

Estudo

Valérie Marcel (Editor)

Energia, Ambiente e Recursos | Julho 2016

Diretrizes de Boa Gestão para Produtores de Petróleo e Gás Emergentes 2016



Índice

Resumo	2
Prefácio	3
Visão Geral: Estabelecer a Boa Gestão nos Produtores Emergentes	6
Objetivos, Desafios e Recomendações de Políticas	13
Objetivo 1: Elaborar uma Visão Estratégica Para o Setor	14
Objetivo 2: Atrair o Investidor Mais Qualificado Para um Projeto a Longo Prazo	18
Objetivo 3: Maximizar os Retornos Económicos a Favor do Estado Através do Licenciamento	22
Objetivo 4: Conquistar e Reter a Confiança Pública e Gerir as Expetativas Públicas	28
Objetivo 5: Aumentar o Conteúdo Local e os Benefícios no Contexto Económico Mais Vasto	35
Objetivo 6: Criar Organizações Nacionais Capazes para Participarem e Supervisionarem o Desenvolvimento dos Recursos	39
Objetivo 7: Aumentar a Responsabilização	48
Objetivo 8: Proteger o Ambiente	51
Anexo 1: Informações Adicionais e Ferramentas de Gestão Úteis	54
Anexo 2: Países Participantes no Grupo de Debate Sobre os Novos Produtores de Petróleo	56
Acrónimos	56
Acerca do Editor	57
Agradecimentos	58

Resumo

As Diretrizes de Boa Gestão no âmbito dos Produtores de Petróleo e de Gás Emergentes 2016, compiladas sob os auspícios do Grupo de Debate sobre os Novos Produtores de Petróleo, analisam os desafios comuns dos países emergentes produtores nas fases de exploração, descobertas recentes e produção precoce. Seguem-se as recomendações gerais das Diretrizes para responder a estes desafios.

- A melhor prática internacional pode não ser apropriada no caso dos produtores emergentes no setor do petróleo e do gás. Em alternativa, o objetivo deve ser a implementação de práticas mais adequadas, tendo em conta o contexto nacional; práticas mais eficazes, tendo em vista o alcance de resultados mais rápidos; e práticas melhores, permitindo melhorias incrementais na gestão.
- A política governamental deve ser orientada por uma visão clara para o desenvolvimento do país e por uma visão estratégica de como o setor do petróleo vai concretizar essa visão.
- Para atrair a empresa petrolífera mais qualificada para um país com uma base de recursos não comprovada, o governo anfitrião pode investir em dados geológicos, fortalecer os seus critérios de pré-qualificação e garantir a transparência. Deve também estabelecer um plano para o sucesso e prever as implicações das descobertas de hidrocarbonetos no respetivo código fiscal e ser robusto na descida dos preços do petróleo e do gás.
- O licenciamento é um mecanismo-chave em que o governo pode colher receitas antecipadas e maximizar benefícios nacionais a longo prazo. O governo tem de assegurar que simplifica as negociações e as estruturas fiscais para mitigar assimetrias de conhecimento com as empresas petrolíferas.
- O governo e a indústria têm de se comprometer e partilhar informações com as comunidades afetadas para gerir as expectativas locais relativamente ao setor do petróleo e fomentar a confiança.
- Nos produtores emergentes, os orçamentos para conteúdo local podem ser reduzidos e os prazos para criação de capacidade curtos. Neste contexto, o foco deve estar no potencial para a utilização recorrente de qualquer capacidade local desenvolvida.
- A participação significativa de organizações nacionais no desenvolvimento de recursos é um objetivo central de muitos produtores emergentes. A capacidade é necessária para permitir isto e as Diretrizes analisam quando e como melhor desenvolver essa capacidade.
- As melhorias incrementais à gestão do setor nacional do petróleo irão permitir aos produtores emergentes aumentar a responsabilização. O foco neste âmbito deve estar na criação de capacidade nos controlos e balanços à medida que os recursos forem comprovados.

Prefácio

Durante os últimos anos, foram descobertas novas reservas de petróleo e gás natural na África Oriental e Ocidental, assim como na zona Ocidental do Mediterrâneo, Caraíbas e Ásia-Pacífico. Estas recentes descobertas adicionaram muito rapidamente vários novos países às listas mundiais de nações produtoras de petróleo e gás, sendo que estes produtores de petróleo e gás emergentes demonstraram forte interesse para receberem aconselhamento sobre gestão. Pretende evitar os erros que conduziram a falhas de responsabilidade por parte de outros produtores mais estabelecidos e que impediram que alguns produtores colhessem as vantagens económicas plenas dos seus recursos.

Apesar de os produtores de petróleo e gás emergentes poderem aprender com as experiências de operadores nacionais líderes em todo o mundo, as restrições de capacidade inibem frequentemente a sua capacidade de implementar as melhores práticas internacionais. Os produtores novos ou em desenvolvimento possuem uma experiência limitada quanto à gestão de recursos petrolíferos e muitos deles têm de tomar decisões políticas no âmbito do petróleo sem um conhecimento claro prévio da dimensão da sua base de recursos. Por conseguinte, em vez de incentivar os produtores emergentes a implementar os padrões das melhores práticas, pode ser mais útil aconselhá-los a implementar as **práticas mais adequadas**, reconhecendo as realidades do contexto nacional, as **práticas mais eficazes**, que procuram obter os resultados mais rápidos num contexto de necessidade urgente, ou **práticas melhores**, que visam a melhoria incremental dos processos de gestão através de metas ambiciosas, mas exequíveis. À medida que a capacidade vai aumentando e maiores rendimentos começam a fluir, estes produtores necessitam de ajustar os seus métodos e instituições para promover padrões evolutivos (e ainda mais elevados) de boa gestão.

O objetivo destas Diretrizes consiste em ajudar os produtores emergentes e os grupos que os aconselham a pensar de forma crítica acerca das opções de políticas mais eficazes durante as primeiras fases de exploração e desenvolvimento, ou durante a reestruturação do setor nacional de petróleo e gás. O objetivo não consiste em produzir um guia completo sobre a gestão do setor petrolífero;¹ em vez disso, pretende-se oferecer orientações sobre como tomar decisões eficazes acerca da estrutura e das regras do setor num contexto imperfeito. As Diretrizes representam as visões consensuais desenvolvidas entre os responsáveis dos países produtores emergentes que participaram nos workshops do Grupo de Debate sobre os Novos Produtores de Petróleo realizados na Chatham House em novembro de 2012 e maio de 2014, na Tanzânia em julho de 2015 e no Quênia em março de 2016.

O que devem fazer os produtores emergentes com estas Diretrizes?

Cada governo pertencente a um país produtor emergente deve realizar **uma consulta aberta** (com os ministérios interessados e, idealmente, com os representantes da legislatura e da sociedade civil) para decidir os objetivos prioritários e estabelecer a sequência adequada quanto aos passos necessários para atingir esses objetivos.

¹ Consulte o Anexo 2 para obter orientações mais holísticas sobre a boa gestão no setor da extração.

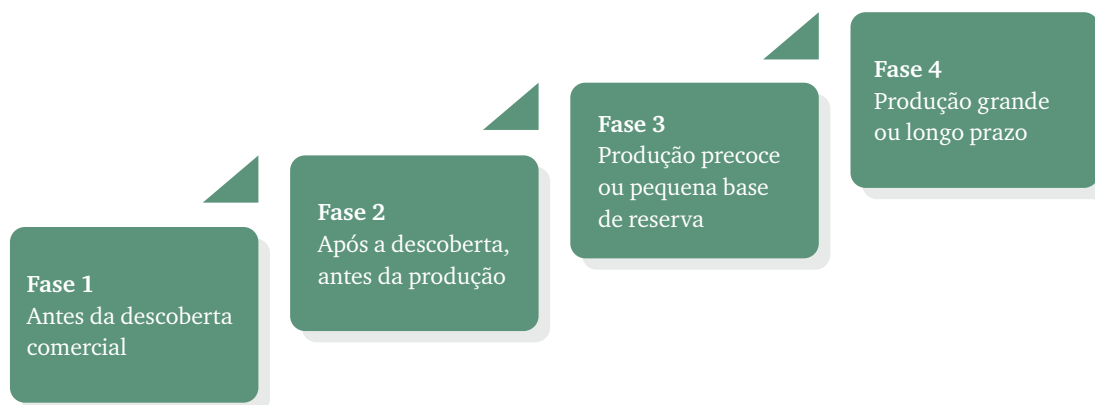
Os governos dos países produtores devem ter uma **visão clara** sobre dos seus objetivos no setor do petróleo. Isto permitir-lhes-á focar as suas energias e escassos recursos nas principais prioridades do país em causa.

Uma lição notável que emergiu das discussões nos workshops foi que esses produtores em fase inicial devem **planear o seu sucesso**. Dado que é provável que as circunstâncias se alterem, os governos devem elaborar uma **estrutura de investimento que se possa adaptar**.

Cada fase do desenvolvimento dos recursos desde a exploração à produção acarreta um conjunto de oportunidades e desafios. As Diretrizes servem de lista de verificação para avaliar se as políticas estão adaptadas ao contexto nacional em desenvolvimento. Alguns dos objetivos das Diretrizes estão relacionados com “problemas iniciais” que necessitam de ser resolvidos na altura da exploração. Alguns dos objetivos podem não se aplicar a cada um dos países ou, pelo menos, certas situações específicas podem não necessitar de qualquer alteração drástica imediata. Estes objetivos podem ser assinalados para uma nova análise posterior. Outros podem necessitar de ser colocados em espera até a capacidade do país aumentar ou até o interesse da indústria ser alvo de um maior desenvolvimento. Nesse tipo de cenário, os governos devem criar um **plano de ação móvel** de dois ou três anos que permita a reavaliação pontual dos padrões e capacidades de gestão.

Devem também efetuar uma **avaliação honesta dos recursos e capacidade disponíveis do Estado**. Isto ajuda a criar políticas realistas e oferece uma linha de base em comparação à qual é possível medir qualquer desenvolvimento de capacidade.

Quatro fases fundamentais no desenvolvimento de recursos



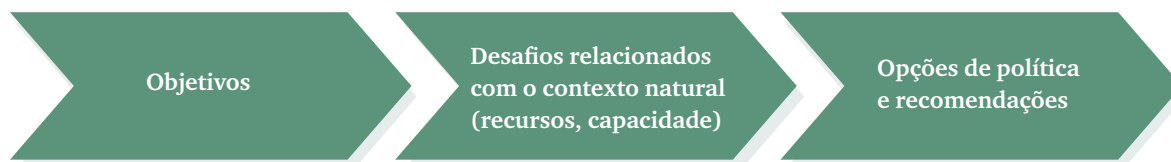
Foco nos objetivos

As Diretrizes estão estruturadas em redor dos objetivos abaixo indicados. Os governos devem ter uma visão clara da importância relativa de cada objetivo. O objetivo 1, que envolve a visão nacional, deve sustentar outros objetivos.

Objetivos principais para o setor petrolífero:

- Objetivo 1: elaborar uma visão estratégica para o setor
- Objetivo 2: atrair o investidor mais qualificado para um projeto a longo prazo
- Objetivo 3: maximizar os retornos económicos a favor do Estado através do licenciamento
- Objetivo 4: conquistar e reter a confiança pública e gerir as expectativas públicas
- Objetivo 5: aumentar o conteúdo local e as vantagens para a economia em geral
- Objetivo 6: criar organizações nacionais aptas para participar e gerir o desenvolvimento dos recursos
- Objetivo 7: aumentar a responsabilidade
- Objetivo 8: salvaguardar o ambiente

No âmbito de cada objetivo, as Diretrizes discutem desafios específicos relacionados com os contextos nacionais enfrentados por inúmeros produtores emergentes. Os produtores envolvidos no projeto oferecem as suas “lições aprendidas” neste documento.



Visão Geral: Estabelecer a Boa Gestão nos Produtores Emergentes

As melhores práticas estabelecidas em países produtores de petróleo de sucesso representam, sem sombra de dúvida, o padrão dourado internacional no setor do petróleo e do gás. Mas embora tais práticas possam funcionar bem para os produtores de êxito com bons recursos, também podem ser totalmente inadequadas para os produtores emergentes que enfrentam frequentemente desafios de desenvolvimento significativos. De facto, muitos produtores emergentes possuem uma fraca capacidade institucional e um baixo nível de conhecimento do setor petrolífero, além de enfrentarem constrangimentos socioeconómicos prementes. Desta forma, os produtores emergentes devem seguir políticas que reconhecem as realidades dos seus contextos nacionais, que podem trazer resultados rápidos num contexto de necessidade urgente e que permitem melhorias incrementais dos seus processos de gestão. À medida que a capacidade vai aumentando e maiores rendimentos começam a fluir, os produtores emergentes vão necessitar de ajustar os seus métodos e instituições para promover padrões de boa gestão evolutivos e de nível ainda mais elevado.

As Diretrizes centram-se em oito objetivos principais para o setor petrolífero nos países produtores emergentes. Sob cada objetivo estão incluídas recomendações específicas e orientadas para a respetiva política. Estas recomendações resultam das visões consensuais dos responsáveis das nações dos produtores emergentes que participaram nas reuniões do grupo de discussão realizadas na Chatham House em novembro de 2012 e maio de 2014, na Tanzânia em julho de 2015² e no Quênia em março de 2016.

Objetivo 1: elaborar uma visão estratégica para o setor

É essencialmente importante que a política do governo seja orientada por uma visão clara quanto ao desenvolvimento do país e quanto ao papel do setor petrolífero do mesmo. Os governos devem basear essa visão numa análise dos recursos e capacidades disponíveis, assim como nos custos de oportunidade e riscos associados ao modelo de desenvolvimento escolhido. Os governos devem esclarecer o papel das várias partes na concretização dessa visão. A liderança, a consistência do objetivo e a dedicação à implementação são fatores importantes para atingir o sucesso.

A visão estratégica do setor deve sustentar os seguintes objetivos:

² A terceira reunião do Grupo de Debate sobre os Novos Produtores de Petróleo foi recebida pela Corporação de Desenvolvimento do Petróleo na Tanzânia em Dar es Salaam.

Objetivo 2: atrair o investidor mais qualificado para um projeto a longo prazo

Os países sem reservas comprovadas enfrentam o desafio de atrair empresas competentes para explorar, desenvolver e produzir os seus recursos subterrâneos. Os desafios que os países “fronteiriços” enfrentam são exacerbados num ambiente de baixos preços. Na medida em que menos empresas podem correr o risco de exploração.

Faz sentido que os governos desses países invistam na recolha de dados geológicos antes do licenciamento para melhor compreenderem o valor daquilo que pretendem licenciar e reduzir o risco das empresas investidoras. Os governos devem também explorar ativamente opções de financiamento para a aquisição de dados mais completos sobre a superfície a explorar. Melhores dados diminuem os riscos, o que é particularmente justificável num ambiente de baixos preços. Uma melhor compreensão do mercado e dos potenciais investidores permitirá que os produtores emergentes possam promover a superfície a explorar junto das devidas empresas. As consultas junto de empresas respeitáveis podem melhorar a conceção, marketing e avaliação de uma fase de licenciamento, tornando-a mais atrativa para os investidores.

É essencial que os governos estabeleçam sólidos critérios de pré-qualificação que eliminem quaisquer candidatos que não tenham a capacidade de executar o programa de trabalho. A divulgação dos critérios de apresentação de propostas junto do público desencorajará candidatos corruptos.

Os governos devem reconhecer que é provável que as entidades licenciadas façam parte de consórcios de empresas e que é igualmente provável que as empresas individuais comercializem os seus interesses numa licença durante a progressão da fase de exploração para a fase de desenvolvimento e produção. As regras de gestão desta comercialização de licença (ou arrendamento) devem garantir a não alocação de cargas financeiras ou regulatórias sobre a prática que desencorajem novos investidores e a preservação dos interesses do Estado. A legislação petrolífera deve especificar que a aprovação do governo é necessária para qualquer transferência de título e deve oferecer critérios transparentes e abrangentes relativamente à transferência. O código fiscal deve assegurar o tratamento de quaisquer rendimentos de capital resultantes de tais transferências e deve estar em consonância com os contratos de licenciamento individuais.

Os produtores emergentes que operam num contexto de reduzido interesse da indústria têm geralmente dificuldades em emitir licenças através de leilões. Nesta situação, o governo poderá não ter outra alternativa se não a utilização do processo de licenciamento “por ordem de chegada”. Para atingir bons resultados, os produtores devem aplicar critérios de seleção transparentes e garantir que os acordos estabelecidos não excluam futuros licenciamentos por meio de leilões. Devem também considerar se devem atrasar novas atribuições prémios quando as condições do mercado estão em baixa.

Objetivo 3: maximizar os retornos económicos a favor do Estado através do licenciamento

Os produtores emergentes devem desenvolver estruturas fiscais simples. Devem também articular claramente as condições fiscais que regem a atividade petrolífera nas primeiras etapas. As obrigações fiscais devem ser definidas no código fiscal e não nos acordos contratuais. Isto inclui disposições para a tributação sobre rendimentos de capital auferidos pelas empresas que vendem ou atribuem os seus direitos ou parte dos mesmos antes ou durante a produção. Para atrair e reter investidores, a utilização de fórmulas fiscais progressivas e flexíveis e de royalties é particularmente recomendada.

Os produtores emergentes devem esforçar-se por reduzir as assimetrias de conhecimento que enfrentam nas negociações com as empresas petrolíferas estrangeiras. Por exemplo, os governos podem contratar consultores ou conselheiros técnicos para avaliar as condições de base para a atribuição da área a explorar. De forma a simplificar as negociações, os produtores emergentes devem associar o máximo de elementos contratuais possível às leis e regulamentos aplicáveis em relação a todos os licenciamentos.

