços de venda no mercado. Desse modo, torna-se importante manter o controle sobre a veracidade dos dados a respeito das vendas praticadas pelas empresas produtoras. No caso do gás natural, essa questão é ainda mais complexa, uma vez que os preços de exportação apresentam grande variação, inclusive em nível regional.

Outra questão que também pode tornar mais complexa a atuação estatal são as participações governamentais cujo cálculo leva em conta custos de produção. Nesse caso, as alíquotas são aplicadas sobre o valor líquido da produção, em vez de valor bruto, permitindo-se aos produtores descontar da base de cálculo determinados custos, tais como investimentos e custos operacionais, a fim de se calcular o montante a ser pago. Como exemplos podemos citar as participações especiais, no Brasil, e o cálculo do fator R, utilizado para a definição do percentual aplicável de *royalties* no Peru. Como há a possibilidade de se deduzir certas despesas da base de cálculo, é de se supor que o Estado deve fiscalizar tais deduções. Entretanto, o problema, nesse caso, reside na grande assimetria de informação entre as empresas produtoras e os entes governamentais responsáveis pela fiscalização acerca das práticas e processos produtivos e operacionais em vigor.

O marco institucional e regulatório de cada país também determina as competências dos órgãos governamentais encarregados da atividade fiscalizatória e seu correspondente poder e grau de independência em relação aos agentes fiscalizados. Nesse sentido, conforme destacado no estudo preliminar, uma característica relevante é a existência de órgãos governamentais específicos encarregados da fiscalização das atividades relacionadas à exploração e à produção de hidrocarbonetos, como se verifica no Brasil, na Colômbia e no Peru, entre outros países estudados. Isso é importante porque permite uma atuação mais especializada e focalizada do regulador, sobretudo considerando-se sua interface com as empresas produtoras, geralmente detentoras de grande conhecimento e *expertise* técnica. Demais disso, a ideia de sua instituição é criar uma entidade que consiga agir com a neutralidade política necessária

1 De forma geral, o valor da produção é calculado multiplicando-se a quantidade produzida pelo preço de referência. Tal preço de referência costuma levar em conta o valor médio cotado no mercado internacional de tipos de óleos com aspectos físico-químicos similares, como teor de enxofre e grau API. Por vezes, o preço de referência também considera os valores de venda dos óleos produzidos internamente, cotizando esse valor com aqueles cotados no mercado internacional.

para permitir o bom funcionamento do mercado, muito embora, na prática, verifiquem-se variações nos graus de autonomia de fato dessas instituições.

Desse modo, pode-se dizer que o marco institucional e regulatório da fiscalização das receitas públicas oriundas da exploração e da produção de hidrocarbonetos define três aspectos:

a) organização institucional da fiscalização;
b) nível de complexidade das participações governamentais e
c) nível de assimetria de informações entre as empresas produtoras e o órgão fiscalizador.

Figura 7 – Marco institucional e regulatório da fiscalização das receitas públicas oriundas da produção de hidrocarbonetos.

Fonte: Elaboração própria.

Ainda conforme o estudo preliminar e no contexto específico desta auditoria coordenada, sob o ponto de vista institucional, o exercício da atividade fiscalizatória no Brasil, na Colômbia e no Peru é de responsabilidade de um único órgão governamental, a ANP, a ANH e a Perupetro S.A., respectivamente, às quais cabe todo o ciclo da fiscalização – medição da produção e cálculo e pagamento das participações governamentais.

No tocante ao nível de complexidade das participações governamentais, no Brasil e no Peru há a necessidade de se fiscalizarem os custos de produção, uma vez que eles influenciam no cálculo do montante devido no que diz respeito a certas vias de remuneração – a participação especial, no Brasil, e o "Fator R", que influencia no percentual dos *royalties*, no Peru. Na Colômbia, por sua vez, os *royalties* são calculados, em regra, aplicando-se a alíquota correspondente ao valor da produção, sem levar em conta deduções de custos.

Em relação ao nível de assimetria de informações entre as empresas produtoras e o órgão fiscalizador, o estudo destacou ser este mais relevante quando

há a necessidade de se fiscalizarem os custos de produção, como nos casos do Brasil e do Peru.

Além do marco institucional e regulatório, a fiscalização das receitas públicas oriundas da exploração e da produção de petróleo e gás natural também depende das práticas adotadas quanto aos processos da medição da produção e do cálculo e pagamento das participações governamentais.

Do ponto de vista da fiscalização, a medição da produção apresenta grandes desafios. Isso porque tal atividade envolve o uso de conteúdo tecnológico elevado e exige processos mais complexos, implicando a necessidade de conhecimento técnico e emprego de mão de obra especializada.

Devido a isso, há casos em que o órgão legalmente imbuído desta competência não detém a capacidade técnica requerida e, portanto, a atividade acaba sendo exercida por terceiros contratados. Essa situação, ao mesmo tempo em que supre a necessidade técnica, pode trazer eventuais problemas de conflitos de interesse e comprometer a qualidade do processo de fiscalização como um todo, em caso de não haver a adequada independência do agente fiscalizador contratado.

Ainda conforme levantado pelo estudo, assume-se que as melhores práticas de fiscalização da medição da produção possuem, no geral, as seguintes características:

a) qualidade técnica do sistema de medição utilizado para contabilizar os volumes produzidos, incluindo medidores e meios para transmissão e armazenamento de dados;

b) uso de sistemas de informação nos processos para verificação da veracidade e da consistência das medições realizadas e

c) ações *in loco* para autorização e supervisão do uso dos sistemas de medição.

Além desses aspectos, também se considera importante a adoção, pelo órgão fiscalizador, de sistemas informatizados que possuam interface ou comunicação diretamente com os sistemas de medição utilizados pelas empresas produtoras. O objetivo é que a informação possa fluir sem necessidade de interferência dos produtores ou de terceiros, garantindo, portanto, a segurança das informações relativas às medições realizadas. Entretanto, tal processo de fiscalização, por certo, exige investimento em tecnologia e qualificação por parte do agente fiscalizador, o que pode dificultar sua implementação.