Novas circunstâncias, tais como uma descoberta importante ou um aumento dos preços das matérias-primas, podem impulsionar inúmeros produtores a procurar alterar os termos dos seus contratos com empresas estrangeiras. De forma semelhante, os preços baixos podem impulsionar as empresas a pedir aos governos que procedam à revisão das condições. Os governos devem respeitar os contratos existentes e o primeiro ponto a considerar sempre que sejam necessárias alterações deve ser a emenda do futuro licenciamento.

Contudo, a recusa em rever as condições pode ser desestabilizante e injusta para alguns países, pelo que, por vezes, torna-se necessária a renegociação.

Para evitar este resultado, os governos devem garantir desde o início que os contratos de licenciamento e as condições fiscais são fatores suficientemente flexíveis para oferecer uma distribuição justa da renda sob o conjunto de circunstâncias previsível. Isto ajudará o país a manter o interesse dos investidores a longo prazo. Os governos podem também considerar a introdução da renegociação, a revisão periódica das cláusulas e cláusulas de adaptação desde o início, permitindo a renegociação sempre que sejam ativados determinados fatores.

Objetivo 4: conquistar e reter a confiança pública e gerir as expectativas públicas

Para evitar equívocos e ultrapassar quaisquer receios, os governos e as indústrias devem comprometer-se significativamente junto das comunidades que circundam as jazidas em terra (onshore). Isto envolve ouvir os intervenientes com seriedade. Os governos necessitam de um plano de envolvimento que esclareça a situação de todas as partes interessadas que serão consultadas e quanto às condições das tomadas de decisão. As empresas petrolíferas necessitam de contar com pessoal especializado que estabeleça um envolvimento com a comunidade e aumente a sua comunicação com o público.

A confiança é o principal ingrediente do envolvimento com a comunidade. Mas essa mesma confiança é escassa em situações de pós-conflito e onde a corrupção tem sido endémica. As comunidades marginalizadas também podem não confiar nas mensagens apresentadas relativamente a um determinado projeto. Para desenvolver a confiança, os representantes governamentais devem viajar

até às comunidades em causa para se reunirem. Devem ter em conta quaisquer possíveis visões erradas acerca de interesses e intenções. Os governos e as empresas petrolíferas devem ajudar as comunidades a aceder a informações sobre o projeto e a comunicar com franqueza acerca dos respetivos potenciais impactos negativos e acerca das respetivas medidas de mitigação.

Os governos têm a responsabilidade de comunicar com as comunidades em cada fase do desenvolvimento de recursos. Devem apresentar relatórios sobre a atividade de exploração conforme a mesma for ocorrendo (prospecções sísmicas, planos de perfuração, resultados de perfuração, etc.). Devem ser divulgados os êxitos e os falhanços. Após o anúncio de uma descoberta, os governos debatem-se frequentemente para moderar as expectativas do público acerca do setor. Este é um problema crítico para inúmeros produtores emergentes. Por conseguinte, antes de qualquer descoberta de petróleo ou gás, os governos devem começar a pensar sobre como informar o público e sobre como garantir que as expectativas dos benefícios emergentes do setor são realistas. Após o anúncio de novas descobertas, tanto o governo como a oposição devem ser realistas nas suas declarações acerca da respetiva escala e rapidez de capitalização. Devem também gerir as expectativas públicas quanto à criação de empregos e lucros súbitos. De forma semelhante, os baixos preços do petróleo podem ter impacto significativo sobre os projetos e os rendimentos do governo. Os governos devem comunicar informações atualizadas acerca destes impactos. Os produtores emergentes devem, no mínimo, fazer uso do site da empresa petrolífera nacional (EPN) ou do ministério que gere o petróleo e outros meios de comunicação para educar os cidadãos acerca da escala e da natureza das descobertas efetuadas.

A distribuição de riqueza entre as regiões produtoras e não produtoras é marcante tanto para produtores emergentes como estabelecidos. Não existe um mecanismo uniforme ou ideal para a distribuição de receitas. O governo deve ter o cuidado de gerir as expectativas e comunicar sobre os sistemas de partilha de receitas, especialmente no que diz respeito às comunidades próximas do local do projeto. Na decisão sobre quaisquer mecanismos de descentralização, o governo deve ter objetivos claros. Devem também avaliar a capacidade dos governos autónomos para gastar as receitas e os processos para os responsabilizar por essa despesa.

Objetivo 5: aumentar o conteúdo local e as vantagens para a economia em geral

É particularmente importante para as economias em desenvolvimento a criação de políticas do setor petrolífero que maximizem o desenvolvimento nacional. Para este efeito, os governos devem ter objetivos claros, definidos dentro de uma visão nacional mais alargada. Por exemplo, devem identificar estrategicamente quais as competências e cadeias de fornecimento a desenvolver. Os governos devem identificar as necessidades esperadas do setor e avaliar o potencial da base de recursos. As empresas petrolíferas estrangeiras podem ajudar no fornecimento de dados dos seus planos futuros. Os governos devem avaliar as capacidades nacionais para identificar alvos estratégicos para desenvolvimento nacional. Em simultâneo, os governos devem promulgar planos de desenvolvimento de capacidades assegurando assim que os produtores nacionais estejam aptos a oferecer as aptidões, bens e serviços requeridos pelas empresas petrolíferas. Para um impacto máximo na economia, estes esforços devem ser estratégicos e devem ter por base numa compreensão exata do contexto local. Deve ser dada preferência às competências que possam beneficiar outros setores da economia. Os governos devem adotar uma monitorização simples e um sistema de comunicação para garantir que são feitos progressos para alcançar objetivos de desenvolvimento nacional.

O cumprimento das regras de conteúdo locais é um desafio em casos em que a capacidade industrial ou humana interna é baixa. O conteúdo local pode ser mais caro do que o conteúdo obtido fora de um país produtor se as operadoras petrolíferas, as empresas de prestação de serviços ou os adjudicatários de engenharia, aquisições e construção (engineering, procurement and construction, EPC) tiverem que desenvolver a capacidade das empresas contratadas ou fornecedores locais. Num contexto de incerteza geológica ou de baixos preços de matérias-primas, torna-se um desafio fazer com que as empresas petrolíferas estrangeiras invistam no conteúdo local. Os governos devem exigir que as empresas petrolíferas estrangeiras e a EPN invistam no desenvolvimento da capacidade local em termos de bens e serviços dos quais o setor petrolífero apresenta uma necessidade imediata, ou preferencialmente naqueles com aplicações de “uso duplo” e que também podem ser usados noutros setores da economia. Os governos devem colaborar com as empresas para desenvolver programas de formação e contratação, assegurando uma boa integração no ciclo de vida dos projetos petrolíferos e na estratégia de conteúdo local nacional.

Objetivo 6: criar organizações nacionais aptas para participar e gerir o desenvolvimento dos recursos

A atribuição de funções e responsabilidades adequadas a este setor é uma questão fundamental para os produtores emergentes. E, sem capacidade, essas instituições não poderão executar a função que lhes foi atribuída. Os serviços de aconselhamento técnico estrangeiros podem ser inestimáveis para ajudar os produtores emergentes a estabelecer regras e instituições adequadas para supervisionar o desenvolvimento dos recursos e desenvolver uma capacidade de sucesso. Mas alguns governos, especialmente pós-descoberta, recebem demasiado aconselhamento não solicitado. Isto resulta numa “saturação de aconselhamento” e confusão. Os governos e os consultores necessitam de passar de um aconselhamento oferecido para um aconselhamento solicitado. Os consultores devem permitir que o governo tenha espaço e tempo para refletir sobre a sua estratégia nacional e para formular quais são as suas necessidades, especialmente quando as circunstâncias se alteram drasticamente. De forma a orientar uma assistência com eficácia, o governo deve elaborar um documento com as Condições de Referência delineando os seus requisitos e deve falar com uma só voz. Os consultores devem ouvir as necessidades do governo e saber que outras organizações oferecem (ou ofereceram) assistência, com vista a evitar a duplicação de esforços e conselhos contraditórios. Tanto os utilizadores como os prestadores de assistência devem adaptar as suas recomendações às capacidades e recursos nacionais (conforme descrito nas Diretrizes). Os produtores emergentes podem obter aconselhamento técnico junto de e partilhar a experiência com produtores mais estabelecidos.

Frequentemente, os governos dos países produtores emergentes que possuem necessidades de desenvolvimento urgentes possuem fundos limitados para a atribuição de criação de capacidade. Nestes casos, é particularmente importante a aceleração do processo de criação de capacidade de modo a obter uma instituição de supervisão apta. Nos casos em que a base de recursos é incerta e a capacidade humana e administrativa é limitada, o governo deve concentrar os seus esforços de criação de capacidade no ministério da energia ou na EPN e deve atribuir a uma destas organizações as responsabilidades regulatórias.

A conceção de uma tributação eficaz e a recolha de rendimentos fiscais são funções de grande importância. Assim sendo, todos os governos devem investir na criação de capacidade da autoridade fiscal antes de as descobertas serem feitas. Desde os primeiros dias de exploração, os governos devem centralizar a gestão dos dados geológicos. Quando são feitas descobertas, devem ser alocados

mais recursos para a criação de capacidade em termos das operações de auditoria e monitorização. Se as descobertas revelarem que o país pode contar com uma duração de produção significativa, o governo deve investir nas suas capacidades administrativas e aumentar o seu próprio conhecimento sobre o setor petrolífero. Isto permitirá que o governo melhore a responsabilidade do setor. Se as descobertas não forem suficientemente grandes para justificar o desenvolvimento de uma função operacional por parte da EPN, esta deve transferir as suas responsabilidades regulatórias para o governo de modo a evitar um conflito de interesses.

Se a EPN receber uma função de licenciamento ou regulatória, é fundamental que o governo defina o âmbito e os limites da função da agência estatal da EPN. Deve também esclarecer quando é que o Estado recebe de volta as suas responsabilidades regulatórias. Uma EPN com uma função concessionária necessita de uma força de trabalho mais especializada do que uma EPN que é simplesmente uma parceira minoritária no licenciamento. O governo deve aprovar um modelo financeiro explícito para a EPN que lhe permita desenvolver a sua capacidade para assumir a função de concessionária ou reguladora com eficiência. O governo deve investir nas suas capacidades de auditoria e introduzir normas de comunicação e responsabilidade sólidas.

O estabelecimento de uma nova agência regulatória independente e resiliente num contexto de reduzida capacidade do Estado é um desafio. Nesses casos, a assistência técnica externa e um sólido compromisso político são fatores fundamentais. Para recrutar e reter pessoal qualificado, os governos devem criar uma estrutura de pagamentos nesta agência que seja mais vantajosa do que no resto dos serviços públicos.

Em pontos petrolíferos emergentes cruciais, os governos e as EPN demonstraram uma elevada ambição quanto à função técnica da EPN durante o aumento dos preços do petróleo.³

Os governos devem compreender o custo das diferentes funções da EPN no seu contexto nacional específico. As Diretrizes esclarecem o âmbito previsto desses custos nos produtores emergentes. Os governos e as EPN devem analisar o estado da base de recursos, avaliando quais os recursos financeiros e técnicos disponíveis, e atribuir à EPN em causa uma função que esta tenha a capacidade de executar e que o Estado consiga assumir. Os governos devem esperar para realizar investimentos significativos no desenvolvimento das capacidades operacionais da EPN até serem feitas descobertas que estabeleçam que uma reserva tem a duração de, pelo menos, 15 anos. Até essa base de reserva ser estabelecida, os governos devem formar profissionais nacionais que angariem capacidade humana geral e administrativa estatal, centrando-se no desenvolvimento de aptidões dentro do ministério responsável pelo petróleo e oferecendo à EPN apenas um orçamento limitado para o desenvolvimento de aptidões operacionais. Quando uma base de reserva significativa justifica o desenvolvimento de capacidades operacionais, é fundamental que os governos aprovem um modelo financeiro explícito para a EPN e introduzam sólidas normas de responsabilidade e comunicação, de modo a melhorar a gestão da EPN.

Os governos e as EPN devem ser estratégicos acerca do desenvolvimento de aptidões e devem visar aquelas que são necessárias para cumprir o mandato apresentado. Até a EPN conseguir gerar rendimentos da produção, o governo deve conceder-lhe um fluxo de rendimentos que cubra os custos operacionais necessários para o cumprimento do seu mandato. A EPN deve apenas adotar

³ Estas Diretrizes não oferecem qualquer diretiva sobre quando é que é adequado criar uma EPN, visto que em muitos países esta decisão está relacionada com as aspirações políticas nacionais mais do que com a necessidade industrial. Em vez disso, as recomendações relacionam-se com a função que uma EPN deve assumir num país produtor emergente.

uma estratégia de crescimento sob a direção do governo e esta estratégia deve estar em consonância com os recursos disponíveis, quer sejam geológicos ou financeiros.

Objetivo 7: aumentar a responsabilidade

Inúmeros fatores podem suscitar a necessidade de melhorar os processos de responsabilidade no setor petrolífero. Um dos mais significativos é o início da fase de produção que, por sua vez, oferece rendimentos significativos. É provável que as reformas com vista a melhorar a responsabilidade recebam oposição caso incomodem os interesses instalados. De facto, é importante que os governos reconheçam que assim que um interveniente (especificamente, a EPN ou o ministério da energia) assume a responsabilidade por algumas destas funções regulatórias, pode ser difícil recuperá-las.

Os produtores emergentes não têm necessariamente de definir uma estrutura institucional “final” a partir do primeiro dia. Os produtores emergentes devem seguir uma abordagem faseada e efetuar alterações incrementais, estruturando as suas reformas como se de uma evolução contínua se tratasse. Para facilitar o planeamento futuro para a fase seguinte da gestão do setor petrolífero, deverá ser atribuída a direção do percurso e do modo da reforma incremental a um grupo credível e legítimo.

Numa fase inicial do desenvolvimento da sua base de recursos, os produtores devem começar por estabelecer um organismo credível que gira todos os aspetos do setor. Com o passar do tempo, devem introduzir verificações e balanços, ao mesmo tempo que continuam a criar capacidade noutras ramos do governo. Os governos devem introduzir de imediato mecanismos-chave para a responsabilidade pública, incluindo auditorias de agências e empresas estatais e a divulgação regular de informações ao público.

Os governos e as empresas petrolíferas devem ver a corrupção como um problema caro e que se torna ainda mais dispendioso com o passar do tempo. O profissionalismo e a transparência alteram as estruturas de incentivo e servem como antídotos fundamentais para a corrupção. As forças externas, tais como os grupos da sociedade civil e a legislação internacional, assumem um papel importante para desencadear alterações.

Objetivo 8: salvaguardar o ambiente

Os governos pretendem assegurar que as empresas petrolíferas são incentivadas a gerir os seus riscos operacionais com eficácia e a assumir as suas responsabilidades na eventualidade de acidentes ou em caso de incumprimento. Contudo, falta-lhes a capacidade técnica para regular as operadoras, pelo que é frequente contarem com a autorregulação das mesmas. Nestas circunstâncias, os governos devem adotar um regime regulatório centrado no desempenho “com base em objetivos”, embora os riscos permaneçam vigentes se as operadoras não forem altamente competentes em termos técnicos. Em qualquer dos casos, os governos devem investir na sua própria capacidade técnica para compreender os riscos técnicos envolvidos nas operações. Na falta de aquisição de um nível de competência técnica satisfatório, as Diretrizes propõem uma série de meios para preencher essa lacuna de capacidades e sugerem algumas disposições importantes que devem ser incluídas nos regulamentos.

Objetivos, Desafios e Recomendações de Políticas

Desde a sua criação em 2012, o Grupo de Novos Produtores percorreu um mercado de petróleo e gás significativamente evolutivo. O elevado preço do petróleo, que estimulou a exploração e a abertura de novas superfícies fronteiriças, aumentou as ambições dos produtores. Estas refletem-se nas nossas Diretrizes, nomeadamente na seleção dos objetivos de políticas. Estas políticas visam planear o sucesso, tal como se espera, de modo a evitar que os governos sejam apanhados desprevenidos por empreendimentos, colhendo os benefícios oferecidos pela fortuna.

As discussões realizadas na Tanzânia em 2015 também assumiram uma função importante quanto ao equilíbrio da ambição, relembrando que as circunstâncias se alteram, e por vezes para o pior. A queda acentuada dos preços globais do petróleo e do gás a partir de meados de 2014 diminuiu o boom da exploração nas zonas fronteiriças e provocou atrasos a, e a suspensão de projetos de desenvolvimento em inúmeras áreas. Neste contexto, os produtores emergentes estão a competir pela obtenção do pouco investimento das empresas petrolíferas estrangeiras e os novos produtores enfrentam projeções de rendimento muito inferiores. É necessária uma flexibilidade regulatória e institucional para manter a resiliência neste novo ambiente. E tanto os governos como as EPN devem manter um enfoque sólido nas atividades que adicionam valor, captando assim o máximo das vantagens de quaisquer investimentos feitos.

Alguns países também terão que aceitar o facto de ser bastante provável que os projetos que deveriam gerar rendimento ou investimento não se materializem a curto prazo, devendo trabalhar para recalibrar as expectativas dos cidadãos e evitar medidas populistas arriscadas que podem ter consequências para o desenvolvimento do setor a longo prazo.

Objetivo 1: Elaborar uma Visão Estratégica Para o Setor

PROBLEMA INICIAL



As nossas discussões salientaram a importância de ter uma visão clara para o desenvolvimento de um novo país produtor – uma visão que esclareça a função que o setor petrolífero deve assumir na realização dessa visão. A ausência de uma visão nacional alargada pode resultar no “enclave” da indústria petrolífera numa fase muito inicial do processo, o que aumenta o risco da “doença holandesa”.

Recomendações

- Os governos devem ter objetivos claros quando se trata do desenvolvimento nacional.
- A visão do país no setor petrolífero deve partir destas prioridades de desenvolvimento nacional. Esta visão deve ser reavaliada à luz das mudanças dos mercados nacionais e globais e da evolução da base de recursos.
- Os governos devem identificar quais as partes envolvidas no cumprimento desses objetivos e o que cada uma deve fazer.
- Os governos devem escolher os setores prioritários para o desenvolvimento local estratégico. Isto deve ser suportado por uma cuidadosa análise das capacidades existentes, bases de recursos e uma análise de mercado, de modo a medir a procura prevista dos projetos petrolíferos.
- As políticas do setor do petróleo devem estar claramente ligadas aos objetivos da visão nacional, e os governos devem monitorizar regularmente e acompanhar a implementação.

Desafio: falta de liderança política

A liderança é necessária para impulsionar um diálogo a nível nacional sobre a visão nacional e para coordenar a respetiva implementação.

“Temos as políticas e regulamentos necessários em vigor, mas não temos liderança nem visão. Devemos nós continuar a desenvolver o nosso setor sem essa liderança?”, inquiriu Wissam Zahabi, Presidente do Conselho da Administração Petrolífera do Líbano.

Recomendações

- Na ausência de uma direção e liderança políticas, os responsáveis com o conhecimento técnico do setor, as associações profissionais petrolíferas e não petrolíferas e a sociedade civil podem tomar a iniciativa de apresentar estes problemas na arena pública, criando pressão política para determinadas decisões-chave.

Os políticos e o governo podem estar envolvidos no debate, embarcando num processo de elaboração de uma agenda a longo prazo para o setor petrolífero e desenvolvimento nacional. Contudo, é improvável que as iniciativas populares e o debate público resultem numa agenda a longo prazo se existirem limitações de liderança fundamentais.

Desafio: equilibrar objetivos concorrentes

Os países devem avaliar quais os recursos valiosos para as suas economias e qual a melhor forma de os aproveitar. O cumprimento de qualquer visão exige sempre a existência de compensações. Por exemplo, Trinidad e Tobago investiu os seus lucros resultantes da exportação de petróleo no desenvolvimento de uma indústria do gás. O gás foi depois vendido a uma indústria nacional abaixo do preço de mercado internacional para estimular a atividade industrial. A identificação da atividade industrial a estimular e a cuidar foi uma escolha estratégica feita por esse país. O resultado pode ser caracterizado como um desenvolvimento económico impulsionado por combustíveis fósseis através do qual, com o passar do tempo, se obteve um grupo de bens e serviços sofisticados produzidos a nível local.

Os governos dos produtores emergentes devem considerar se o petróleo e/ou o gás do seu país assume uma escala suficiente e um preço suficientemente barato para lhes permitir seguir um modelo de “valor acrescentado”. Por exemplo, em Trinidad e Tobago, os fluxos de recursos de petróleo e gás (barris de equivalente de petróleo) por pessoa em 2014 contavam com 239 barris, enquanto esse número se manteve apenas nos três barris no Gana, no mesmo período, e está projetado para os dois barris no Uganda.⁴ Devem também considerar os custos inerentes à crescente dependência do setor, na medida em que este modelo de desenvolvimento incentiva a economia a depender de combustíveis fósseis em vez de um crescimento económico global, que pode levar a diversos impactos negativos bem conhecidos na economia política. O facto de se tratar de uma matéria-prima barata também desincentiva a eficiência energética e incentiva o consumo.

Os países que planeiam utilizar recursos de gás natural no desenvolvimento industrial energético e nacional terão de considerar cuidadosamente os preços e os modelos de negócio que constituem um incentivo comercial para as empresas investirem em infraestruturas e desenvolver avaliações realistas no âmbito da procura e na sequência da infraestrutura.

Um modelo alternativo pode envolver um país centrado em tentar maximizar os rendimentos obtidos pelo Estado provenientes do setor, reinvestindo-os em setores prioritários. A questão principal volta a ser quais os setores que devem ser suportados por esses rendimentos? A resposta deve ser orientada pela visão global para o desenvolvimento do país.

Os produtores emergentes também devem considerar os potenciais riscos do modelo de maximização de receitas. Estes giram em torno de uma possível má gestão das receitas geradas, o que reduz o impacto do desenvolvimento. Além disso, os governos podem não escolher os intervenientes industriais certos para apoiar e incentivar, resultando em ineficiências da economia.

Outra forma de enquadrar o debate em torno da visão nacional é em torno dos valores. Uma visão nacional para o país e para o setor do petróleo pode ser impulsionada pelos seguintes valores, por exemplo: definir padrões mais elevados de transparência, com o objetivo de alcançar uma indústria do gás e do petróleo profissional e com elevado rendimento, proteger o ambiente e os recursos naturais

⁴ Keith Myers, apresentação, Seminário Nacional do Quênia – Grupo de Debate sobre os Novos Produtores de Petróleo, 3 de março de 2016

e alcançar uma redistribuição da riqueza justa e inclusiva. A reforma da Colômbia do setor do petróleo, por exemplo, foi orientada pelo princípio de se estabelecer como um país que geria os seus recursos de forma eficiente, transparente e de acordo com padrões profissionais e técnicos elevados.

Tal como um participante nigeriano referiu, as grandes questões estruturais alteraram-se, sendo que os **“novos produtores devem agora pensar sobre aquilo que os impulsionará.”**

Recomendações

- Ao elaborar uma visão nacional, os governos devem realizar uma avaliação honesta dos recursos e capacidade disponíveis no país, possíveis cenários de produção e preço de exportação com o tempo – relativos à população – e recursos e capacidade disponíveis.
- Os governos e as sociedades devem refletir na questão fundamental: “que tipo de produtor devemos ser?” e “que valores impulsionarão o nosso desenvolvimento?”
- Os governos devem também efetuar uma análise minuciosa sobre os riscos associados às diferentes abordagens e a forma como estes podem afetar a visão nacional global para o desenvolvimento.
- Isto inclui a questão de como o desenvolvimento do setor do petróleo e as receitas podem ser canalizadas para atividades sustentáveis no resto da economia.
- Ao reconhecerem que é provável que não seja possível alcançar todos os objetivos em simultâneo, os governos devem priorizar os seus objetivos.
- Uma abordagem sequenciada para a visão nacional pode ajudar a determinar estas prioridades em desenvolvimento, à medida que as circunstâncias e as capacidades mudam. Na prática, também, a visão do setor do petróleo pode ser um híbrido dos modelos referidos acima.
- A utilização da energia nacional deve ser considerada estrategicamente numa fase inicial, para que um país não se veja preso a padrões de consumo insustentáveis.

O nosso debate salientou que manter os preços abaixo do custo do fornecimento através de uma forma de subsídio e ignorar os custos dos impactos da utilização é uma política arriscada. Os subsídios globais (aplicados no mercado) incentivam a desvalorização de um recurso na sociedade e, portanto, incentivam o consumo excessivo (e as emissões de gases com efeito de estufa), beneficiam os ricos mais do que os pobres e podem levar ao aumento da dependência das importações de produtos refinados a preços internacionais (implicando um aumento do peso dos subsídios para o Estado). Também é politicamente difícil retirar os subsídios de energia depois de serem introduzidos. No debate, a preferência foi dada a subsídios com objetivos ou transferências de dinheiro para permitir o aumento do acesso à energia nas comunidades mais pobres e isoladas. Por exemplo, nos locais onde o gás está a ser produzido isto pode incluir esquemas de distribuição GPL para deslocar madeira como combustível para cozinhar e a utilização de receitas a jusante para financiar o custo capital de programas de eletrificação fora da rede (potencialmente renovável). A avaliação dos custos totais da produção de combustível e energia (incluindo a utilização da água e as consequências ambientais) e dos impactos da utilização (efeitos externos, incluindo custos com a saúde pública) irá ajudar a escolher a regulamentação adequada e os esquemas de preços da energia com o passar do tempo.

Desafio: foco na implementação

Apesar de os planos de nível estratégico serem muito importantes, não existem vantagens caso os mesmos não sejam implementados. A consistência do objetivo e a dedicação de implementação são fatores importantes para atingir o sucesso. Trata-se de um setor a longo prazo que necessita de uma visão a longo prazo. Esta visão a longo prazo também é necessária para que as empresas petrolíferas e investidores estrangeiros se comprometam com investimentos a longo prazo, em particular no setor do gás e do GNL. Mas é também aquilo que a indústria nacional requer para expandir as aptidões e a infraestrutura necessária para satisfazer as necessidades do setor e da economia em geral.

Os planos de desenvolvimento nacional cuidadosamente elaborados descarrilaram devido às exigências políticas a curto prazo. A corrupção também pode ser um obstáculo à implementação. Estes problemas podem impedir a dedicação resoluta necessária para executar planos de acordo com uma visão nacional.

“Como podemos separar a visão a longo prazo do ciclo eleitoral?”, perguntou um dos participantes.

Recomendações

- Ao interligar a estratégia de desenvolvimento do setor petrolífero a um plano económico ou visão nacional mais alargada a longo prazo, os governos podem garantir que a estratégia se baseia nos planos económicos nacionais, aumentando a moeda política associada a essa visão.
- Os governos podem envolver grupos da sociedade civil como forma de aumento de responsabilidade, intensificando o enfoque nos problemas a longo prazo.
- Os governos podem criar uma instituição para controlar a implementação da visão nacional. A legislação pode clarificar a forma como diversos organismos governamentais devem coordenar-se para implementar a visão nacional. A legislação também pode necessitar de consulta, revisão e atualização periódica da visão nacional.

Objetivo 2: Atrair o Investidor Mais Qualificado Para um Projeto a Longo Prazo

PROBLEMA INICIAL



Desafio: atrair empresas bem estabelecidas para áreas fronteiriças

Muitos países que permanecem na fase de exploração ou nas fases iniciais de desenvolvimento são considerados jurisdições de petróleo e gás “fronteiriças” que apresentam riscos substanciais para potenciais investidores, por razões geológicas ou políticas.

O nível de atração de um país junto dos investidores altera-se conforme a sua situação política evolui ou conforme o seu setor de petróleo e gás se desenvolve, desde a exploração inicial, à descoberta, desenvolvimento, produção e, finalmente, ao declínio da produção. Claro que apresenta maiores desafios atrair os investidores mais qualificados quando um país está a enfrentar sanções internacionais ou caso o seu setor do petróleo e do gás se encontre numa fase de desenvolvimento muito inicial ou final.

Os desafios que os países “fronteiriços” enfrentam são exacerbados no atual ambiente de baixos preços. As empresas de petróleo e gás mundiais estão a cortar os seus orçamentos de exploração e desenvolvimento e as zonas sem historial de produção são normalmente as primeiras a serem cortadas. Isto reduz as opções que os governos têm ao escolher parceiros e aumenta a exigência dos potenciais investidores em obter condições generosas, de modo a aumentar os incentivos ao investimento.

O potencial de prospeção e as informações acerca da bacia geológica são os fatores mais importantes da exploração. Um país com um baixo potencial de prospeção atrai pequenas empresas de exploração, ao passo que um país com reservas acessíveis de grande volume e fácil acesso atrai contratos com empresas de maior dimensão e mais estabelecidas. Existem vantagens e desvantagens a considerar em ambos os casos. As pequenas empresas petrolíferas podem ser ágeis e estão mais dispostas a assumir riscos de exploração, mas algumas delas estão pouco capitalizadas e são incapazes de financiar os compromissos de trabalho prometidos ou de executar operações em segurança individualmente. Essas mesmas empresas mais pequenas que desejam e estão aptas a cumprir os compromissos de trabalho prometidos com um elevado nível de qualidade são a base do desenvolvimento de novos recursos nos países produtores emergentes. Contudo, num ambiente de baixos preços, estas empresas mais pequenas são cada vez menos, visto que têm dificuldade em encontrar parceiros de capital.

Os governos também têm que se preocupar em manter as “más” empresas afastadas. Tal como Charlie Scheiner da EPN La’o Hamutuk de Timor-Leste salientou:

“Não devemos apenas atrair as empresas bem estabelecidas, devemos também manter afastadas aquelas com registo de opacidade, negligência, furto ou outras atividades danosas de forma ativa. Infelizmente, os países pequenos com sistemas regulatórios mais fracos e menos experiência podem tornar-se facilmente presas de intervenientes empresariais mais predatórios e menos responsáveis.”

Recomendações

- Os governos devem considerar investir na recolha de dados geológicos *antes* do licenciamento para melhor compreender o valor daquilo que pretendem licenciar e reduzir o risco das empresas de investimento. Num ambiente de preços baixos, a estratégia de dar consistência e adicionar valor aos dados é particularmente justificada, visto que diminui o risco para o investidor.⁵
- A entidade encarregue do licenciamento deve obter formação acerca da indústria, os seus diferentes tipos de empresas, assim como empresas específicas, de modo a visar o marketing de dados junto das empresas adequadas.
- Os governos devem também explorar ativamente opções de financiamento para a aquisição de dados mais completos sobre a superfície a explorar.
- O investimento na prospeção geológica pode ser suportado através do orçamento, por meio de empreendimentos conjuntos com empresas de geociência especializadas ou através de financiamento externo de assistência ao desenvolvimento.
- Ao criar uma ronda de licenciamento, os governos podem aumentar a atração da sua bacia consultando empresas respeitáveis que supervisionam as concessões e as organizações intergovernamentais no âmbito da conceção, marketing e avaliação do seu programa de licitações. As consultas junto das empresas petrolíferas também podem ajudar a garantir que as condições são adaptadas ao ambiente de mercado.

Estudo de caso: Libéria

A Libéria ilustra as vantagens de utilizar peritos externos. Uma empresa de auditoria e consultoria internacional foi contratada, após um processo competitivo, para supervisionar de forma independente e garantir que o processo cumpria as normas industriais internacionais na prestação dos seguintes serviços à NOCAL: (i) aconselhamento sobre a estruturação da ronda de licitação, (ii) assistência ao desenvolvimento do modelo fiscal utilizado para criar condições fiscais competitivas de PSC, (iii) receção, análise e realização de recomendações junto da NOCAL no âmbito das submissões de pré-qualificação dos potenciais licitadores; (iv) receção das licitações, abertura das mesmas na presença da empresa geofísica escolhida e da NOCAL; (v) avaliação dos elementos quantitativos e qualitativos das licitações recebidas e apresentação de recomendações.

Além desta empresa, foi solicitado ao Fundo Monetário Internacional (FMI) que analisasse o modelo financeiro e as condições fiscais. Peritos jurídicos e comerciais internacionais desenvolveram a carta de convite a licitações, os formulários de submissão de pré-qualificação e o Contrato de Partilha de Produção (CPP) (com instruções para dar ênfase à participação dos cidadãos liberianos, conteúdo local e benefícios estatais). Uma empresa geofísica prestou assistência à NOCAL por meio de campanhas de marketing e promoção da ronda de licitação junto de potenciais licitadores, realizando exposições ambulantes (*road shows*) técnicos e gerindo o catálogo sísmico da Libéria.

A inclusão de uma empresa de contabilidade e consultoria e do FMI numa ronda de licitações do setor petrolífero foi algo novo na Libéria, sendo que as empresas participantes na ronda de licitações incluíram licitações de bônus quase sem precedentes numa jurisdição fronteiriça sem qualquer descoberta comercial e no meio de condições do mercado petrolífero mundial muito desafiantes.

⁵ A EPN Staatsolie, por exemplo, investiu na melhoria da qualidade dos dados da empresa, disponibilizando-os sem quaisquer custos inerentes. Isto é algo notável, visto que a venda de dados pode oferecer uma contribuição significativa ao fluxo de capital operacional da EPN.

- O governo irá beneficiar da publicação do modelo de CPP, antes da sua publicação final, com um convite para a introdução de comentários, preocupações e recomendações dos interessados (p. ex., empresas petrolíferas, grupos da sociedade civil).

As edições com base no consenso asseguram a resiliência a longo prazo do contrato em relação a um mercado e contextos políticos em constante mudança.

- É fundamental para o governo estabelecer sólidos critérios de pré-qualificação para os investidores. As condições gerais de pré-qualificação devem ser estabelecidas na legislação petrolífera, com regras mais detalhadas a serem incluídas nos regulamentos. As condições de pré-qualificação devem incluir critérios relacionados com as capacidades financeiras, técnicas e organizacionais.

Os critérios de pré-qualificação podem ajudar a afastar as empresas que não possuem capacidade para executar o programa de trabalho. As empresas não cotadas apresentam riscos maiores, sendo necessários maiores esforços de devida diligência para garantir a sua capacidade e honestidade.

Um processo de pré-qualificação que seja transparente (através da publicação de critérios, candidatos e vencedores) ou que seja conduzido por uma entidade independente tem maior probabilidade de levar o licitador mais qualificado a ser selecionado.

- Existem várias medidas que podem ser desencorajadoras quanto à superfície a explorar, tais como uma política de renúncia e períodos de renovação mais curtos no âmbito das licenças. Assim sendo, os governos devem oferecer alguma flexibilidade durante os períodos de baixos preços.
- As regras de gestão desta comercialização de licença (ou arrendamento) devem garantir a não alocação de cargas financeiras ou regulatórias sobre a prática que desencorajem novos investidores. Contudo, devem ser tomadas algumas precauções para proteger os interesses do Estado.
- Os governos devem reconhecer que é provável que empresas individuais comercializem os seus interesses numa licença durante a progressão da fase de exploração para a fase de desenvolvimento e produção. Esta é a forma como as empresas mais pequenas trabalham, em particular, visto que tendem a ser criadas para executar processos de exploração e não de desenvolvimento.
- O governo deve estabelecer disposições quanto à tributação sobre rendimentos de capital para desencorajar a “transformação” e para obter benefícios caso uma empresa transfira os seus interesses para outra por meio de um prémio. Contudo, este imposto deve ser adaptado ao ambiente de mercado, visto que um imposto (de nível mais elevado) sobre os rendimentos de capital torna-se um desincentivo para empresas e exploradores de pequena dimensão.
- Para evitar que as empresas mais pequenas vendam o seu investimento (ou parte do mesmo) a empresas subqualificadas, o governo deve especificar na legislação petrolífera que é necessária a sua aprovação para quaisquer transferências diretas ou indiretas de titularidade. Deve especificar critérios transparentes e abrangentes para essas mesmas transferências. A empresa adquirente deve cumprir as mesmas condições (ou condições mais exigentes) para a emissão de uma licença/direito que aquelas cumpridas pelo titular existente.