O processo de cálculo e pagamento das participações governamentais é o segundo processo basilar do controle sobre as receitas públicas oriundas da exploração e da produção de petróleo e gás natural.

Tendo em vista que cada país possui um esquema remuneratório específico, que varia conforme a legislação própria e os tipos de contrato existentes, o controle sobre o cálculo e o pagamento de participações governamentais

depende da complexidade desse regime fiscal. Nesse sentido, é assente que as participações governamentais calculadas a partir da aplicação de alíquotas incidentes sobre o valor líquido da produção, isto é, o valor bruto deduzido de determinados custos, tais como investimentos, custos operacionais e depreciação, apresentam maior grau de complexidade.

Não obstante tais peculiaridades, o estudo identificou como boas práticas de controle sobre as participações governamentais:

a) utilização de sistemas informatizados, integrados às bases de dados da medição da produção, para fins de padronização e automatização dos cálculos envolvidos;

b) estandardização e automatização dos sistemas de homologação, nos casos em que o cálculo é efetuado pelas próprias empresas produtoras;

c) estandardização e integração dos processos para confirmação dos pagamentos e

d) desenvolvimento de práticas de auditorias de custos, nos casos de o cálculo das participações governamentais envolver valores líquidos, com dedução de custos e despesas.

A par dessas boas práticas, ressalta-se, ainda, que a qualidade de um processo de fiscalização, seja da medição da produção ou do cálculo e do pagamento das participações governamentais, depende também de outros fatores, como tempestividade, transparência e níveis controlados de discricionariedade nas decisões tomadas pelo órgão fiscalizador.

A importância da tempestividade reside no fato de que um dos objetivos da atividade de fiscalização consiste em identificar e corrigir desvios. Desse modo, a demora em se identificar qualquer inconformidade implica, por conseguinte, no retardamento em se corrigir os problemas identificados, o que pode aumentar os custos econômicos e políticos da atuação do controle e, muitas vezes, até mesmo inviabilizar essa atuação. Demais disso, delongas no processo de fiscalização comprometem a sua efetividade, o que acaba por criar entre os agentes fiscalizados baixa expectativa de controle e estimula, com isso, a manutenção de práticas irregulares.

No tocante à transparência, um de seus benefícios, sobretudo para a fiscalização das participações governamentais, é permitir a terceiros interessados, externos ao processo, replicar os dados e verificar a veracidade dos cálculos e valores recebidos pelo Estado, favorecendo e estimulando a participação da sociedade nesse controle. É o caso, por exemplo, dos beneficiários da distribuição de *royalties* e demais espécies remuneratórias, como governos regionais e locais ou instituições tais como universidades públicas. Além disso, a transparência também confere maior legitimidade e força política ao processo de fiscalização, uma vez que esclarece ao público externo sobre a atuação do órgão fiscalizador, fortalecendo, assim, seu papel institucional. Esse fator pode ser particularmen-

te relevante em contextos nos quais se verifica grande assimetria de poder político entre as entidades fiscalizadoras e a empresa estatal produtora.

Como forma de incrementar o grau de transparência do processo de controle, as principais medidas apontadas são a publicação de manuais de procedimentos e demais informações pertinentes, tais como quantitativos de produção e fórmulas e memórias dos cálculos dos montantes correspondentes às participações governamentais.

Demais disso, é assente que se deve buscar a redução do grau de discricionariedade na atuação e nas decisões tomadas pelo órgão estatal fiscalizador. Para tanto, entende-se que as normas que regulamentam o processo e os procedimentos nele envolvidos devem ser, o máximo possível, formalizadas e padronizadas, a fim de que possam ser aplicadas de maneira uniforme aos casos concretos. Nesse sentido, a elaboração e a devida publicação de manuais de procedimentos são um importante meio do qual os entes fiscalizadores podem fazer uso para aumentar a transparência em seus processos e conferir maior objetividade a sua atuação. Ademais, o uso da tecnologia da informação contribui para automatizar procedimentos padronizáveis e reduzir a margem de discricionariedade dos agentes envolvidos.

6 PRINCIPAIS RESULTADOS DA AUDITORIA COORDENADA

CONFORME JÁ relatado, a presente auditoria coordenada foi realizada por meio de um processo de planejamento comum, materializado na matriz de planejamento geral. O objetivo foi fornecer as diretrizes para as auditorias individuais realizadas por cada EFS participante, de modo a balizar sua execução e possibilitar o atingimento de resultados comparáveis entre si.

Entretanto, muito embora as auditorias refiram-se ao mesmo objeto de controle, os quais estão refletidos nas questões de auditoria, seus resultados apresentam diferenças conforme as peculiaridades de cada realidade fiscalizada, bem como pelo enfoque escolhido por cada equipe durante a realização do seu trabalho.

6.1 Medição da Produção

A fiscalização da medição da produção de petróleo e gás natural, apesar de obedecer a uma mesma sequência lógica de eventos e procedimentos, processa-se de modo distinto nos três países analisados.

Conforme já relatado, esse processo é 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.

A questão mais relevante para a fiscalização da medição da produção é a forma como os dados registrados por esses medidores são acessados pelo órgão governamental responsável, considerando a necessidade de que tais dados sejam íntegros e confiáveis.

Nesse sentido, verificou-se que os órgãos fiscalizadores do Brasil e da Colômbia efetuam diretamente essa fiscalização, seja por meio de acompanhamento remoto sistemático ou por meio de inspeções *in loco* realizadas periodicamente. Assim, os operadores dos campos informam ao fiscalizador, unilateralmente e no prazo estabelecido, os dados correspondentes às medições realizadas no período.