- O governo deve divulgar as informações da licitação junto do público de modo a desencorajar licitadores corruptos e garantir que os vencedores são selecionados de acordo com critérios claros.
- O governo pode também exigir a divulgação da titularidade beneficiária, sendo que esta é uma das formas de desencorajar empresas subqualificadas que contam com as suas ligações políticas para conquistar a emissão de licenças.

PROBLEMA INICIAL



Desafio: as áreas fronteiriças nem sempre são suficientemente atrativas para manter o interesse de um investidor num leilão

Os leilões e as rondas de licitação aberta tendem a gerar as melhores condições para o governo, visto que este tipo de venda força os licitadores a concorrer para definir o valor de mercado da área a explorar. Também reduzem os problemas de assimetria de conhecimento entre o Estado e o investidor, comparativamente à negociação direta, que requer maior conhecimento e especialização por parte do governo. Contudo, os leilões funcionam bem num contexto de elevado interesse dos investidores.

Recomendações

- Baseie-se em rondas de licitação transparentes e abertas, desde que o interesse dos investidores seja suficientemente forte para gerar concorrência real.
- Um processo de licenciamento “por ordem de chegada” pode ser mais adequado para países com baixo nível de interesse de exploração; isto permite-lhes evitar uma licitação aberta que não gera uma forte concorrência.
- Quer os governos optem por usar rondas de licitação ou licenciamento “por ordem de chegada”, devem ser sempre aplicados critérios de seleção transparentes.
- Para os governos com reduzido conhecimento do setor petrolífero, é vital obter os peritos necessários, quer seja através de uma empresa privada, uma organização não-governamental ou uma organização governamental internacional, de modo a equilibrar a equação de conhecimento durante as negociações.
- Sob condições de mercado desanimadoras, os países com áreas de exploração fronteiriças devem considerar se é benéfico atribuir quaisquer novas concessões.

Quando as condições de mercado não são auspiciosas para a geração das melhores opções para o Estado, quando existem poucas empresas interessadas, o governo necessita de efetuar grandes concessões de modo a obter contratos. E mesmo assim, a realidade é que provavelmente as empresas não investem de forma significativa. Por conseguinte, existe o risco de o governo ficar preso num acordo com um parceiro que não é o ideal.

- Os governos devem passar a leilões no momento adequado. Os responsáveis devem analisar o mercado atentamente para que saibam quando é que existe interesse suficiente por parte dos investidores de modo a possibilitar uma licitação competitiva.

Os governos podem considerar o sistema de ficheiro aberto, que se trata de um cruzamento entre leilão e o sistema de “ordem de chegada”: é utilizado um período de 90 dias por parte do governo para convidar os licitantes a competir por um pedido efetuado por uma empresa.

Objetivo 3: Maximizar os Retornos Económicos a Favor do Estado Através do Licenciamento

PROBLEMA INICIAL



Desafio: criar estruturas fiscais adequadas

Tentar reconciliar os interesses do governo e do investidor é um ato de equilíbrio delicado, especialmente quando os preços das matérias-primas flutuam. O governo deseja captar possíveis lucros súbitos e colher os benefícios sociais e económicos desses projetos, enquanto as empresas têm de se preocupar em evitar a superação de custos e depressões e em agradar aos acionistas que esperam obter retornos razoáveis sobre o seu investimento.

Durante a criação das condições fiscais dos acordos de licenciamento, os governos devem optar por dar prioridade aos pagamentos adiantados ou aos fluxos de capital a longo prazo. Devem também obter um equilíbrio entre as receitas fiscais diretas e os benefícios económicos indiretos, que podem ser gerados através de requisitos de conteúdo local.

No atual ambiente de baixos preços, muitos novos produtores enfrentam exigências dos atuais e potenciais investidores para aliviar a carga fiscal e oferecer um incentivo ao investimento. Estes governos encontram-se na desafiante posição de ter que avaliar estas exigências e permanecer atrativos junto dos investidores sem efetuar concessões fiscais desnecessárias que prejudicam substancialmente potenciais receitas a longo prazo.

Recomendações

- Os governos devem assegurar que as condições fiscais estão em consonância com a visão nacional e a função do setor petrolífero deve assumir esta visão (consultar o Objetivo 1). Devem ser claros acerca das suas prioridades fiscais, tais como a geração de fluxos de capital a curto e longo prazo e receitas fiscais diretas, ou benefícios económicos indiretos, por exemplo.
- Os governos devem também articular claramente as condições fiscais que regem a atividade petrolífera nas primeiras etapas. Estas devem ser o mais simples possível, dado que estruturas fiscais complexas são mais difíceis de administrar.
- Os governos devem garantir a harmonização entre o código fiscal e a legislação petrolífera.
- Antes do licenciamento, os governos devem efetuar disposições no código fiscal para a tributação de lucros de capital da transferência ou atribuição de direitos petrolíferos.⁶

⁶ O Centro para o Investimento Sustentável da Colúmbia desenvolveu um resumo que revê as opções disponíveis: “Captação dos benefícios de uma transferência de direitos minerais -- cenários para captação por meio de contrato/legislação/regulação e problemas a considerar”, disponível em http://ccsi.columbia.edu/files/2013/11/CGT_note_-_May_18.pdf

- Os novos produtores que procuram obter capital para exploração devem centrar-se em exigir programas de trabalho sólidos em vez de bônus de assinaturas elevados (uma taxa única para assegurar uma licença). Se for possível atingir ambos, melhor ainda.
- Esta é uma importante decisão política para o governo. Os novos produtores normalmente querem incentivar a perfuração de poços para obter dados fortes sobre os seus recursos geológicos. O risco de não haver descobertas nos regimes fronteiriços pode fazer com que o Estado procure bônus de assinatura, mas isto pode fazer-se às custas do enriquecimento da qualidade dos dados geológicos, como resultado de programas de perfuração potencialmente perdidos. Portanto, é adequado que os novos produtores deem mais importância aos programas de trabalho do que aos bônus de assinatura na avaliação de licitações ou aplicações de licença. Contudo, os regimes fiscais podem ser criados para dar resposta tanto aos programas de trabalho como ao pagamento de bônus, sem ter de sacrificar necessariamente compromissos de perfuração adicionais.
- Para atrair e reter investidores, os governos devem adotar sistemas fiscais progressivos que respondam às alterações impulsionadas pelos preços ou custos em termos de rentabilidade e de sistemas de licenciamento flexíveis de modo a acomodar alterações quanto aos compromissos de trabalho do investidor durante quedas de preços.

Esta abordagem é normalmente recomendada para a maioria dos produtores de petróleo, mas assume uma relevância particular para os novos produtores. A inclusão de elementos fiscais flexíveis torna esses países mais atrativos junto de investidores adversos ao risco, visto que taxas mais elevadas apenas são ativadas caso um projeto se torne muito rentável. Ao mesmo tempo, essas políticas permitem que o governo capture uma quota substancial de quaisquer eventuais lucros súbitos e inesperados. Por essa mesma razão, esta abordagem pode conferir benefícios importantes a um país durante períodos de preços baixos.

- As condições de recuperação de custos assumem um papel significativo para atrair investimento estrangeiro. Os governos devem alinhar o regime fiscal de modo a considerar diferentes perfis de custos. Estes perfis de custos podem ser o resultado das profundezas das águas ou de outros fatores.
- Os governos devem incluir royalties nos seus contratos. Os royalties representam a fonte de receitas fiscais mais garantida para o proprietário dos recursos.

Os royalties também são uma ferramenta fiscal adequada para os novos produtores, já que oferecem receitas a partir do primeiro dia de produção. Isto ajuda a tranquilizar a população acerca das vantagens do desenvolvimento de recursos (consultar o Objetivo 4).

Nos contratos de partilha de produção, os royalties podem operar em conjunto com uma divisão progressiva de lucros petrolíferos como forma de oferecer algumas garantias de rendimento inicial (os limites de custos petrolíferos dentro da partilha de produção podem assumir um papel económico semelhante). Os royalties podem variar dependendo dos diferentes tipos de jazidas dos projetos, exigindo, por exemplo, royalties inferiores em zonas de exploração fronteiriças e jazidas de gás com custos mais elevados.

PROBLEMA INICIAL



Desafio: lidar com assimetrias de conhecimento e informação durante negociações com empresas petrolíferas estrangeiras

Em alguns casos, os negociadores do governo têm conhecimento insuficiente dos custos e requisitos técnicos do setor do petróleo e do gás. Isto dificulta-lhes a tarefa de atingir as melhores condições durante as suas negociações com empresas estrangeiras. Marny Daal-Vogelland da EPN surinamesa Staatsolie referiu que, na ausência de capacidade ou experiência quanto ao design de licenciamento, era importante contar com ajuda externa:

“Não é vergonha nenhuma dizer que não sabemos fazer isto. Pode ajudar-me?”

Recomendações

- Durante as negociações diretas, os governos devem trabalhar com consultores ou peritos técnicos para avaliar as condições de base para a atribuição da área de exploração; esses consultores externos devem também ajudar o Estado durante as negociações. Os governos devem certificar-se de que têm acesso a modelos financeiros adequados, uma ferramenta de negociação-chave.
- Existe capacidade externa significativa disponível, alguma dela bastante barata ou grátis até, para os produtores. Os governos devem garantir que essa assistência externa é ajustada ao contexto nacional de modo a evitar soluções massificadas.
- Os governos podem beneficiar da utilização de um contrato de partilha de produção modelo com o mínimo de fatores licitáveis.
- Os governos devem associar o máximo de elementos contratuais possível às leis e regulamentos normalizados aplicáveis em relação a todos os licenciamentos. Embora isto possa reduzir a flexibilidade, simplifica as funções administrativas e minimiza o número de matérias fiscais que necessitam de ser negociadas com cada empresa. Também tem a vantagem da transparência e segurança para investidores estrangeiros.
- Os governos devem evitar definir tais condições em contratos individuais, à exceção de elementos fiscais negociáveis (por exemplo, os limiares de rentabilidade para a imposição de impostos sobre rendimentos adicionais podem ser negociáveis, enquanto as taxas fiscais correspondentes para tais limiares podem ser fixas).
- Os governos devem incluir requisitos de criação de capacidade nos contratos de licenciamento.
- Os governos devem considerar a criação de contratos transparentes.

A transparência dos contratos pode ajudar a reduzir as assimetrias de conhecimento entre os governos e as empresas. Isto permite que os governos vejam aquilo que foi acordado noutros países e serve para nivelar o campo de intervenção das negociações. A transparência dos contratos também pode dissuadir as empresas menos respeitáveis. Atualmente, estão disponíveis mais de 900 contratos de petróleo, gás e minas a nível público.⁷

⁷ Refer to: www.resourcecontracts.org.

APÓS DESCOBERTAS



Desafio: equidade na alteração das condições de investimento

As novas informações geológicas podem aumentar a atratividade do país junto dos investidores. Novas descobertas no próprio país ou até na proximidade podem conduzir a um aumento de interesse de exploração por parte das empresas petrolíferas. Estes novos dados podem instigar os governos a procurar rever as condições de investimento para sua vantagem. De forma semelhante, por vezes, as empresas dirigem-se aos governos para solicitar a revisão das condições para reduzir a tributação ou as obrigações operacionais enfrentadas durante períodos de dificuldade económica. Isto está a acontecer atualmente em inúmeros países.

Contudo, tal como Flavio Rodrigues, Diretor de Relações Governamentais e Assuntos Regulatórios da Shell Brasil, mencionou, faz parte das boas práticas modificar as condições de licenciamento futuras em vez de alterar as condições dos contratos existentes.

“A alteração unilateral das condições e dos termos contratuais afasta o negócio. A indústria reconhece que um bom sistema fiscal é progressivo por natureza, capaz de acomodar diferentes níveis de produção, dimensões de reservas ou preços do petróleo.”

No entanto, durante 25 a 30 anos, as circunstâncias podem alterar-se além do âmbito dos contratos preexistentes e da legislação mais abrangente, e o governo pode querer emendar as condições de investimento, tal como as empresas. No contexto da queda do elevado preço do petróleo em maio de 2014, o nosso grupo debateu a legitimidade da renegociação de um contrato existente. Foi quase consensual a opinião de que a renegociação era por vezes necessária para manter uma parceria a longo prazo entre as empresas petrolíferas e os governos, já que a recusa de rever as condições podia destabilizar e ser injusta para alguns países. É também do interesse a longo prazo das empresas a trabalhar no país assegurar a viabilidade do acordo.

As nossas discussões centraram-se numa avenida para a renegociação, que visa incluir uma análise periódica, equilíbrio económico e cláusulas de adaptações em contratos desde o início, permitindo a renegociação quando determinados fatores são ativados. Tais cláusulas podem oferecer um valor significativo à perceção do risco de investimento para as empresas e exigem uma conceção cuidadosa. Mas provaram ser mecanismos mais eficientes e justos comparativamente às cláusulas clássicas de congelamento ou estabilização.⁸

Se a empresa petrolífera não cumprir as suas obrigações ao abrigo do contrato aplicável (ou as respetivas leis/regulamentos), o país pode rescindir o contrato no âmbito dos seus direitos.

⁸ Para efeitos de simplicidade, podemos utilizar o termo “cláusula de estabilização” quando nos referimos às “cláusulas de congelamento” e “cláusula de análise periódica” quando nos referimos às cláusulas de adaptação e equilíbrio económico (ou reequilíbrio ou renegociação). As cláusulas de estabilização visam proteger o investidor privado através da restrição do poder do Estado na emenda os regulamentos e/ou leis contratuais aplicáveis às operações petrolíferas. As cláusulas de análise periódica permitem que o governo altere essas leis, mas requerem que o investidor seja compensado caso o equilíbrio mude. Isto pode oferecer proteção a ambas as partes contra o infortúnio causado às mesmas devido a uma alteração das circunstâncias originais. A cláusula visa manter o equilíbrio económico do contrato durante a sua vigência. Para saber mais sobre isto, consulte <http://ccsi.columbia.edu/files/2014/08/Periodic-review-in-natural-resource-contracts-Briefing-Note-FINAL-8.11.pdf>

Recomendações

- Os governos devem criar condições fiscais progressivas desde o início, de modo a captar eventuais lucros súbitos e inesperados à medida que os contextos geológicos e de preços vão evoluindo. Devem solicitar assistência externa sempre que seja necessário atingir este objetivo de forma eficaz.⁹
- Os governos devem estar conscientes dos riscos associados à pressão para a renegociação de contratos. Se forem necessárias alterações (p. ex., para refletir uma geologia mais atrativa ou como resultado de alterações noutra legislação), a primeira solução deve consistir na modificação das condições de futuros contratos.
- Ao estabelecer contratos com uma cláusula de renegociação ou análise periódica, que permite a renegociação aquando da ativação de determinados fatores, os governos devem garantir que esta:
 - É redigida numa linguagem bastante clara.
 - Especifica quais as condições sujeitas a renegociação (conteúdo local, condições fiscais, ambientais e financeiras).
 - Especifica quais os fatores que conduzem a uma renegociação (fatores políticos, custos, preços das matérias-primas e alterações jurídicas ou fiscais).
 - Especifica claramente qual é a linha de base da renegociação/reequilíbrio *ex-ante*.
 - Especifica o processo de renegociação/reequilíbrio *ex-ante*.

WORKSHOP FUTURO



Questões para discussão futura

- Qual o limiar (p. ex., injustiça económica ou disposições ambientais inadequadas) que necessita de ser cumprido para justificar a renegociação?
- Quais os mecanismos de boas práticas que os governos podem seguir para renegociar os contratos existentes? Quais devem ser evitados? De que forma podem os governos gerir a renegociação para minimizar o conflito e atingir um resultado vencedor para ambos?

Serão consideradas as seguintes recomendações:

- Antes de optar por incentivar (ou forçar) as empresas a renegociar um contrato existente, um governo deve:
 - Analisar atentamente os potenciais ganhos económicos resultantes da renegociação em consonância com as condições de mercado presentes e antecipadas.
 - Analisar as compensações ou os riscos envolvidos numa tentativa agressiva de renegociação.

⁹ Os grupos que se seguem podem oferecer assistência aos governos durante as negociações contratuais: O EL-TAF do Banco Mundial; o Departamento de Assistência Jurídica Africana do Banco de Desenvolvimento Africano; o Projeto Internacional de Advogados Sênior e a Secção de Gestão dos Oceanos e Recursos Naturais do Secretariado da Commonwealth.

- Comunicar cuidadosa e claramente com as empresas presentes no país, potenciais novos investidores e cidadãos acerca das metas e possíveis mecanismos de um processo de renegociação. Ouvir os seus pontos de vista e considerá-los ao finalizar uma estratégia.
- Negociar primeiro. Sempre que seja possível, os esforços do governo para rever contratos devem ser abordados através de um processo de negociação mútua para chegar a um novo acordo que funcione para ambas as partes, em vez de uma ação unilateral da parte do Estado, o que pode danificar significativamente as percepções da comunidade empresarial.

Um produtor emergente expressou alívio:

“A renegociação era um tópico tabu. É bom ter um fórum onde podemos verdadeiramente discutir isto... E no qual existe confiança suficiente entre todos para combater isso mesmo.”