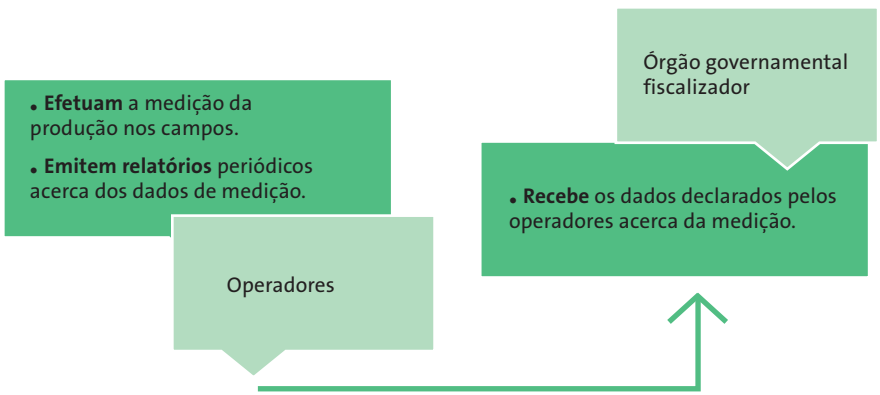
Já no Peru, o acompanhamento sistemático da medição da produção realiza-se por meio de terceiros, os quais são contratados pela Perupetro S.A. mediante processo de seleção pública para um período de três anos, cabendo ao órgão fiscalizador supervisionar a execução e o cumprimento desses contratos. Além dessa supervisão contratual, o órgão também executa diretamente procedimentos periódicos de inspeção in loco, segundo planejamento elaborado anualmente.

Na Colômbia, há, ainda, casos em que o processo de medição pode contar com a participação de terceiros, que atuam como fiscalizadores externos. Entretanto, nesses casos, tais terceiros são contratados diretamente pelos operadores e sua atuação dá-se estritamente no âmbito dessa relação contratual, não havendo qualquer interlocução com a ANH. Além disso, até mesmo nesses casos o órgão regulador continua tendo acesso aos dados de medição unicamente por meio dos relatórios enviados pelos operadores.

No Brasil, com o objetivo de aperfeiçoar o controle sobre a medição da produção, projetou-se um sistema informatizado, ainda em fase de desenvolvimento e implementação, que acessa diretamente os dados armazenados nos computadores de vazão instalados em cada um dos campos produtores. O objetivo desse sistema é permitir a verificação automática das informações declaradas pelos operadores nos relatórios mensais, possibilitando, desse modo, um acompanhamento *pari passu* da produção nacional de hidrocarbonetos pelo órgão governamental responsável. O desenvolvimento desse sistema foi, inclusive, apontado com boa prática pelo estudo preliminar realizado pela EnerRio.

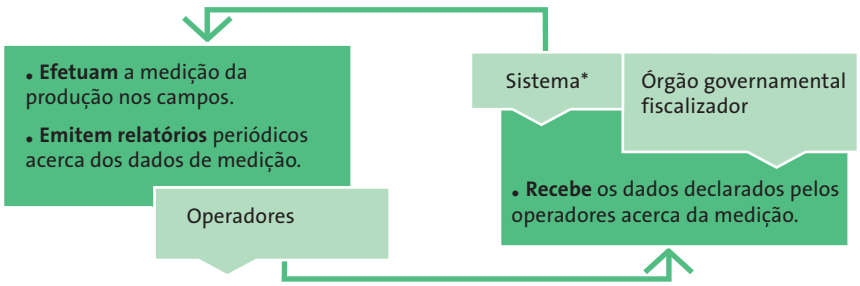
As Figuras 8, 9 e 10 abaixo, demonstram, de forma simplificada, o esquema de fiscalização da medição da produção na Colômbia, no Brasil e no Peru, respectivamente.

Figura 8 – Fiscalização da medição da produção na Colômbia



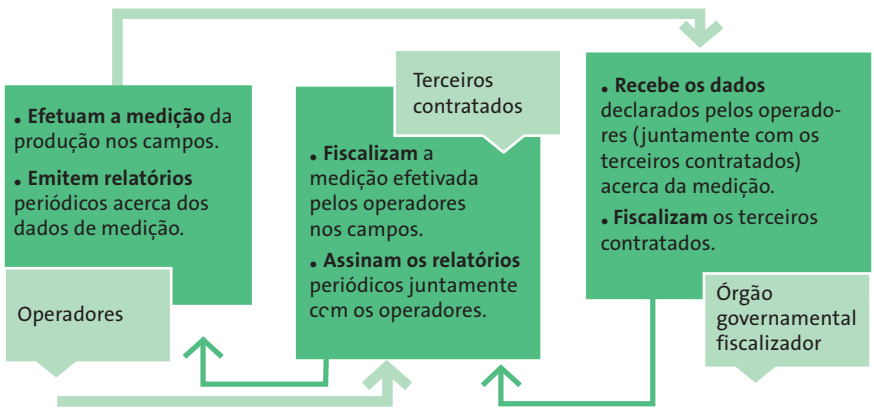
Fonte: Elaboração própria.

Figura 9 – Fiscalização da medição da produção no Brasil



Fonte: Elaboração própria.
*O sistema permite à ANP acessar diretamente, em bases diárias, os dados sobre a medição. Tal mecanismo não substitui os relatórios enviados pelos operadores, mas funciona como ferramenta de checagem.

Figura 10 – Fiscalização da medição da produção no Peru



Fonte: Elaboração própria.

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, com razoável grau de certeza, a fidedignidade e a integridade dos volumes produzidos.

A par disso, foram verificados achados de auditoria que esclarecem sobre potenciais fragilidades ou oportunidades de melhoria desse processo nos diferentes países. Tais achados dizem respeito tanto a aspectos de caráter mais geral, 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, abrangendo ainda questões mais específicas relativas aos sistemas e instrumentos de medição, como requisitos técnicos e funcionamento dos equipamentos.