Objetivo 4: Conquistar e Reter a Confiança Pública e Gerir as Expetativas Públicas

PROBLEMA INICIAL



Desafio: conseguir um envolvimento significativo com a comunidade

A necessidade de conseguir um envolvimento com a comunidade varia consoante os tipos de projetos. A exploração onshore é substancialmente diferente da exploração offshore, quer em termos de visibilidade quer em termos do impacto nas vidas das comunidades vizinhas. Para as jazidas onshore, os impactos do desenvolvimento e da produção também são diferentes dos da fase de exploração. Em todos os casos, as comunidades que circundam as jazidas esperam, na maioria dos casos, obter oportunidades de emprego e económicas, e todas as regiões assumem o interesse em estabelecer acordos institucionais para a distribuição das receitas.

Aquando das consultas junto das comunidades que circundam os projetos onshore, são comuns os mal-entendidos entre as mesmas e o governo ou a indústria. Quando as comunidades não veem as suas visões refletidas nos documentos e nas decisões finais após a realização das consultas, elas sentem que não foram verdadeiramente consultadas. Para algumas, não ter direito de veto sobre os projetos significa que não estão realmente envolvidas na tomada de decisões acerca do setor. Apesar de nunca ser possível que as decisões do governo apaziguem os desejos de todos os grupos interessados, os governos necessitam de se comprometer com estas partes interessadas e mediar os interesses concorrentes das comunidades que circundam o local do projeto.

Recomendações

- O governo deve ter um sentido claro da função que o setor petrolífero deve assumir no apoio à implementação da visão nacional aquando do envolvimento com as comunidades por meio de consultas (consultar o Objetivo 1). O governo terá que alinhar as preocupações locais e nacionais.
- O governo necessita de uma estratégia para o envolvimento com a comunidade, esclarecendo que partes interessadas serão ouvidas, de que forma é que os seus pontos de vista serão considerados e de que modo é que os interesses concorrentes serão equilibrados.
- O governo deve comunicar o seu plano de envolvimento com a comunidade a todas as partes interessadas. O governo deve visar o início da comunicação antes do início da exploração e deve continuar a comunicar regularmente. Isto irá ajudar a gerir as expetativas do público.
- O governo e a indústria devem evitar um envolvimento simbólico e consultas de fachada. O envolvimento com a comunidade deve incluir ouvir realmente, compreender os valores centrais das comunidades e de que forma é que estas moldam os seus interesses.
- Logo que seja estabelecida uma ponte para o diálogo aberto entre o governo e as comunidades relativamente às atividades petrolíferas, a mesma deve ser mantida.

Jackie Khoury, Membro do Conselho de Administração da NOCAL, explicou:

“A Libéria estabeleceu mais de 150 envolvimento públicos antes de criar a sua política e legislação petrolífera, mas deixou de comunicar com e informar o público pouco tempo depois; a paragem abrupta da comunicação básica criou um ambiente de desconfiança e deu origem às calúnias das más-línguas.”

- O governo e as empresas petrolíferas podem apoiar-se em mensageiros de confiança para sustentar os seus esforços de envolvimento e a sua estratégia de comunicação, p. ex., líderes da comunidade e líderes culturais ou religiosos, grupos da sociedade civil, assim como académicos, consultores e membros de associações profissionais que podem fornecer informações.
- As empresas petrolíferas devem empregar pessoal especializado para interagir com a comunidade.
- As empresas petrolíferas necessitam de aumentar a sua comunicação com o público para explicar o papel assumido pela indústria nesse país. Os criadores de políticas podem oferecer apoio a este processo, mediando as perspetivas dos cidadãos e da indústria.
- A comunicação melhorada não deve ser vista como um substituto da disponibilidade real de lucros súbitos e inesperados ou de benefícios relacionados com outros setores.

Bashir Hangi, Responsável de Comunicação do Ministério da Energia do Uganda, avisou outro participante de um país com boa esperança de descobertas comerciais do seguinte:

“Não espere. Antes das descobertas, é necessário ter um plano claro e proativo sobre como interagir. Envie uma equipa para o terreno antes da execução dos estudos sísmicos para explicar às comunidades quem são essas pessoas e o que estão exatamente a fazer.”

WORKSHOP FUTURO



Questões para discussão futura

- Padrões mais elevados de envolvimento com a comunidade fariam com que a indústria passasse do nível mínimo de participação, que implica informar o público/comunidades (comunicação unilateral), e começasse a realizar consultas comunitárias com um nível mais elevado, exigindo o consentimento antecipado, livre e informado (Free, Prior and Informed Consent, FPIC). O FPIC é o princípio que diz que os povos indígenas e as comunidades locais têm de ser adequadamente informadas, sobre os projetos que afetam as suas terras, de forma atempada, sem coerção nem manipulação, e deve ser-lhes dada a oportunidade de aprovar ou rejeitar um projeto antes do começo de quaisquer atividades.
- O FPIC está a emergir mais largamente como um princípio de melhor prática para o desenvolvimento sustentável e uma ferramenta de gestão do risco, utilizada para reduzir o conflito social, bem como aumentar a legitimidade do projeto aos olhos de todos os intervenientes e detentores de direitos.¹⁰
- Quais são os benefícios e desafios dos padrões elevados da consulta com a comunidade? Que comunidades teriam de dar o FPIC? Isto é aplicável apenas a projetos onshore?

¹⁰ Índice de Consentimento da Comunidade Oxfam 2015.

Desafio: ultrapassar a falta de confiança

A confiança é um ingrediente fundamental no envolvimento com a comunidade. Mas essa mesma confiança é escassa em situações de pós-conflito e onde a corrupção tem sido endêmica. As comunidades com níveis baixos de educação e que estão econômica e politicamente marginalizadas, ou geograficamente isoladas, também podem não confiar nas mensagens que lhes estão a ser transmitidas.

Ernest Rubondo, Ag. Diretor do Departamento do Petróleo no Uganda, fez o seguinte comentário:

“É uma tarefa difícil encontrar-se com alguém que não confia em si. Mas não pode fugir desta responsabilidade. E, além disso, isso irá melhorar e a confiança será construída à medida que se forem conhecendo.”

Recomendações

- O governo deve viajar até às comunidades em causa, para possibilitar um contacto presencial.

Falar exclusivamente com os grupos de interesse da capital priva o governo da oportunidade de compreender os interesses e os valores da comunidade e também de identificar e mitigar mal-entendidos sobre o projeto.

Tal como explicou um participante de um país com recentes descobertas,

“Emitimos comunicados de imprensa da capital. Mas, entretanto, havia falatório local. As pessoas encaram as nossas decisões vendo interesses especiais. Devíamos ter estado no terreno, a gerir essa mensagem.”

- O governo e a indústria devem ter atenção ao tom das suas conversas com as comunidades. Devem ter noção dos potenciais (mal-)entendidos sobre os seus interesses e intenções relativamente ao projeto e ao futuro da comunidade.
- O governo e as empresas petrolíferas deviam compreender a dinâmica da comunidade para poderem trabalhar bem com as comunidades.
- O governo devia ajudar as comunidades a ter acesso às informações sobre o projeto.

As informações que devem ser divulgadas sistematicamente incluem os detalhes dos lucros gerados pelo projeto e os passos-chave do cronograma de implementação do projeto.

- Os governos e as empresas petrolíferas devem lidar com as comunidades de forma justa e sincera. Não só devem comunicar as vantagens do projeto, como também os potenciais impactos negativos e as medidas de mitigação postas em prática contra os mesmos.
- Os governos deveriam também aumentar a divulgação pública das informações relacionadas com o licenciamento e processos de adjudicação. Do mesmo modo, devem publicar os critérios de avaliação de propostas e realizar rondas de licitação aberta tanto para a adjudicação como para o licenciamento de exploração.¹¹

O problema da transparência dos contratos não é claro. Alguns membros do nosso grupo sugeriram que alguns detalhes do contrato devem ser protegidos da opinião pública, na medida em que isto pode fazer com que os produtores em fase inicial sejam penalizados em negociações futuras com

¹¹ Conforme debatido no Objetivo 2, um país com um baixo interesse de exploração pode necessitar de seguir a política de portas abertas e entrar em negociações diretas à medida que as empresas se apresentam. As propostas abertas de adjudicação são preferíveis em ambas as situações.

grandes empresas petrolíferas, tendo em conta que estas últimas terão mais conhecimentos dos anteriores termos comerciais (que podem ter sido negociados num momento de capacidade reduzida ou baixa prospeção). Por outro lado, há ainda quem tenha argumentado que a divulgação do contrato beneficia particularmente os novos produtores, porque ao tornar os termos públicos pode aumentar o apoio público interno de um projeto. Com o tempo, o aumento da transparência reduz bastante as assimetrias de informação que inviabilizam os países de capacidade reduzida nas suas negociações com grandes empresas estrangeiras.

APÓS DESCOBERTAS



Desafio: Moderar Expetativas Públicas Sobre o Setor Após Serem Feitas Descobertas

A moderação das expetativas públicas é uma questão crucial. As nossas discussões apontaram para os danos feitos quando os políticos transmitiram mensagens exageradas sobre o potencial de transformação da indústria. Tal como referido por um participante:

“As pessoas perguntam-se: onde está o impacto? Onde estão os resultados?”

Prometer impactos transformacionais, a curto ou a médio prazo, que não possam ser de todo aplicados cria a desconfiança nas políticas do governo para o setor e também da indústria de um modo geral.

Recomendações

- Os governos devem procurar gerir as expetativas antes e depois das descobertas serem feitas.
- Quando tiverem sido feitas descobertas significativas, tanto o governo como os partidos da oposição têm de ser realistas nas declarações sobre a dimensão e a velocidade da geração de dinheiro das novas descobertas. Os políticos devem coordenar a mensagem com os funcionários públicos (e a indústria), que podem fundamentá-la nas avaliações técnicas da base do recurso. Além disso, também têm de gerir as expetativas públicas no âmbito da criação de emprego e lucros excecionais. Os líderes não devem dizer aos cidadãos que os recursos naturais vão transformar as suas comunidades ou as suas economias quando permanecer incerteza significativa. Tais promessas podem trazer benefícios políticos efémeros, mas geralmente acentuam a desconfiança a longo prazo.
- Os governos e os políticos devem fundamentar a comunicação sobre as descobertas na visão estratégica nacional do papel do setor do petróleo (consulte o Objetivo 1), para clarificar a função que o novo setor do petróleo terá nos planos de desenvolvimento global.
- Os governos devem utilizar a EPN ou o site do ministério da energia para comunicar com os cidadãos sobre a dimensão e a natureza das descobertas, bem como para indicar o prazo para a produção. Também devem fornecer detalhes de poços secos, para ajudar a moderar as expetativas.

Preços de petróleo baixos podem afetar significativamente o ritmo do investimento nas descobertas ou pode mesmo levar ao arquivo dos projetos. Os orçamentos da EPN e do governo também são afetados, como resultado dos pagamentos reduzidos a montante, e os gastos com o reforço das capacidades e os projetos sociais serão reduzidos.

- Num ambiente de preços baixos, é importante que o governo comunique informações atualizadas e pressupostos sobre o desenvolvimento do projeto e a potencial geração de receitas.
- As alterações aos planos IOC e EPN e à despesa pública tal como descrito acima têm de ser explicadas ao público. Um participante produtor emergente sugeriu que seria importante ter uma abordagem proativa na gestão das expectativas: **“Não esperem que as pessoas perguntem o que aconteceu.”**
- Os governos e as empresas petrolíferas devem educar os cidadãos sobre os ciclos dos projetos de petróleo – por exemplo, a diferença entre uma descoberta e uma descoberta comercialmente provada, os passos que têm de ser dados antes de poder ser iniciada a produção e os tipos de competências requeridas nas diversas fases do projeto.
- Os governos devem utilizar vários outros meios de comunicação para alcançar a população que não têm acesso à Internet. Estes podem assumir a forma de visibilidade mediática, através dos principais meios de comunicação, debates municipais, exposições itinerantes e afins. Os governos devem incentivar as empresas petrolíferas que investem no país para participarem nestes esforços de comunicação e a partilharem os seus conhecimentos sobre o recurso.

APÓS DESCOBERTAS



Desafio: equidade na redistribuição da riqueza entre as regiões produtoras e não produtoras

A questão da redistribuição de riqueza e oportunidades nas regiões produtoras e não produtoras é marcante tanto nos países de produtores emergentes como nos países produtores estabelecidos. Em causa estão questões de equidade, um sentido de propriedade e compensação para impactos negativos locais devido ao desenvolvimento do recurso.

No caso de muitos novos produtores, as pessoas que vivem perto do local de um projeto de petróleo ou gás reclamam algum tipo de autoridade direta sobre a gestão do projeto ou as receitas que dela derivam. Estas reclamações podem derivar de muitas origens diferentes:

- Sistemas tradicionais ou crenças sobre direitos da terra ou herança ancestral.
- Uma crença que os governos locais têm mais responsabilidade para com as comunidades do que os governos nacionais e, portanto, é mais provável que tomem decisões eficazes e responsáveis sobre como gastar receitas dos recursos naturais. Esta perspetiva é especialmente comum nas comunidades que eram mais mal servidas pelos serviços fornecidos pelo governo nacional antes do início das atividades petrolíferas.
- A realidade de que os riscos associados às atividades de petróleo – incluindo danos ambientais, rutura de meios de subsistência económica, migração e outros impactos sociais – desproporcionalmente suportados pelos que vivem mais perto do local do projeto.
- O oportunismo político, que pode ser utilizado para semear a discórdia ao serviço de interesses pessoais ou de grupos de interesses limitados. Resolver estas reclamações tem uma dimensão normativa e política para os governos dos países novos produtores. Abordar a questão da dimensão normativa requer a análise da probabilidade do impacto que uma descentralização das responsabilidades e receitas pode ter na qualidade do fornecimento dos serviços e no

acesso aos cidadãos – ambos dentro e fora das comunidades produtoras – e nas vantagens económicas derivadas da indústria. Abordar a dimensão política requer a gestão das expectativas, a negociação dos interesses da concorrência e ser transparente no que diz respeito às regras e aos fluxos de receitas.

Diferentes países novos produtores fizeram várias escolhas relativamente à redistribuição de fluxos de receitas para governos subnacionais ou respetivos intervenientes. A experiência internacional deixa claro que não existe uma abordagem uniforme para ser seguida por todos os novos produtores. Alguns países evitam completamente qualquer mecanismo especial, deixando toda a responsabilidade da recolha das receitas e dos gastos nas mãos do governo central. Outros deram aos governos subnacionais a responsabilidade de recolher eles próprios alguns fluxos de receitas – normalmente trata-se de fluxos relativamente pequenos, tais como impostos sobre a propriedade, embora alguns países permitam aos governos subnacionais recolher impostos sobre o rendimento ou royalties.

Outros centralizam a recolha de receitas no governo nacional, mas utilizam um sistema em que uma parte das receitas do petróleo é de novo transferida para os governos subnacionais.

Em alguns países, os fatores no terreno constituem um sistema descentralizado economicamente ideal ou politicamente necessário. Mas é importante notar que instituir simplesmente um sistema de partilha de receitas não é garantia de uma gestão eficaz ou responsável dos recursos naturais. Especialmente alguns países que implementaram a partilha de receitas para mitigar conflitos viram o sistema tornar-se num ponto de inflamação para confrontos adicionais. Em muitos casos, a devolução de responsabilidades de encargos aos governos locais piorou a gestão financeira pública, através dos projetos de elefante branco, corrupção localizada ou inflação dos salários locais e rutura de outros setores.

Recomendações

- O governo deve prestar atenção à gestão das expectativas públicas – especialmente nas comunidades perto dos locais do projeto. Uma comunicação atempada e regular com um vasto leque de intervenientes destas comunidades é crucial. Devem abranger o funcionamento dos sistemas de partilha de receitas, os níveis da receita que são possíveis e os riscos que envolvem se e como as receitas esperadas vão efetivamente materializar-se.
- Na tomada de decisões quanto aos possíveis mecanismos de descentralização, o governo deve identificar claramente os objetivos que um sistema deve promover e ser capaz de estabelecer prioridades entre os objetivos em conflito.

Existe várias lógicas diferentes que podem justificar uma decisão para descentralizar a responsabilidade ou as receitas – incluindo a compensação por danos ambientais, a mitigação do risco de conflitos ou a promoção de um desenvolvimento igual em todas as regiões de um país.

- O governo deve avaliar a capacidade de despesa de cada região ou nível governamental na tomada de decisões sobre o volume da receita que deve ser atribuída.

Foi mostrado que os países que têm fluxos de receita atribuídos a governos subnacionais superiores às responsabilidades de despesa efetivas aumentaram as hipóteses de estas receitas serem gastas em projetos que acarretam poucas vantagens económicas ou patrocínios políticos. Por outro lado, nos casos em que um governo subnacional não tem receitas suficientes para desempenhar responsabilidades de despesas públicas ambiciosas, a realização dos serviços irá sofrer e a insatisfação social irá aumentar.

- Os governos nacionais e subnacionais devem garantir que os mecanismos de responsabilização estão implementados a todos os níveis do governo.

Em muitos países os governos locais são tão vulneráveis à corrupção e à má gestão quanto os governos centrais. Como tal, são necessários os mesmos tipos de mecanismos para associar a despesa pública aos bens públicos (p. ex., transparência dos fluxos de receitas, a participação dos cidadãos nas decisões relacionadas com a despesa, a monitorização da implementação dos gastos).

Mecanismos de redistribuição extra-governamentais

Outras ferramentas para abordar as necessidades e as preocupações dos cidadãos e dos grupos de interesse junto dos locais do projeto incluem a promoção de conteúdo local (consulte o Objetivo 5), a promoção de acordos de desenvolvimento da comunidade diretamente entre as empresas de extração e as comunidades e, em poucos casos, transferências de dinheiro diretamente para cidadãos ou comunidades.

Objetivo 5: Aumentar o Conteúdo Local e os Benefícios no Contexto Económico Mais Vasto

Desafio: criar políticas de conteúdo local de impacto elevado

Temos de mudar a conversa. Em vez de perguntarmos ao investidor para o fazer, pedimos para nos dar a capacidade para fazermos nós. Em vez de me construírem uma estrada, mostrem-me como se faz uma estrada. Contudo, ao fazê-lo temos de ser estratégicos na seleção dessas “estradas” que queremos construir.