A auditoria realizada no Brasil destacou a iniciativa de desenvolvimento do supracitado sistema informatizado para a fiscalização da medição da produção, res-

saltando, todavia, a necessidade da implementação de todas as suas funcionalidades a fim de que ele atinja seus objetivos, como a checagem e validação automática das informações declaradas pelos operadores acerca dos quantitativos produzidos.

A ANP ainda empreende ações de inspeção *in loco* dos sistemas de medição, seja para autorização prévia de uso ou como rotina de verificação periódica, o que também consiste em boa prática de controle. Entretanto, foi constatada a necessidade de se aprimorar o processo de planejamento dessas fiscalizações, bem como seu encaminhamento e tratamento adequado, sobretudo em casos em que tenham sido encontradas não conformidades, de modo a aumentar a sua efetividade e, por conseguinte, a expectativa de controle entre os agentes fiscalizados.

Na Colômbia, por sua vez, a auditoria ressaltou que o controle sobre a medição da produção de hidrocarbonetos utiliza recursos tecnológicos, tais como a medição em tanques (estática) e a coleta manual de amostras, que, embora aceitos pela indústria, podem ser aprimorados com vistas a incrementar a qualidade e reduzir o grau de erros, incerteza e vulnerabilidade desse tipo de medição. Além disso, a auditoria destacou a inexistência de um sistema informatizado, semelhante ao que está sendo desenvolvido no Brasil, que permita à ANH checar, de forma independente, os dados contabilizados e declarados periodicamente pelos operadores dos campos. Para tanto, poder-se-iam aproveitar tecnologias e ferramentas já disponíveis nos campos e utilizados pelos operadores como mecanismos internos de controle, facilitando seu desenvolvimento e implementação.

Por outro lado, a auditoria também destacou, como aspecto positivo, que, a par dessas fragilidades apontadas, o nível de aderência e respeito às normas e aos manuais técnicos existentes, tanto entre os operadores quanto também por parte da própria Agência, é alto. Outra boa prática apontada foram os sistemas de conciliação de dados utilizados por alguns operadores, para cruzamento e checagem de informações. No entanto, como não há padronização para instalação e uso desses sistemas, verifica-se, na prática, grande variação entre operadores, nos quesitos qualidade e abrangência. Demais disso, tais sistemas são de uso unicamente interno, não havendo compartilhamento de informações com o órgão estatal fiscalizador.

Já a auditoria realizada no Peru ressaltou que a fiscalização da medição da produção se dá de forma permanente e *pari passu,* por meio dos terceiros contratados pela Perupetro S.A. que atuam diretamente nas instalações produtoras. Tais agentes seguem os procedimentos de fiscalização estabelecidos pelo órgão governamental e assinam, juntamente com os operadores, os relatórios diários encaminhados acerca dos quantitativos e da qualidade da produção. Nesse sentido, a auditoria verificou que esses fiscais, de fato, atuam em conformidade com as orientações expedidas pela Perupetro S.A., o que contribui para a confiabilidade de todo o processo. Além dessa forma de atuação, a Perupetro S.A. executa rotinas de inspeção in loco dos sistemas de medição, conforme planejamento elaborado anualmente.

Entretanto, a auditoria também constatou atraso na contratação dos terceiros que executam os serviços de supervisão in loco da medição da produção, a qual não considerou o término do prazo de vigência do contrato em curso e resultou na dispensa do processo de seleção pública por risco à continuidade desse serviço. Demais disso, a auditoria ressaltou falhas pontuais na calibração de alguns equipamentos e instrumentos de medição de um dos campos analisados.

Desse modo, de forma geral, ainda que os processos de medição da produção de petróleo e gás natural no Brasil, na Colômbia e no Peru possuam os requisitos necessários para garantir, com razoável grau de certeza, a fidedignidade e a integridade dos volumes produzidos, os achados das auditorias evidenciam situações que podem afetar, em variados graus, a eficácia, a eficiência e a efetividade do processo de fiscalização da medição da produção de hidrocarbonetos nos países analisados. Tais achados podem comprometer a atuação do órgão governamental a cargo dessa atividade, em razão, por exemplo, da limitação de recursos tecnológicos, de falhas ou deficiências no planejamento de ações fiscalizatórias ou, ainda, da assimetria de informações entre os operadores que declaram os dados sobre os quantitativos produzidos e as agências que não possuem meios capazes de obter, eficientemente e de forma independente, essas informações.

As propostas de encaminhamento apontadas nos relatórios elaborados no âmbito de cada auditoria basearam-se em seus respectivos achados e visam ao aprimoramento da capacidade de controle dos órgãos e agências estatais fiscalizadoras.

6.2 Cálculo e Pagamento das Participações Governamentais

O controle sobre o cálculo e o pagamento das participações governamentais, assim, como no caso da medição da produção, também se processa de modo distinto no Brasil, na Colômbia e no Peru.

A Colômbia possui um esquema remuneratório mais simples que os demais países, tendo em vista ser ele composto sobretudo por *royalties,* calculados a partir da aplicação de determinada alíquota sobre o valor bruto da produção. Uma particularidade é que há casos em que o pagamento é realizado em espécie. Em tais circunstâncias, acordo firmado em 2013 com a Ecopetrol S.A., empresa produtora colombiana, estabelece que cabe à empresa vender o produto e entregar o valor arrecadado à ANH.

No Brasil, por sua vez, há duas espécies principais, em termos de materialidade, de participações governamentais: os *royalties* e a participação especial. Os primeiros também são calculados a partir da aplicação de uma alíquota sobre o valor bruto da produção de cada campo. Já a participação especial, que consiste em uma compensação financeira extraordinária devida apenas por campos específicos, utiliza como base de cálculo a receita líquida da produção, envolvendo, pois, deduções de custos, conforme definido na legislação correspondente.