Tony Paul, presidente do Permanent Local Content Committee, de Trinidad e Tobago.

É um desafio desenvolver uma política macroeconómica que maximize as ligações entre o setor do petróleo de capital intensivo e de alta tecnologia e os outros setores da economia. A dificuldade é maior para os produtores emergentes porque – considerando a novidade do setor de petróleo nacional – o governo e a indústria local não terão tido tempo para preparar programas de educação, formação vocacional e programas de desenvolvimento para pequenas e médias empresas adaptados às necessidades do setor do petróleo. Também não terão a mesma escala no setor da atividade petrolífera que os produtores estabelecidos, uma que crie um nível de procura mais elevado de competências, bens e serviços, que podem com o tempo ser produzidos a nível nacional.

Além disso, contra um cenário de preços baixos, as empresas petrolíferas estrangeiras estão focadas na redução dos custos e estarão reticentes a fazer compromissos mais significativos no desenvolvimento do conteúdo local. Nestas situações, é particularmente importante fazer valer todos os investimentos.

Recomendações¹²

- Os governos devem desenvolver objetivos de conteúdo local que sejam consistentes com a visão nacional (consulte o Objetivo 1). Esta visão irá determinar os setores prioritários para desenvolvimento. Devem igualmente identificar as partes envolvidas para alcançar esses objetivos (governo, empresas petrolíferas, empresas de serviços e empreiteiros de EPC) e o que cada uma fará.
- Os governos devem identificar as necessidades esperadas do setor, começando por uma análise cuidadosa da base de recursos (p. ex., fase do desenvolvimento – se está na fase de exploração, de desenvolvimento ou de produção – e o número e local das descobertas).
- Os governos devem mobilizar os operadores das empresas petrolíferas estrangeiras a fornecer dados antecipados sobre as suas necessidades ao longo do ciclo de vida do desenvolvimento do projeto e partilhar estes dados com instituições competentes e fornecedores locais.

¹² Consulte os seguintes recursos para obter bons conselhos de ordem geral sobre as políticas de conteúdo local: IPIECA – “Estratégia de conteúdo local: um documento de orientação para os objetivos da indústria do petróleo e do gás, <http://www.ipieca.org/publication/local-content-strategy-guidance-document-oil-and-gas-industry>; ICMM (2011) Exploração mineira: Conjunto de ferramentas de Parcerias para o Desenvolvimento. Disponível em: <http://www.icmm.com/mpdtoolkit>. O CCSI realizou um inquérito de estruturas de conteúdo local em diversos países, incluindo legislação, regulamentações, contratos e políticas não vinculativas perante questões de conteúdo local nos setores da exploração mineira e do petróleo. Disponível em: <http://ccsi.columbia.edu/work/projects/local-content-laws-contractual-provisions/>

Na fase de licenciamento, pode ser pedido às empresas petrolíferas que forneçam detalhes sobre a sua estratégia de aquisições e atualizações anuais aos fornecedores locais. Na fase de pré- FEED (front-end engineering design), os operadores podem produzir estimativas da procura e dos custos, uma vez que já os terão recebido dos fornecedores e das empresas de engenharia. Durante a fase de FEED, as empresas elaboram o seu plano de aquisições e podem fornecer planos de prospeção destacando as suas necessidades durante as fases do projeto. Na parte da decisão de investimento final (FID), as empresas devem ter estimativas detalhadas dos custos e dos prazos e darão aos fornecedores apenas algumas semanas para licitar o trabalho.

- Os governos devem avaliar quais as capacidades, os fornecimentos, as infraestruturas e os serviços financeiros que estão disponíveis localmente para responder às necessidades do setor petrolífero. Em vez de definir uma meta geral de conteúdo local para o setor petrolífero, os governos devem designar objetivos específicos para cada elemento que possa ser fornecido localmente. O governo deve ser estratégico relativamente aos bens e serviços locais que podem ser incluídos nos planos de aquisições da indústria petrolífera.
- Para maximizar o impacto dos projetos petrolíferos na economia, o governo deve focar-se em criar valor para além de um projeto específico. Deve ser dada preferência às competências que podem ser transferidas para outras atividades económicas.
- O governo deve elaborar um plano de desenvolvimento de competências, baseado na avaliação de necessidades futuras, referida acima. Isto permitirá que o país responda à procura da indústria de competências, bens e serviços quando são necessários.

O desenvolvimento industrial e de competências atempado é especialmente importante num país com apenas um ou dois campos. Também é difícil para os governos em novas áreas de petróleo prever a procura de competências, bens e serviços que irão emergir em cada fase de um projeto. Na fase de decisão de investimento final (FID) já é tarde demais para atrair empresas locais, em termos de ajuda no acesso financeiro e no reforço das capacidades necessárias. Estas questões devem ser bem integradas antes de alcançar a FID.

- Os governos devem implementar leis que incluam um requisito de “conteúdo nacional” para os bens e serviços que a EPN comprar, em linha com a capacidade nacional de fornecer os serviços e/ou um prazo para a transferência de capacidade estrangeira para a nacional.
- O governo deve adotar um sistema simples de medição e de comunicação, para minimizar o encargo dos investidores e também apoiar a facilidade de implementação. O governo deve definir atividades e metas que sejam mensuráveis, para permitir um ciclo de monitorização, comunicação e melhoria. Deve haver avaliações regulares com as empresas parceiras e a política deve ser corrigida quando necessário.

PROBLEMA INICIAL



Desafio: definir objetivos realistas de conteúdo local quando a capacidade industrial humana ou interna é baixa

Muito frequentemente as políticas de conteúdo local são concebidas sem uma consideração suficiente dos recursos disponíveis a nível nacional e da evolução da natureza destes recursos ou sem uma cooperação suficiente com empresas parceiras.

Recomendações

- Os governos devem evitar simplesmente imitar as políticas de conteúdo local de outros países. Primeiro, devem desenvolver conhecimentos profundos do contexto local (p. ex., a dimensão das descobertas, a disponibilidade das competências e da infraestrutura, a disponibilidade do gás no país). Devem avaliar as competências que serão necessárias ao longo do ciclo de vida dos projetos. Isto pode ser feito em colaboração com empresas petrolíferas estrangeiras. Esta avaliação deve ser a base para definir alvos de conteúdo local que sejam realistas e alcançáveis.¹³
- Os governos devem também focar-se no reforço de capacidades, pedindo aos investidores que desenvolvam a força laboral e a base de fornecimento. Para muitos produtores emergentes, o ponto de partida, em termos de procura de empresas petrolíferas estrangeiras, deve ser o fornecimento local de serviços simples no local, a construção e os consumíveis para os trabalhadores, por exemplo. Devem evitar projetos “chave na mão” executados por pessoal estrangeiro.
- Os governos têm de apoiar os esforços das empresas petrolíferas estrangeiras para desenvolverem a indústria de fornecimento local e a força laboral. Especificamente, o governo deve associar a política de conteúdo local no setor do petróleo à estratégia educacional mais ampla e à criação de um tipo de força laboral que consiga responder às necessidades futuras do país.

WORKSHOP FUTURO



Questões para discussão futura

Alguns governos requerem que as empresas estrangeiras criem parcerias ou que contratem empresas com sede doméstica. Nos países em que a capacidade local é baixa, tais regras podem facilitar a criação de empresas fictícias que beneficiam financeiramente sem contribuir realmente ou aprender com as operações do projeto. O que podem os governos fazer para remediar esta situação?

A análise do impacto dos esforços de conteúdo local pode ajudar a elaborar políticas adequadas no futuro.

¹³ Consulte o próximo documento do Grupo de Novos Produtores “Local content decision tree for emerging producers” (Conteúdo local - esquema de decisão para produtores emergentes) disponível em: <https://www.chathamhouse.org/about/structure/eer-department/new-petroleum-producers-discussion-group-project>; e IPIECA - “Estratégia de conteúdo local para recomendações adicionais para a definição de objetivos realistas no âmbito do conteúdo local.

PROBLEMA INICIAL



Desafio: fazer com que as empresas petrolíferas invistam em conteúdo local e no desenvolvimento nacional quando os recursos são incertos

O conteúdo local pode ser mais caro do que o conteúdo que é fornecido fora de um país produtor nos casos em que é exigido aos operadores petrolíferos, às empresas de serviços ou aos empreiteiros de EPC que reforcem as capacidades das contratações locais ou fornecedores locais. No entanto, o conteúdo local passa a ser mais barato quando os fornecedores locais e o pessoal atingirem os níveis de capacidade requeridos pela indústria. Os custos do reforço das capacidades de um governo podem sempre ser recuperados indiretamente, quando a capacidade que foi reforçada ficar disponível a outros setores da economia local.

Se a base da reserva for pequena ou pouco explorada, as empresas não sabem se haverá produção substancial durante um longo período. Além disso, não sabem se estarão no país o tempo suficiente para investir no desenvolvimento da capacidade local e para recuperar o investimento através da utilização repetida. Se as empresas não conseguirem recuperar o investimento adicional ou se a geologia não for suficientemente atrativa para a empresa para justificar esta despesa como os custos de uma “licença de exploração”, estarão à espera de ser compensadas pelos custos mais elevados das contratações ou fornecimentos locais.

Um desafio adicional para os países com baixa prospeção é que eles podem atrair pequenas empresas de exploração, que não estão bem capitalizadas. Essas empresas não são adequadas para investimentos substanciais no desenvolvimento nacional.

Recomendações

- Os governos devem requerer que as empresas petrolíferas estrangeiras (e a EPN se aplicável) invistam no desenvolvimento da capacidade local, em bens e serviços de que o setor do petróleo precise imediatamente ou, preferencialmente, em bens e serviços que tenham aplicações de “dupla utilidade”. Para esta finalidade, o governo deve identificar as competências, a comercialização, as infraestruturas e os bens e serviços que podem ser utilizados por outros setores da economia a longo prazo.
- Os governos devem colaborar com as empresas para desenvolver programas de formação e contratação. Estes programas devem ser desenvolvidos na fase de licenciamento, uma vez que a coordenação antecipada pode ajudar a garantir que tais programas estão bem integrados tanto nas operações das empresas como na estratégia de conteúdo local do país.

Idealmente, estes programas devem fazer parte do plano de desenvolvimento das empresas enviado ao governo, que exige o seu cumprimento às empresas.

Objetivo 6: Criar Organizações Nacionais Capazes para Participarem e Supervisionarem o Desenvolvimento dos Recursos

Atribuir responsabilidades e funções apropriadas para manter este setor importante é uma questão crucial para os produtores emergentes. E sem capacidade essas instituições não poderão desempenhar as funções que lhes foram atribuídas.

APÓS DESCOBERTAS



Desafio: coordenar (e tirar o máximo partido) dos serviços externos de consultoria técnica

Neste espírito de “acertar na governação” desde o início constata-se uma urgência em ajudar os governos com descobertas recentes. Doadores estrangeiros e auditores técnicos oferecem orientação e suporte no reforço das capacidades, para ajudar a preparar o país para as fases seguintes do desenvolvimento do setor do petróleo. Esta ajuda pode ser essencial para permitir que os produtores emergentes estabeleçam regras e instituições apropriadas para supervisionar o desenvolvimento dos recursos e reforçar a capacidade para serem bem-sucedidos. Mas – para um resultado ideal – estes serviços têm de ser coordenados e dirigidos pelos próprios governos.

Uma mensagem-chave que surgiu das nossas discussões foi que alguns governos – especialmente pós-descoberta – receberam demasiados conselhos não solicitados. Isto resulta em “fadiga de conselhos” e em confusão. Foram destacados os seguintes problemas:

- Cada interveniente do desenvolvimento (prestador de assistência) quer atenção individual por parte dos altos funcionários públicos, o que constitui um fardo administrativo pesado sobre estes indivíduos. Têm de repetir as perguntas aos múltiplos prestadores.
- Os prestadores de assistência aconselham os funcionários de múltiplas instituições – e cada um está focado em diferentes questões, p. ex., o Ministério das Finanças estará preocupado com o regime fiscal, o Ministério da Energia com as questões técnicas e o Banco Central com as questões macroeconómicas. Como resultado, os conselhos não são coordenados ou coerentes. Isto deu origem ao seguinte comentário de Amb. Ombeni Sefue, Secretário-Geral do Gabinete do Presidente (Tanzânia):

“Nós no governo precisamos de tempo para nos reunirmos internamente, para pensar no que queremos e do que necessitamos”
- Este problema da falta de coordenação é agravado pelo facto de vários prestadores de assistência estarem a oferecer os seus serviços em simultâneo, ou sucessivamente, sem aproveitar a assistência já oferecida.

- Embora exista a necessidade de os prestadores de assistência melhorarem a coordenação interna, especialmente nos casos em que o governo não conseguiu cumprir os seus próprios requisitos de assistência, faltam os incentivos.
- A assistência oferecida pode não ser o que é mais necessário no país. Um participante referiu: **“Os governos podem redigir leis, contratos, políticas... não precisam de ajuda para isso. Eles precisam de dados comparativos e de pensamento analítico profundo”**, isso ajudá-los-ia a escolher o tipo certo de contratos ou disposições legais. Para satisfazer esta necessidade, os auditores devem ser especialistas no assunto. Os produtores também exprimiram uma necessidade real de orientação.

Recomendações

- Os governos e os auditores precisam de passar dos conselhos baseados na oferta para os conselhos baseados na procura. Os auditores devem dar espaço ao governo e tempo para refletir na sua estratégia nacional e para formular quais são as suas necessidades (consulte o Objetivo 1).
- Quando as circunstâncias mudam drasticamente os governos devem ter tempo necessário para pensar sobre a sua visão do setor do petróleo, as políticas daí resultantes e as necessidades em termos de informações técnicas, reforço das capacidades e aconselhamento.
- Para garantir que a assistência é orientada pela procura, os governos devem elaborar uma proposta de “Termos de Referência” ou um documento de estratégia que defina as necessidades exatas. Devem solicitar aos prestadores de assistência o envio das propostas destacando a sua capacidade para satisfazer estas necessidades.
- Um governo deve procurar ter uma só posição.

Uma opção é estabelecer uma secretaria que reúna todas as competências governamentais relevantes e que receba apoio político de alto nível e tenha a responsabilidade de coordenar a assistência, em linha com uma visão coerente para o setor.

- Os auditores devem escutar as necessidades do governo e perguntar que outras organizações estão a fornecer (ou forneceram) assistência e que atividades estão a realizar, com vista a evitar a duplicação de esforços e conselhos contraditórios.
- Tanto os utilizadores como os prestadores de assistência técnica têm de ter em conta o contexto específico do país. As recomendações têm de ser adaptadas aos recursos e às capacidades nacionais (conforme discutido nas Diretrizes).
- Os auditores devem ter em vista a prestação de assistência técnica não só aos governos, mas também às entidades de supervisão, tais como as organizações da sociedade civil, jornalistas e parlamentos. Também devem prestar assistência nos níveis mais baixos de uma organização.
- Os produtores emergentes podem procurar aconselhamento técnico e partilhar experiência com produtores mais estabelecidos.¹⁴

¹⁴ O Grupo de Novos Produtores de Petróleo organiza relacionamentos de aconselhamento entre os pares dos países membros do grupo, focados na partilha da prática em questões de política técnica.

PROBLEMA INICIAL



Desafio: acelerar o processo de reforço das capacidades para obter instituições de supervisão capazes

A forma mais eficaz de uma Empresa Petrolífera Nacional (EPN) ou de um Ministério ganhar competência é aprender com o trabalho. Por exemplo, uma EPN pode agir em nome de uma IOC (international oil company – empresa petrolífera internacional) ou entrar em parcerias que lhe permitam agir como um operador. Do mesmo modo, as instituições governamentais às quais são atribuídas responsabilidades podem reforçar capacidades rapidamente.

Quando uma organização garante uma função, requer recursos financeiros, informações, capacidade humana (competências, conhecimentos, experiência) e processos de apoio para desempenhar a função atribuída à mesma. Os países produtores emergentes têm geralmente necessidades urgentes e os governos desses países podem ter fundos limitados para o reforço das capacidades. Além disso, os governos têm de determinar as tarefas e os intervenientes aos quais pretendem dar prioridade nos esforços de reforço das capacidades e como planeiam minimizar os custos associados.

É considerada melhor prática separar as funções de definição das políticas, regulamentação e operações em três organismos distintos, na medida em que isto maximiza a clareza das funções e permite uma maior responsabilização no controlo da execução cada função. Contudo, quando a capacidade do estado é baixa, há falta de pessoal técnico competente e a base de reserva é pequena ou incerta, essa separação pode não ser exequível ou aconselhável. De facto, o reforço das competências e dos processos nesses três organismos distintos requer investimentos significativos de tempo e dinheiro.¹⁵

Alguns produtores emergentes optaram por concentrar as responsabilidades do setor no grupo de intervenientes mais pequeno possível para minimizar as despesas e concentrar o reforço das capacidades. Eddie Belle, CEO da PetroSeychelles, comentou:

“Numa pequena ilha de um país em desenvolvimento com recursos relativamente limitados, seria um erro duplicar tarefas.”

Da mesma forma, no Suriname, Vandana Gangaram Panday da Staatsolie referiu a seguinte lição aprendida:

“Enquanto a EPN for o único operador interno e as IOCs só operem externamente, não há necessidade de separar as funções. O risco de “conflito de interesses” numa EPN gerida profissionalmente é preferível ao risco da transferência de funções para um agente do estado politicamente nomeado.”

Uma lição diferente emergiu em Trinidad e Tobago, onde as responsabilidades foram concentradas num ministério da energia competente. Tony Paul comentou:

“No início, o Ministério era gerido como uma empresa. Recrutavam dentro da própria indústria.”