No Peru, os *royalties* podem ser calculados por quatro métodos diferentes, de livre escolha dos operadores para ser aplicado durante toda a vigência do contrato. Um desses métodos utiliza o chamado "Fator R", que se assemelha ao cálculo baseado no valor líquido da produção, resultante da dedução de determinados custos de produção definidos em legislação específica.

No tocante à fiscalização das participações governamentais, tanto na Colômbia quanto no Brasil, é de responsabilidade dos próprios operadores o cálculo e o pagamento dos montantes devidos, cabendo aos órgãos governamentais fiscalizadores a sua homologação, apurando-se, oportunamente, eventuais diferenças. Diferentemente do Brasil e da Colômbia, no Peru, o cálculo dos montantes é realizado diretamente pela Perupetro S.A., que informa aos operadores a fim de que estes procedam ao seu pagamento.

Além disso, convém destacar que a Colômbia desenvolveu um *software* para fiscalizar o cálculo efetivado pelos operadores de forma automática, considerando cada contrato e campo. Tal fato, por certo, libera a ANH para direcionar seus esforços de trabalho para outros tipos de atividades.

Especificamente quanto ao pagamento das participações governamentais, no Brasil, ele é realizado diretamente na conta única do Tesouro Nacional, não havendo qualquer trânsito de valores pela ANP. Por seu turno, tanto na Colômbia quanto no Peru, são os próprios órgãos governamentais fiscalizadores quem recebem esses depósitos e os transferem, posteriormente, aos respectivos órgãos fazendários.

No que concerne à fiscalização do cálculo e do pagamento das participações governamentais, as auditorias realizadas pelas EFS também concluíram que, de forma geral, os processos de fiscalização empreendidos pelos órgãos governamentais possuem os pressupostos necessários para garantir, com razoável grau de certeza, a fidedignidade e a tempestividade dos montantes calculados e recebidos pelo Estado.

Não obstante tal constatação, os achados de auditoria verificados alertam sobre potenciais fragilidades ou oportunidades de melhoria dessa atividade, referindo-se a questões institucionais, aos processos e procedimentos de trabalho, e ainda, aos próprios cálculos e valores envolvidos.

No Brasil, as constatações relacionam-se aos processos e procedimentos de trabalho realizados pela ANP. Nesse sentido, verificou-se que o controle sobre o cálculo dos montantes da participação especial carece de mecanismos mais robustos de checagem e confirmação dos dados e das informações declaradas pelos operadores, o que pode comprometer a qualidade da ação fiscalizatória sobre as participações especiais. Isso é relevante sobretudo porque há grande assimetria de informações entre os operadores e o órgão fiscalizador acerca dos custos incorridos, os quais são deduzidos da base de cálculo utilizada.

Além disso, em se considerando que a legislação brasileira estabelece que uma parcela dos *royalties* advindos da produção de hidrocarbonetos cabe

aos municípios afetados ou envolvidos nessas atividades, a auditoria verificou que os critérios em vigor são vagos e permitem que as decisões da Agência guardem considerável grau de subjetividade acerca do enquadramento ou não desses municípios como beneficiários. Trata-se de uma questão relevante, pois esse enquadramento determina o recebimento ou não de parcela dos *royalties*.

Por outro lado, a auditoria constatou, positivamente, que a ANP realiza ações periódicas de inspeção *in loco* para verificar a manutenção das condições de enquadramento desses municípios beneficiários.

Por fim, também se destacou que está sendo desenvolvido um sistema informatizado com o objetivo de automatizar alguns procedimentos, como conferência de cálculos, e otimizar o registro e o tratamento das diversas informações envolvidas. Atualmente, essa rotina de trabalho é executada mediante o uso de planilhas eletrônicas, fato que pode elevar o risco de erros e de manipulação de dados.

A auditoria da Colômbia destacou que não foram encontrados quaisquer erros de cálculo no cômputo dos *royalties* e das demais participações governamentais. Além disso, esclareceu que o processo de fiscalização encontra-se, em grande parte, sistematizado, mas, não obstante tal sistematização, ainda há margem para erros humanos.

Demais disso, do ponto de vista institucional, verificou-se que a recente transferência de competência do MME para a ANH no tocante à fiscalização sobre o cálculo e o pagamento das participações governamentais foi feita sem que a Agência estivesse plenamente preparada para executar as novas atribuições, o que pode comprometer a qualidade de sua atuação. Todavia, a auditoria destacou que a equipe da ANH vem empreendendo esforços para aprimorar seus processos e melhorar a qualidade de suas ações fiscalizatórias.

No Peru, ressaltou-se que o procedimento de controle para cálculo dos montantes devidos em *royalties* que se utilizam do método do "Fator R", o qual considera valores líquidos e envolve deduções de custos incorridos pelos operadores, falha ao possibilitar constantes reajustes, retrabalhos e recálculos de valores, facilitados pela complexidade inerente ao controle sobre as deduções. Tal fato, por certo, compromete a tempestividade no recebimento, pelo Estado, dos valores correspondentes a essa participação governamental.

Outra questão verificada pela auditoria foram algumas inconsistências nos valores transferidos pela Perupetro S.A., que arrecada os pagamentos realizados pelos operadores, ao Tesouro Público. A razão para essas diferenças são as deduções destinadas a compensar os gastos com a supervisão da medição da produção pelo próprio órgão fiscalizador, situação que não encontra guarida na legislação e demais normativos relativos aos *royalties*. Nesse sentido, ainda se destacou que uma parte da legislação que regulamenta as participações governamentais no país mostra-se, em alguns pontos, ambígua e desatualizada, tendo em vista que algumas normas são anteriores à criação da Perupetro S.A.

Desse modo, de forma geral, ainda que os processos de fiscalização empreendidos pelos órgãos governamentais possuam os pressupostos necessários para garantir, com razoável grau de certeza, a fidedignidade e a tempestividade dos montantes calculados e recebidos pelo Estado, os achados das auditorias evidenciam situações que podem comprometer, em variados graus, a eficácia, a eficiência e a efetividade do processo de fiscalização do cálculo e do pagamento das participações governamentais oriundas da produção de hidrocarbonetos. Verificou-se, inclusive, que essas dificuldades podem ser comuns entre os países, como, por exemplo, 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 buscado pelo Brasil e pela Colômbia.

Tendo isso em vista, foram elaboradas propostas de encaminhamento que buscam aprimorar a gestão desse processo nos respectivos órgãos fiscalizadores.

6.3 Transparência

A transparência na administração pública não pressupõe apenas que os atos administrativos tenham a devida publicidade, mas também, e sobretudo, que as informações prestadas pelo gestor público sejam de fácil intelecção, no sentido de que os interessados sejam capazes de compreender as suas decisões e, por conseguinte, exercer sua capacidade de controle.

Especificamente no que concerne à transparência de dados e informações relativos à medição da produção de petróleo e gás natural e ao cálculo e pagamento das correspondentes participações governamentais, deve-se levar em conta, adicionalmente, que o tecnicismo inerente ao assunto torna essa questão ainda mais complexa.

Isso porque, conforme se pôde depreender das informações levantadas pelo estudo preliminar e pelas auditorias realizadas, a matéria é objeto de uma miríade de normativos e manuais técnicos que se complementam de forma nem sempre harmoniosa ou clara. Demais disso, possuem alto grau de conteúdo técnico e específico, o que dificulta seu entendimento e compreensão por terceiros alheios a este contexto.

Desse modo, o principal desafio dos órgãos fiscalizadores, tendo em vista serem eles, em regra, os responsáveis por essa atividade, é tornar esse processo o mais transparente possível, de modo a possibilitar sua replicabilidade por uma terceira parte externa ao processo.

A principal questão levantada nas três auditorias realizadas diz respeito ao fato de que as informações atualmente disponíveis carecem de uma interface mais amigável ao usuário externo, isto é, as informações, de forma geral, estão disponíveis e são acessíveis, mas a forma com que são divulgadas não permite sua plena utilização para os fins de controle. Em outras palavras, percebe-se o

compromisso e o esforço de conferir publicidade e transparência às informações, mas os usuários interessados enfrentam algumas dificuldades para utilizá-las.

Nesse sentido, por exemplo, podem-se citar planilhas que apresentam apenas valores unitários, sem qualquer referência a fórmulas ou memórias de cálculo; arquivos em formato "pdf", os quais dificultam sua manipulação; ou, ainda, dados apresentados de forma isolada, não se agrupando e interligando para cobrir a sequência de etapas do ciclo da produção e das participações governamentais, o que, na prática, compromete a rastreabilidade total das informações.

Convém destacar, também, que o Peru possui, desde 2012, a certificação de "país cumpridor" em matéria de transparência nas áreas de indústrias extrativas, das quais a indústria do petróleo e do gás natural é parte, em decorrência de outorga concedida pela secretaria internacional da *Extractive Industries Transparency Iniative* (EITI, em inglês). Para tanto, o país teve de cumprir uma série de requisitos com vistas a dar transparência às receitas públicas oriundas das empresas que atuam nas atividades extrativas, incluindo sua distribuição aos governos regionais e locais e universidades.

Os objetivos e benefícios para o país de participar da EITI são gerar maior grau de confiança e governabilidade, aumentar a transparência da prestação de contas acerca das participações governamentais recebidas em decorrência da exploração e da produção de petróleo e gás natural em seu território e, por conseguinte, melhorar os investimentos recebidos pelo setor, contribuindo ainda mais para o desenvolvimento dessas atividades no País.

A auditoria realizada no Brasil destacou que a ANP disponibiliza em seu sítio eletrônico todos os manuais de procedimentos relativos à fiscalização das participações governamentais. Assim, se, por um lado, essa medida contribuiu para racionalizar o entendimento sobre essa atividade e a legislação correlata, por outro, ela ainda não cumpre plenamente o critério de tornar a interface com o usuário interessado mais amigável.

A equipe da Colômbia destacou ainda que, devido ao fato de não ser possível a replicabilidade dos cálculos referentes às participações governamentais, há casos em que terceiros interessados têm de recorrer a petições, direcionadas à ANH, ao MinMinas ou à própria *Contraloría,* para a aquisição da informação requerida, o que, por vezes, acaba por sobrecarregar essas entidades.

Desse modo concluiu-se que os países tomam medidas para divulgar os dados e as informações relativas à medição da produção de hidrocarbonetos e às correspondentes participações governamentais. Todavia, não obstante estarem, de forma geral, disponíveis e acessíveis, ainda faltam mecanismos que tornem mais amigável sua utilização pelos terceiros interessados.

Como parte dos respectivos relatórios de auditoria, foram elaboradas propostas de encaminhamento que, sobretudo, reforçam essa necessidade e visam, portanto, ao aprimoramento da gestão pública.

7 ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DA AUDITORIA COORDENADA

CONFORME JÁ RELATADO, a presente auditoria coordenada foi realizada no âmbito de projeto de cooperação entre a Olacefs e a GIZ para o desenvolvimento de capacidades institucionais entre as EFS membros desta organização, em conformidade com as metas estratégicas estabelecidas para o período de 2011-2015.

Os objetivos de sua realização transcendem os resultados advindos da fiscalização em si. Nesse sentido e por se tratar de um projeto piloto, considera-se importante expor, do ponto de vista das EFS participantes, a visão acerca deste trabalho, a partir de três perspectivas:

a) perspectivas e principais resultados da auditoria para os países;
b) perspectivas e principais resultados da auditoria para as EFS e
c) opinião sobre a experiência da auditoria coordenada.

7.1 Perspectivas e principais resultados para os países

Um dos resultados mais prementes advindos da auditoria é a geração e o fornecimento de informação, aos titulares do controle externo e, em último caso, aos próprios cidadãos, a respeito da qualidade da gestão relativa ao controle das receitas públicas oriundas das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural nos respectivos países.