¹⁵ Para uma avaliação das consequências da concentração em países específicos, consulte Patrick R. P. Heller e Valérie Marcel, “Institutional Design in Low-Capacity Oil Hotspots”, Revenue Watch Institute, 31 de agosto de 2012, www.revenuewatch.org/publications/institutional-design-low-capacity-oil-hotspots.

Recomendações

PROBLEMA INICIAL



- Quando a capacidade for baixa, os governos devem concentrar os esforços do reforço das capacidades no ministério da energia ou na EPN. Os governos devem atribuir a tarefas a uma destas entidades com responsabilidades regulamentares.
- Todas as instituições envolvidas na regulamentação e controlo do setor do petróleo devem estar alinhadas e falar a uma só voz com as empresas petrolíferas estrangeiras
- É crucial que os governos estabeleçam políticas fiscais e meios eficazes de recolha de receitas fiscais. Os governos devem investir no reforço das capacidades junto das autoridades tributárias mesmo em contextos de baixa capacidade e antes de as descobertas serem feitas.
- Os países no início do processo devem atribuir responsabilidades de dados, licenciamento e promoção a uma única entidade, quer seja o ministério da energia ou a EPN. No futuro, a gestão de dados deve continuar a ser centralizada.

APÓS DESCOBERTAS



- Quando forem feitas descobertas, os governos têm de atribuir mais recursos no reforço das capacidades nas operações de auditoria e monitorização. Se a responsabilidade das operações de monitorização ficarem a cargo da EPN, então a EPN tem de desenvolver esta capacidade e o governo deve começar a avaliar o desempenho da EPN nesse sentido.

Se os fundos públicos forem limitados, os grupos consultivos técnicos (como o programa norueguês Petróleo para o Desenvolvimento, o Instituto de Governação dos Recursos Naturais, o Secretariado da Commonwealth, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e muitos outros) podem suportar o reforço das capacidades na função pública.

FASE DE PRODUÇÃO



- Quando fluírem receitas significativas para a tesouraria e o tamanho das reservas permitir ao governo contar com um desenvolvimento a médio ou longo prazo, o governo deve direcionar esforços substanciais e sustentáveis para auditar e monitorizar, mesmo quando as necessidades do desenvolvimento permanecerem excelentes.
- Quando as descobertas permitirem ao governo contar com um ciclo de vida de produção, é necessário investir nas respetivas capacidades administrativas e impulsionar os próprios conhecimentos do setor do petróleo.

A certa altura é provável que os governos precisem de melhorar a responsabilização no setor do petróleo e do gás para melhorar a gestão dos fluxos de receitas, controlar custos operacionais e fortalecer as regulamentações supervisionando as operações. Para tal, os governos irão precisar de uma capacidade administrativa adequada e do conhecimento no setor.

- Quando as descobertas forem suficientes para justificar o desenvolvimento de uma função operacional por parte da EPN (para avaliar, consulte abaixo, **Desafio: “Conseguirá o**

estado comportar uma EPN que seja um operador?”), a EPN deve transferir a sua função regulamentar para o governo para evitar conflito de interesses que resulte do facto de a EPN regulamentar as suas próprias operações. (Para mais discussões sobre como transferir estas responsabilidades, consulte “Desafio: Como ultrapassar interesses enraizados”, também abaixo.)

Um comentário feito por um participante do grupo de discussão:

“Em qualquer modelo de governação, é crucial reforçar as capacidades administrativas do estado. É outro exemplo de planear para o sucesso: reforçar a capacidade administrativa agora porque precisará dela mais tarde.”

PROBLEMA INICIAL



Opção de política: confiar à EPN uma função regulamentar

As EPN com função regulamentar ou agência estatal, p. ex., que representem o estado na supervisão do setor do petróleo, têm mais oportunidades de reforçar competências técnicas do que as EPN emergentes sem esta função.

As potenciais funções de agência estatal incluem:

- Promoção e gestão de dados
- Licenciamento e negociação (ou uma função de consultoria a respeito da entidade estatal responsável pelo licenciamento)
- Revisão de programas de trabalho e fazer recomendações ao estado sobre a aprovação dos programas e
- Monitorização das operações

Assegurar a participação nacional efetiva a montante através da EPN, na medida em que um agente estatal requer funções claras e capacidades suficientes. Na prática muitas EPN operam sem um modelo financeiro ou um mandato claramente definido. As suas responsabilidades regulamentares podem ser apenas informais (por exemplo, nos casos em que o ministério detém a responsabilidade formal do setor, mas na prática depende da EPN para orientação). Esta situação leva a lacunas na responsabilização, porque não está definida a instituição que irá responsabilizar a EPN pelo seu desempenho numa função que não tem formalmente. O segundo desafio está relacionado com o acesso da EPN às finanças. Muitas têm em falta um modelo financeiro claro, o que as leva a ser criativas nas suas fontes de receitas.

Recomendações

- O governo tem de definir o âmbito e os limites da função de agência estatal da EPN.
- Deve clarificar quando é que o estado irá recuperar as responsabilidades regulamentares. (Consulte o Objetivo 7 – Aumentar a responsabilização; Opção de política: “Retirar responsabilidades de regulamentação da EPN” para recomendações sobre quando é recomendada uma transferência de responsabilidades.)

- A EPN tem de reforçar as suas capacidades para assumir a função de concessionário ou regulamentação de forma eficaz.

Uma EPN com uma função de concessionário precisa de uma força laboral mais competente do que uma EPN que é simplesmente um parceiro minoritário nas licenças. Os requisitos financeiros e de pessoal para uma função de concessionário ou de regulamentação são muito variáveis consoante o tamanho da base de recursos, da fase de desenvolvimento dos recursos (seja promoção, exploração ou produção) e o tipo de geologia (sejam campos complexos, offshore ou onshore ou áreas ambientais sensíveis).

Na maior parte dos casos de produtores emergentes estudados neste projeto, uma função de concessionário ou reguladora implicava um triplo aumento do pessoal.¹⁶

- O governo tem de aprovar um modelo financeiro explícito para a EPN.
- O governo tem de investir nas suas capacidades de auditoria e introduzir padrões fortes de comunicação e responsabilização.

Opção de política: estabelecer uma agência de regulamentação

Estabelecer uma agência nova e sólida num contexto de baixa capacidade estatal é desafiante, de acordo com o comentário feito por Charlie Scheiner da ONG timorense La'o Hamutuk:

“A Autoridade Nacional do Petróleo de Timor-Leste tem cerca de 100 colaboradores (a maioria com licenciatura académica terminada nos últimos cinco anos e nunca trabalhou em mais lugar nenhum) e um orçamento total anual de menos de 10 milhões de dólares. A ENI, que é apenas uma das empresas reguladoras, tem cerca de 80.000 colaboradores e encargos anuais superiores a 90.000 milhões de dólares. Como pode ser alcançado um equilíbrio entre entidades tão desiguais?”

Algumas agências de regulamentação em produtores emergentes não têm capacidade para responsabilizar totalmente os operadores pelo seu desempenho. Em alguns locais, não foi atribuída às agências autonomia suficiente e, portanto, não conseguiram estabelecer a sua independência da liderança política. Isto aumenta a possibilidade de as licenças poderem ser dadas a empresas pouco qualificadas mas com bons contactos políticos. Estabelecer um regulador capaz e independente num contexto de baixa capacidade é um desafio significativo.

No entanto, alguns países com baixos recursos humanos e institucionais adotaram com êxito o modelo de separação de poderes, com bons resultados em termos de transparência e responsabilização e um sistema de governação eficaz. Arsenio Mabote, Presidente do Instituto Nacional do Petróleo (INP), a agência reguladora moçambicana, ofereceu a seguinte lição deste país:

“A vontade política foi fundamental para o êxito do modelo da separação de poderes. O INP em Moçambique tinha um programa de sensibilização com o parlamento para chegar a um consenso.”

Nos produtores estabelecidos, várias entidades desempenhariam normalmente diversas funções de regulamentação (p. ex., elaboração e aplicação de regulamentações, gestão de dados, análises técnicas de programas de trabalho). Contudo, num contexto de baixa capacidade administrativa é difícil estabelecer várias agências de regulamentação. Nesses casos, o estabelecimento destas agências pode ser um processo *adicional que tenha em consideração* as necessidades específicas da indústria.

¹⁶ Consulte Marcel, V. (2016), “The Cost of an Emerging National Oil Company”, Disponível em: www.chathamhouse.org/about/structure/eedepartment/new-petroleum-producers-discussion-group-project.

Recomendações

- Nos países com baixa capacidade estatal a assistência técnica externa é crucial para o êxito do estabelecimento de uma agência de regulamentação independente.¹⁷
- Os funcionários do governo e outros intervenientes devem trabalhar para garantir que existe uma forte vontade política para apoiar o sistema de governação.
- Os governos devem criar inicialmente uma agência de regulamentação que assuma todas as funções de regulamentação acima descritas. Esta concentração de responsabilidades é especialmente garantida nos casos em que a capacidade estatal administrativa é baixa e o tamanho da base de reservas é incerto.
- Se a função pública tiver estabelecido um nível de capacidade suficiente, uma unidade especializada no ministério do ambiente ou recursos naturais pode ser encarregue da monitorização ambiental. Do mesmo modo, uma unidade especializada no ministério das finanças pode tratar da recolha de impostos.
- Para recrutar e manter governos com funcionários competentes, a estrutura de pagamentos desta agência de regulamentação deve ser mais vantajosa do que a da restante função pública. Para motivar o pessoal, o governo deve promover uma cultura empresarial e o sentido de missão, como numa EPN.

No Gana, a agência de proteção ambiental (EPA) recolhe penalizações das empresas de petróleo e gás por quaisquer infrações ambientais, bem como taxas de autorizações e certificações requeridas para as operações. Estas receitas permitem à EPA financiar o reforço das capacidades. Num ambiente de preços baixos em que as empresas estão focadas no corte de despesas, os governos devem ser cuidadosos para não sobrecarregar a indústria com taxas de autorização e certificação.

Desafio: o mandato da EPN é claro e é comportável?

Nos focos de petróleo emergentes, os governos e as EPN tinham demonstrado nos últimos anos muita ambição relativamente à função técnica da EPN. Alguns forcaram-se no desenvolvimento das capacidades do operador.¹⁸ Mas esta estratégia demora tempo e é cara. Sem um mandato claro e fluxos financeiros as EPN terão dificuldade em estabelecer-se.

Uma lição aprendida por Statoil, na Noruega:

“Reforçar a capacidade ao nível operacional requer ambição, dedicação e perseverança da empresa e dos seus proprietários. A transparência, a cooperação e a concorrência têm sido fundamentais no desenvolvimento das capacidades de operação da Statoil.”

¹⁷ Heller e Marcel (2012), www.revenuewatch.org/publications/institutional-design-low-capacity-oil-hotspots.

¹⁸ Um operador tem autoridade legal para explorar e produzir recursos de petróleo num determinado campo. Na prática, isto requer que a empresa tenha a capacidade de propor um plano de desenvolvimento, angariar fundos e gerir um grande projeto, incluindo a supervisão de parceiros internacionais e empreiteiros.

Uma lição aprendida no Gana, de Sam Addo Nortey, GNPC (Ghana National Petroleum Corporation – Empresa Nacional de Petróleo do Gana):

“Tal como outras EPN de África o GNPC tem de competir com outras prioridades do governo para obter financiamento. É necessário um financiamento mais radical para executar o mandato de forma eficiente e exaustivamente.”

Outra lição aprendida na Libéria por Jackie Khoury, antigo diretor técnico e estratégico do conselho de administração da NOCAL, auditor atual no conselho de administração:

Foram necessárias medidas drásticas de austeridade na NOCAL quando os preços do petróleo caíram. As despesas operacionais da empresa excessivamente elevadas rapidamente ofuscaram os seus fluxos tradicionais de receitas, requerendo intervenção imediata.

As EPN têm sucesso quando os governos são claros quanto à função que a EPN deve desempenhar e estão empenhados em dar apoio. Para tomar boas decisões sobre a função que a EPN deve desempenhar, os governos requerem um entendimento claro do capital e do tempo necessários para que se desenvolva num interveniente eficaz no setor petrolífero nacional.

Normalmente, o primeiro passo é que a EPN tenha uma participação minoritária, que provavelmente será financiada por parceiros petrolíferos externos, a menos que a EPN esteja estabelecida com uma forte capitalização ou tenha meios de gerar lucros através de outras atividades. Se tiver participação, o passo seguinte é geralmente no sentido de a EPN se tornar um parceiro de equidade contributivo. Quando isto acontecer, as EPN normalmente procuram ter uma pequena participação operacional, primeiro, e depois uma participação maior.

Os investimentos financeiros e de tempo necessários para alcançar estas metas dependerão dos níveis de capacidade do país, por exemplo, na função pública, educação nacional e no setor do petróleo. O documento de investigação do projeto “The Cost of an Emerging National Oil Company” (2016) descreve as funções típicas das EPN em diferentes fases do desenvolvimento da base do recurso, dos recursos humanos necessários para cada função e dos fluxos financeiros disponíveis à medida que a situação geológica evolui.¹⁹

Recomendações

Reforçar a capacidade para ter uma participação minoritária ao nível operacional demora entre três e sete anos – mais tempo se os níveis de educação e de experiência no setor do petróleo forem baixos e se a EPN não tiver financiamento suficiente para suportar as competências de reforço. Uma EPN pode requerer alguma capitalização por parte do estado e não reverterão a favor da EPN quaisquer lucros até que os campos estejam na fase de produção e as receitas excedam os custos combinados da operação e do pagamento da dívida. Considerando estes factos, fazemos as seguintes recomendações:

- Os governos têm de compreender quanto custam EPN com diferentes funções nos seus próprios contextos nacionais específicos.
- Os governos e as EPN devem rever o estado da base do recurso, avaliar os recursos financeiros e técnicos que estão disponíveis e atribuir à EPN uma função que esta possa desempenhar realisticamente e que o estado possa pagar.

¹⁹ Disponível em www.chathamhouse.org/about/structure/eer-department/new-petroleum-producers-discussion-group-project.

A função da EPN é um elemento importante da visão nacional do país para o desenvolvimento dos seus recursos petrolíferos (consulte o Objetivo 1).

- Muitas vezes, em resposta a oportunidades, as EPN definem a sua função de uma forma aleatória e sem instruções claras do governo. A estratégia da EPN deve definir os objetivos a longo prazo da empresa. Deve ser robusta num ambiente de preços baixos, adequada aos pontos fortes e pontos fracos da empresa e ser revista anualmente. O grupo de estratégia da empresa e/ou um responsável do conselho de administração deve ser encarregado de considerar as potenciais oportunidades, prevendo possíveis eventos e decisões de projeto desafiantes perguntando “O que pode correr mal”²⁰

Com uma estratégia adequada, uma empresa será mais capaz de planear a curto prazo.

- Além disso, será mais provável que se abandonem os ciclos de comodidade.

A EPN só deve prosseguir uma estratégia de crescimento sob a direção do governo, que é responsável por definir o seu mandato. A estratégia de crescimento da EPN deve estar alinhada com os recursos geológicos e financeiros disponíveis.

- Os governos devem aguardar antes de fazer investimentos significativos no desenvolvimento das capacidades operacionais de uma EPN até terem sido feitas descobertas que estabeleçam que as reservas têm um ciclo de vida de pelo menos 15 anos.
- Até que esta base de reserva seja estabelecida, os governos devem formar colaboradores nacionais para reforçar capacidades gerais humanas e administrativas estatais. Ao mesmo tempo, os governos devem focar-se no reforço das competências junto do ministério mais relevante e deve fornecer à EPN apenas um orçamento limitado para reforçar competências operacionais.
- Os governos e as EPN devem ser estratégicos no reforço das capacidades. Devem identificar as competências disponíveis e as competências necessárias para executar eficazmente o mandato atribuído. No futuro, devem mapear as competências que serão chamadas em cada fase do desenvolvimento do recurso. Para preencher qualquer lacuna de competências, devem ter como objetivo a formação apropriada, após a qual devem testar a aquisição de competências e certificar-se de que estas são aplicadas no local de trabalho.
- Os governos têm de aprovar um modelo financeiro explícito para a EPN. Devem ser claros sobre as atividades que a EPN pode executar e as receitas que podem ser geradas através dessas atividades.
- Os governos devem introduzir normas fortes de comunicação e contabilidade, bem como sólidos códigos de conduta para os funcionários e liderança da EPN.

Estas normas irão melhorar o desempenho da EPN, forçando-a igualar as despesas à estratégia empresarial. A comunicação e contabilidade rigorosas também aumentam a capacidade de a empresa aceder ao financiamento externo dos parceiros de empresas petrolíferas e dos mercados financeiros.

²⁰ Elizabeth Mitchell, “NOC Strategy Clinic”, Sessão de formação do Grupo de Novos Produtores, março de 2016.

Objetivo 7: Aumentar a Responsabilização

FASE DE PRODUÇÃO



Opção de política: assumir responsabilidades de regulamentação fora da EPN

Por vezes a EPN desempenha uma função crucial na promoção e supervisão do setor do petróleo em nome do estado. Com o tempo, o governo pode pretender introduzir mais controlos e balanços no sistema. Isto pode envolver a retirada das responsabilidades de regulamentação da EPN e atribuí-las a uma agência do estado.

Diversos fatores podem desencadear uma reforma assim e a criação de uma agência de regulamentação independente:

- Se a EPN se tornar num operador poderá pretender concentrar-se mais no seu próprio desenvolvimento comercial do que na regulamentação. E da perspetiva do governo, haverá conflito de interesses na supervisão das próprias operações.
- Novos desafios geológicos (p. ex., reservas fronteiriças, reservas em declínio) podem incitar o governo a reformular a governação do setor.
- Registos fracos ao nível da saúde, da segurança ou do ambiente por parte dos operadores ou da EPN podem desencadear uma mudança.
- A transição da exploração para a descoberta para a produção requer ajustes – e por vezes reformulações – numa configuração institucional. A supervisão tem de aumentar em cada passo. Na exploração, a principal responsabilidade é a promoção, mas mais produção acarreta mais responsabilidades.