Tal fato torna-se ainda mais relevante tendo em vista que se está avaliando não apenas a função fiscalizadora do Estado, mas também, ainda que indiretamente, se os recursos provenientes dessas atividades estão sendo, de fato, adequadamente pagos e fiscalizados pelo Estado em conformidade com as normas vigentes.

Outra questão relevante é a contribuição para a melhoria da gestão do controle, pelos entes estatais, da exploração e da produção de hidrocarbonetos. De fato, como resultado desta auditoria, alguns auditados já sinalizaram no sentido do aprimoramento de processos e procedimentos, incluindo iniciativas para alterações normativas que visem ao aumento da eficácia, da eficiência e da efetividade de sua função fiscalizadora sobre a medição da produção e sobre o cálculo e o pagamento das participações governamentais.

Pode-se destacar, ainda, o fortalecimento da relação com os gestores governamentais envolvidos, fato que contribui para legitimar a atuação dos

órgãos de controle externo na busca pelo aperfeiçoamento contínuo da administração pública.

O Peru destacou que esta auditoria, particularmente, contribuiu para fortalecer sua condição de "país cumpridor" dos requisitos e padrões de transparência estabelecidos pela *Extractive Industries Transparency Iniciative (EITI),* certificação que lhe foi outorgada em 2012.

Demais disso, do ponto de vista do Brasil, verificou-se que o estudo realizado preliminarmente ao planejamento da auditoria apontou alguns dos processos adotados ou em desenvolvimento pela ANP como boas práticas, fato que confere maior confiabilidade à gestão que vem sendo empreendida pela Agência. Isso é especialmente relevante em se considerando o início da exploração de hidrocarbonetos no polígono do pré-sal 2, o que acrescenta ainda mais à relevância dessa *expertise* adquirida.

Por fim, a Colômbia destacou que esta auditoria contribuiu para evidenciar, perante a opinião pública, o papel da Contraloría como referência, em âmbito nacional, no que diz respeito à avaliação de políticas públicas relacionadas ao setor.

7.2 Perspectivas e principais resultados para as EFS

Do ponto de vista das EFS, pode-se afirmar, primeiramente, que um dos resultados consiste no conhecimento adquirido acerca da fidedignidade, da integridade e da transparência do controle sobre a medição da produção de hidrocarbonetos e do cálculo e pagamento das participações governamentais, tanto em seu próprio país como de uma perspectiva comparada com os demais, permitindo o debate acerca de desafios comuns e boas práticas.

Demais disso, a par das questões relacionadas ao tema, tem-se o benefício do relacionamento e do intercâmbio de experiências e conhecimentos entre os auditores das EFS que participaram do projeto, o que, por certo, contribui para a gestão do conhecimento e o aperfeiçoamento das técnicas de auditoria, sobretudo auditorias operacionais. Isso, por conseguinte, concorre para o aprimoramento da própria atuação da EFS como um todo no exercício de sua função enquanto órgão de controle externo e para a consecução do seu objetivo de contribuir para a melhoria da gestão e do desempenho das diversas áreas da administração pública.

A *Contraloría d*a Colômbia destacou que esta auditoria constituiu-se no primeiro exercício exitoso de realizar uma auditoria operacional sobre tema de impacto econômico tão significativo para o país e que afeta diretamente as receitas públicas recebidas pelo Estado. Ressaltou ainda que houve até mesmo manifestação de interesse por parte dos auditados para serem informados a respeito de como os outros países estão exercendo as suas funções.

Além disso, os resultados positivos da experiência e os conhecimentos adquiridos sobre a prática de auditorias operacionais despertaram o interesse de diferentes áreas da EFS em replicá-los a outros temas. Por fim, ressaltou também que esta auditoria trouxe uma nova perspectiva de trabalho para a *Contraloría,* em que se transcende o local e o pontual para se buscar uma visão mais ampla de análise, até então mais característica de órgãos executivos.

A *Contraloría* do Peru também destacou que esta auditoria permitiu a capacitação de uma equipe na prática de auditorias operacionais e coordenadas, além de conhecimento sobre o setor de indústrias extrativas, possibilitando que este conhecimento possa ser replicado a outras áreas bem como favorecendo o tratamento integrado de assuntos de interesse mútuo.

Referente ao TCU, particularmente, destaca-se, além da experiência deste trabalho em conjunto com outros países, a experiência de se coordenar a realização desta auditoria, notadamente durante o exercício da Presidência da Olacefs por este Tribunal. Demais disso, esta auditoria permitiu ampliar o intercâmbio de informações e o relacionamento com outras entidades fiscalizadoras superiores.

7.3 Opinião das EFS sobre a experiência da auditoria coordenada

A auditoria coordenada consistiu em projeto piloto dessa forma de cooperação entre as EFS membros da Olacefs.

Primeiramente, sua realização possibilitou a abordagem de tema relevante nos respectivos âmbitos nacionais e que possui similitudes e questões de interesse comum com outros países, o que permitiu a construção de uma visão mais ampla e completa a respeito dos problemas enfrentados e das diferentes soluções aplicadas em cada realidade.

Demais disso, muito embora as auditorias individualmente desenvolvidas por cada EFS tenham sido levadas a cabo de acordo com as peculiaridades de cada país, o êxito da presente auditoria coordenada mostrou ser possível analisar o tema a partir de pontos de interesse comuns e sob perspectivas não restritas às próprias EFS, o que, por conseguinte, possibilita aos órgãos de controle externo extrapolar sua tradicional linha de pensamento e experimentar novos pontos de vista.

Nesse sentido, destacam-se os conhecimentos adquiridos pelas equipes envolvidas no trabalho a respeito dos processos de medição da produção de petróleo e gás natural e das participações governamentais, incluindo as visitas técnicas empreendidas, coletiva ou individualmente. Em particular, no que concerne às visitas, a EFS do Peru mencionou ter sido esta a primeira oportunidade em que uma equipe de auditoria da *Contraloría realizou visitas deste tipo.*

Importa destacar, adicionalmente, que o tema tratado foi escolhido a partir de um amplo diagnóstico realizado pelo TCU, com o auxílio de consultoria externa. Nesse sentido, avalia-se que a realização desse estudo prévio tenha sido fundamental para o adequado planejamento deste trabalho, uma vez que

as informações levantadas serviram como subsídios e diretrizes para a modelagem dos trabalhos posteriores.

Outrossim, a par dos resultados estritamente relacionados ao tema fiscalizado e tendo em vista que esta auditoria insere-se no âmbito de projeto para o desenvolvimento de capacidades institucionais entre as EFS membros da Olacefs, podem-se destacar também suas contribuições para a consecução desse objetivo.

A auditoria coordenada mostrou-se relevante para o desenvolvimento, nas EFS participantes, ainda que em graus diferenciados, de capacidades relativas às próprias práticas de auditorias operacionais, fato que contribui para o seu desenvolvimento institucional e, por conseguinte, para o seu desempenho enquanto entidade de controle.

Tal questão foi especialmente mencionada pela *Contraloría* do Peru, que ressaltou as ações preliminares levadas a cabo pelo TCU, a saber, o curso sobre auditoria operacional, ministrado na modalidade a distância, e o seminário de capacitação técnica, realizado em Brasília. O primeiro teve por objetivo apresentar o método de aplicação da auditoria operacional, trabalhando conceitos básicos, ciclo e etapas. O segundo, por sua vez, nos termos já relatados, tratou especificamente do estudo realizado sobre a exploração e a produção de petróleo e gás natural e seu marco institucional em países selecionados da América Latina.

Além disso, convém destacar a importância da participação das EFS da Colômbia e do Peru no painel de referência para apresentação e discussão com o órgão auditado dos achados da auditoria realizada pelo TCU, uma vez que permitiu que as equipes menos experientes na execução de auditorias operacionais vivenciassem essa prática. Nesse sentido, a Contraloría do Peru declarou que replicou a experiência de forma exitosa na condução de sua própria auditoria.

Cumpre notar, ainda, que a reunião técnica para apresentação e discussão dos achados da auditoria coordenada, realizada em Bogotá, permitiu que os resultados alcançados por cada trabalho pudessem ser efetivamente comparados entre si. Demais disso, na ocasião, discutiu-se acerca dos desafios enfrentados por cada equipe durante a realização do seu trabalho, o que contribui para a construção do aprendizado que poderá ser aplicado em experiências posteriores.

Em suma, conforme enfatizado pela EFS do Peru, a realização da presente auditoria coordenada permitiu que a *Contraloría* aprendesse acerca dos aspectos teóricos e práticos da realização de auditorias operacionais, tendo em vista que tal EFS executa, majoritariamente, auditorias de conformidade.

Por fim, ressalta-se que a presente auditoria contou, inicialmente, com a manifestação de interesse de oito países, mas tão somente três concretizaram este trabalho.

8 PRÓXIMOS PASSOS

A PARTIR DA REALIZAÇÃO desta auditoria coordenada e de seus resultados exitosos, apresentam-se perspectivas para futuros trabalhos.

Primeiramente, sugere-se que o trabalho seja levado ao conhecimento de outras instâncias internacionais representativas de órgãos superiores de controle externo, como a Intosai, a fim de incentivar o interesse de outros países na realização de iniciativas semelhantes.

Adicionalmente, propõe-se a criação de uma rede de auditores, de diferentes EFS, especializados e capacitados para a realização de auditorias operacionais, com o objetivo de favorecer a realização de auditorias coordenadas e a integração em torno de assuntos de interesse comum.

No tocante à sugestão de temas, as equipes manifestaram interesse na realização de auditoria coordenada na área de mineração, por ser esta de relevância significativa para a economia de vários países da região e que apresenta importantes desafios para a sua efetiva fiscalização.

9 CONCLUSÃO

A AUDITORIA COORDENADA a respeito do controle exercido sobre a medição da produção de petróleo e gás natural e sobre as participações governamentais decorrentes dessa produção inseriu-se em projeto de cooperação entre a Olacefs e a GIZ que visa a criar oportunidades de desenvolvimento das capacidades institucionais entre seus membros.

Trata-se de um projeto piloto no âmbito da Olacefs e que se mostrou relevante para o cumprimento das metas estratégicas que buscam induzir a ampliação e o aprimoramento do intercâmbio de informações estratégicas com outras instituições e o relacionamento com atores externos.

Nesse sentido, os resultados desta auditoria, a par daqueles estritamente relacionados ao tema e a esta fiscalização, também se mostraram exitosos para o desenvolvimento, nas EFS participantes, de capacidades relativas à própria prática de auditorias operacionais, as quais contribuem para o seu desenvolvimento institucional e, por conseguinte, para seu desempenho enquanto entidade de controle externo.

Desse modo, entende-se que se trata de uma experiência que poderá ser replicada em outras áreas de interesse, e não somente no âmbito da Olacefs, mas também em parceria com outros países externos a esta organização.

Responsabilidade pelo Conteúdo
Secretaria de Fiscalização de Desestatização e
Regulação de Energia e Comunicações

Responsabilidade Editorial
Secretaria-Geral da Presidência
Secretaria de Comunicação
Núcleo de Criação e Editoração

Projeto Gráfico, Diagramação e Capa
Núcleo de Criação e Editoração

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria de Fiscalização de Desestatização e
Regulação de Energia e Comunicações
SAFS Qd 4 Lote 1 - Anexo II Sala 149
70042900 Brasília - DF
(61) 3316-5944
sefidenerg@tcu.gov.br

Ouvidoria
Tel.: 0800 644 1500
ouvidoria@tcu.gov.br
Impresso pela Sesap/Segedam