Desafio: ultrapassar interesses enraizados numa reforma

É provável que haja oposição às reformas propostas que perturbam os interesses enraizados – quer seja por parte do parlamento, como na Nigéria, ou por parte da EPN, como na Argélia. De facto, é importante que os governos reconheçam que quando um interveniente (especificamente a EPN ou o ministério da energia) assume a responsabilidade de algumas funções de regulamentação, pode ser difícil retirá-las. Alguns são uma fonte de influências e tendem a lutar. Estes incluem gestão de dados, licenciamento, análise técnica das propostas de desenvolvimento e recolha de impostos.

Quem inicia a reforma, o motivo que desencadeia a necessidade de reforma e a forma como a reforma é implementada são fatores que determinam o nível de resistência e, em última análise, o sucesso da reforma. Uma reforma que seja desencadeada pelo desejo da EPN de se focar no seu próprio negócio, normalmente provoca menos resistência por parte dos funcionários do governo. Uma reforma que seja desencadeada pelo governo tem tendência a provocar mais resistência por parte da EPN. Posto isto, as EPN tendem a ser menos resistentes à reforma quando é desencadeada por um representante de maior

dimensão ou por um círculo eleitoral legítimo (p. ex., parlamento) ou quando existe uma consulta à sociedade civil.

Os produtores emergentes não precisam de definir uma estrutura institucional “final” desde o primeiro dia. Em alternativa, podem seguir uma abordagem por fases e avançar com alterações incrementais. Os produtores podem pensar um passo ou dois à frente e prever as necessidades futuras. A reforma nem sempre precisa de ser introduzida rapidamente. Pode ser implementada como um processo de evolução contínua.

Recomendações

- Os produtores numa fase inicial do desenvolvimento da sua base de recursos devem começar com um organismo credível que seja responsável por todas as funções administrativas e regulamentares. Com o tempo, os governos devem reforçar a capacidade noutra lugar e introduzir controlos e balanços no sistema.

A introdução de controlos e balanços é especialmente importante em países pequenos que têm pouco pessoal qualificado para supervisionar o setor. Nesses casos, apenas algumas pessoas podem dominar o sistema de governação acumulando várias funções.

- Os governos devem introduzir imediatamente mecanismos-chave de responsabilização pública, incluindo auditorias das agências e de empresas estatais e divulgação regular de informações ao público.
- Nos casos em que as responsabilidades de supervisão do setor estejam concentradas numa organização (p. ex., o ministério da energia ou a EPN), os departamentos responsáveis pela regulamentação devem ser configurados como unidades funcionalmente distintas. Isto permitirá aos departamentos ser separados como agências independentes de regulamentação quando chegar a altura.
- Um governo também deve requerer que o pessoal da autoridade reguladora seja destacado para o novo organismo que deverá assumir estas responsabilidades, pois isto irá ajudar na transferência de competências.
- Para facilitar o planeamento antecipado para a próxima fase da governação do setor do petróleo, o governo deve estabelecer um grupo credível e legítimo para direcionar o ritmo e formar a reforma incremental. Este grupo pode ser um tipo de conselho geral petrolífero, que estabelece meios de consulta junto da sociedade civil e instituições estatais apropriadas.
- O governo deve elaborar um plano de transição. Isto deve clarificar as funções de entidades novas e existentes, para evitar a sobreposição de responsabilidades.

Desafio: erradicar a corrupção

A corrupção cria a desconfiança popular no governo e na indústria (consulte “Desafio: Ultrapassar a falta de confiança” no Objetivo 4). É um desafio eliminar a corrupção nos locais onde prosperou.

A perceção da corrupção aumenta significativamente para os investidores e a pressão sobre os governos, funcionários públicos e executivos da EPN para parar práticas de corrupção aumenta também consequentemente. Regulamentações como a Convenção da OCDE sobre a Luta contra

a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais Internacionais, a lei dos EUA sobre práticas de corrupção no exterior (FCPA) e as regulamentações futuras que requerem a divulgação de pagamentos fiscais por parte de empresas petrolíferas dos EUA, da Europa e do Canadá numa base de projeto a projeto, juntamente com o escrutínio internacional das transações financeiras, todas desempenham um papel positivo ao impedir que as empresas destas jurisdições paguem subornos. Contudo, conforme foi salientado nas nossas discussões, algumas empresas não estão sujeitas a uma pressão suficiente de tais regulamentações: empresas estrangeiras e locais privadas, empresas petrolíferas nacionais a operar no estrangeiro e empresas listadas apenas nas jurisdições da OCDE.

Recomendações

- Os governos e as empresas petrolíferas devem encarar a corrupção como um problema que representa custos extremamente elevados, que cria ineficiências, compromete o estado de direito, impede a concorrência que poderia permitir a seleção de serviços de alta qualidade, pode resultar em multas, responsabilidades criminais e danos para a reputação e corrompe a distribuição da riqueza na sociedade.²¹
- O profissionalismo e a transparência são antídotos importantes contra a corrupção. Os governos devem aumentar a transparência das transações e das aquisições em particular.
- Os governos devem reforçar a independência e a competência das instituições judiciais e outras instituições estatais, para garantir que são postos em prática controlos e balanços-chave.

A corrupção prospera quando o público é apático e espera menos da indústria e do governo. A educação é uma ferramenta importante para criar uma sociedade civil empenhada. Alguns países do Grupo de Novos Produtores estavam apreensivos em relação ao envolvimento estrangeiro ou à influência na ordem de trabalhos dos grupos da sociedade civil (especialmente em ordens de trabalho políticas ocultas) e na sua falta de responsabilização mais alargada, mas reconheciam que eram apesar de tudo os mensageiros confiáveis do público.

- Os governos devem interagir com os grupos da sociedade civil para melhor os informarem e para lhes permitirem ter o governo e as empresas petrolíferas em melhor conta relativamente a padrões de desempenho e comportamento ético mais elevados.
- As empresas do setor do petróleo e do gás (incluindo as EPN) precisam de combater os riscos de corrupção de forma proativa implementando um programa de conformidade anticorrupção. As empresas devem estar familiarizadas com as leis anticorrupção e com as orientações relacionadas emitidas pelos organismos de execução, mas também devem compreender quaisquer diferenças significativas nas leis locais anticorrupção nas jurisdições onde operam. As pessoas responsáveis pelos programas anticorrupção também devem estar familiarizadas com os documentos-chave de orientação existentes, incluindo as Diretrizes da OCDE sobre Boas Práticas no Controlo Interno, Ética e Conformidade.

Um programa anticorrupção não pode garantir que uma empresa irá eliminar todos os riscos de corrupção, mas pode mitigar esses riscos através da identificação e processamento atempados.

²¹ O Conselho do Fórum Económico Mundial no Futuro do Petróleo e do Gás escreveu um memorando destacando o Desafio da Confiança da Corrupção no setor do petróleo e do gás (futuro).

Objetivo 8: Proteger o Ambiente

Desafio: regulamentação para minimizar o risco operacional num contexto de baixa capacidade

Os produtores emergentes querem que as empresas petrolíferas sejam incentivadas a gerir os riscos operacionais de forma eficaz e a serem responsabilizadas na eventualidade de acidentes ou falhas no desempenho. Introduzir os mecanismos para responsabilizar os investidores pode ser um desafio num contexto de baixa capacidade e baixos conhecimentos do setor. Além disso, os produtores fronteiriços quererão ter a certeza de que se mantêm atrativos para os investidores.

“Temos sorte que não aconteceu nada”, disse um participante.

Os riscos são elevados. Os governos precisam de mais capacidade para regular os operadores de forma eficaz. Na prática, parece que muitos governos têm de confiar nos operadores das empresas petrolíferas estrangeiras para se autorregular.

Recomendações

- Os governos devem adotar um regime regulamentar focado no desempenho e “baseado em objetivos”, que incentive os operadores a apontar para padrões mais elevados das operações, em oposição a uma estrutura regulamentar de “caixa de verificação” baseada em regras, que implica um maior risco, tendo em conta que estabelecer as regulamentações certas requer um elevado grau de conhecimentos técnicos.²²

Na eventualidade de um acidente num regime baseado em objetivos, o operador não pode culpar pela falha as normas regulamentares definidas pelo governo (como poderia acontecer num regime baseado em regras). No entanto, a execução permanecerá um desafio num sistema baseado em objetivos, se o governo não tiver meios para punir o mau desempenho ou uma avaliação inadequada dos riscos. Deve também ser referido que num contexto fronteiriço pode ser difícil atrair empresas com experiência e com um elevado nível de competência técnica, e isto coloca um desafio particular para os países que dependem da capacidade de uma empresa individual para se autorregular.

- O governo tem de investir no reforço das capacidades, para aumentar a capacidade dos regulamentadores para compreender os riscos técnicos envolvidos nas operações.
- Até que a capacidade regulamentar esteja suficientemente estabelecida, os governos devem desenvolver outros meios de acesso aos conhecimentos técnicos necessários para criar o regime regulamentar e para monitorizar o desempenho. Foram recomendados pelo grupo os seguintes meios:

²² Um ponto a considerar em futuras discussões é se a confiança num sistema baseado em objetivos terá quaisquer implicações para o regime de responsabilização na eventualidade de um acidente. Na ausência de regras claramente definidas, seria difícil responsabilizar uma empresa pelos danos?

- Os governos podem criar uma rede de regulamentadores para uma maior troca de ideias e informações entre os produtores emergentes.
- Os governos podem mapear a experiência técnica disponível no seu continente (ou região) e implementar um sistema para partilhar especialistas técnicos disponíveis.
- Os governos podem pedir às empresas petrolíferas conselhos sobre as regulamentações, salvaguardando os seus critérios independentes (para evitar a sonegação da regulamentação.) Podem pedir oportunidades para destacamento de pessoal para que as empresas reforcem as capacidades.
- Os governos podem procurar apoio de consultores para supervisionar o regime regulamentar. Contudo, este apoio não deve substituir o desenvolvimento da capacidade nacional.
- Os governos e os regulamentadores devem basear-se nas normas internacionais para elaborar as suas regulamentações.²³
- Os governos devem introduzir provisões na legislação e contratos que exijam que os investidores contribuam para o descomissionamento no fim do projeto e que exijam que definam garantias de desempenho para garantir que os fundos estão disponíveis quando chegar a altura.

PROBLEMA INICIAL



Desafio: evitar a queima

A queima ocorre quando o gás associado encontrado em reservatórios de petróleo (ou por vezes condensado) não é utilizado pelo operador. É dispendioso em termos dos danos ambientais que causa e perde-se a oportunidade de utilizar o gás de forma produtiva na economia. Isto pode parecer um assunto para ser abordado na fase de produção, mas é difícil evitar a queima quando a produção começar sem que esteja já implementada a estrutura legal certa. Para os produtores emergentes que têm apenas pequenos campos em produção é particularmente desafiante convencer as empresas a investir no desenvolvimento de infraestruturas para captar, transportar e transformar aquilo que são apenas pequenas quantidades de gás. Antecipar e evitar a queima numa fase inicial do desenvolvimento é fundamental.

Pode ser incluída uma estipulação nos acordos de concessão ou partilha de produção que proíba a queima, com multas para queimas não autorizadas (por vezes os operadores queimam por motivos de segurança e são dadas autorizações excecionais). Os acordos podem exigir a reinjeção do gás no reservatório.

²³ Consulte os Padrões de Desempenho da Sociedade Financeira Internacional, que definem a responsabilidade do investidor na gestão dos riscos sociais e ambientais ou os documentos de boas práticas do IPIECA 19 sobre a preparação e resposta ao derramamento de petróleo, conhecidos como Oil spill report series (série de relatórios sobre o derramamento de petróleo).

WORKSHOP FUTURO



Questões para discussão adicional

- Quando é o momento certo para começar a planejar a infraestrutura necessária para utilizar o gás associado?
- Quão rigorosas devem ser as regulamentações sobre a queima e utilização de gás associado quando um produtor emergente tenta atrair investidores?

Possíveis utilizações produtivas do gás:

- O gás associado não utilizado pelo operador pode ser vendido à EPN gratuitamente.
- Se o projeto utiliza energia da rede, pode ser pedido ao operador que avalie se o gás associado pode ser utilizado para satisfazer as suas próprias necessidades de energia.
- Tornar os termos de investimento na infraestrutura atrativos para os investidores (p. ex., uma recolha de gás e centrais de processamento, um gasoduto, uma central elétrica ou uma central de GPL).
- Suportar economias de escala agrupando infraestruturas de vários campos.

Anexo 1: Informações Adicionais e Ferramentas de Gestão Úteis

A primeira iniciativa de governação baseada nos produtores da Chatham House, entre 2005 e 2007, levou à elaboração de cinco princípios de boa governação. Estes destacam-se também num contexto de produtor emergente. **Good Governance of the National Petroleum Sector (Boa governação do setor nacional do petróleo): The Chatham House Document** (Documento da Chatham House), editado por G. Lahn, V. Marcel, J. Mitchell, K. Myers e P. Stevens, 2007 & 2009, está disponível em: www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Energy,%20Environment%20and%20Development/ggdoc0407.pdf.

O relatório completo fornece exemplos de estudos de caso nacionais e disponibiliza orientação específica do contexto para a política do setor do petróleo – ou elaboração de estratégias. **Report on Good Governance of the National Petroleum Sector** (Relatório sobre a boa governação do setor nacional do petróleo) editado por G. Lahn, V. Marcel, J. Mitchell, K. Myers e P. Stevens, 2007, disponível em: www.chathamhouse.org/publications/papers/view/108468.

O programa Petróleo para o Desenvolvimento da Noruega desenvolveu uma **lista de controlo prática para avaliar o estado da governação relacionada com o petróleo** num determinado país. Isto baseia-se nos princípios e indicadores desenvolvidos pelo Projeto de Boa Governação do Setor Nacional do Petróleo da Chatham House. Está disponível em: <https://www.norad.no/globalassets/import-2162015-80434-am/www.norad.no-ny/filarkiv/ofd/petroleum-sector-governance-check-list.pdf>.

The Natural Resource Charter (Carta de recursos naturais) disponível em: www.resourcegovernance.org/publications/natural-resource-charter-second-edition.

A Carta é composta por um conjunto de princípios que pretendem orientar os governos e as sociedades sobre a melhor forma de aproveitar as oportunidades criadas por recursos extrativos para o desenvolvimento. Não oferece uma matriz para as políticas e instituições dos países seguirem; em alternativa, apresenta os ingredientes que foram utilizados com sucesso por países produtores experientes. Fornece 12 preceitos que atravessam as fases de desenvolvimento do setor do petróleo.

O **Extractive Industries (EI) Source Book** (Livro de referência das indústrias de extração) do Banco Mundial, disponível em: www.eisourcebook.org.

O **EI Source Book** é um recurso interativo gratuito online que assenta numa análise narrativa coerente e incisiva do setor como um todo, complementado por centenas de downloads e outros recursos da Web, incluindo relatórios especialmente comissionados, resumos e sínteses. O seu objetivo é fornecer aos estados em desenvolvimento um entendimento técnico e opções práticas em torno das questões do desenvolvimento nos setores do petróleo, do gás e da extração mineira. Uma premissa central do EI Source Book é que um bom conhecimento técnico pode fornecer melhores informações sobre opções políticas, económicas e sociais relativamente ao desenvolvimento do setor e os riscos

relacionados e oportunidades. Tem em consideração que decisões eficazes dependerão da capacidade institucional e do contexto do país.

O **Resource Governance Index** (Índice de Governança de Recursos), do Natural Resource Governance Institute (Instituto de Governança de Recursos Naturais), disponível em: www.resourcegovernance.org/rgi.

O **Resource Governance Index** mede a qualidade dos setores do petróleo, do gás e da extração mineira em 58 países, representando 85 por cento do petróleo mundial. Pontua e classifica os países com base num questionário detalhado preenchido por investigadores com experiência em indústrias de extração. O Índice avalia a qualidade de quatro componentes-chave de governação: configuração institucional e legal; práticas de notificação; salvaguardas e controlos de qualidade e ambiente propício. Também inclui informações sobre três mecanismos especiais habitualmente utilizados para governar empresas petrolíferas, de gás e minerais: empresas estatais, fundos de recursos naturais e transferências de receitas subnacionais.

Anexo 2: Países Participantes no Grupo de Debate Sobre os Novos Produtores de Petróleo

- Afeganistão
- Angola*
- Barbados
- Belize
- Costa do Marfim
- República Democrática do Congo
- Gana
- Guiné
- Guiana
- Jamaica
- Quênia
- Líbano
- Libéria
- Madagáscar
- Maurícias
- México*
- Moçambique
- Namíbia
- Nigéria*
- Noruega*
- Papua Nova Guiné
- São Tomé e Príncipe
- Seicheles
- Serra Leoa
- Sudão do Sul
- Suriname
- Tanzânia
- Timor-Leste
- Trinidad e Tobago*
- Uganda
- Uruguai

* Indica Produtores Estabelecidos

Acrónimos

EI-TAF	Indústrias de extração – mecanismo de assessoria técnica
EPC	Engenharia, aquisições e construção
FID	Decisão de investimento final
GNPC	Empresa Nacional de Petróleo do Gana
INP	Instituto Nacional do Petróleo (Moçambique)
IOC	Empresa petrolífera internacional
NGO	Organização não-governamental
NOC	Empresa petrolífera nacional
NOCAL	Empresa petrolífera nacional da Libéria

Acerca do Editor

A **Dr.^a Valérie Marcel** é membro-associado da Chatham House e lidera o Grupo de Debate sobre os Novos Produtores de Petróleo. Ela é especialista nas empresas petrolíferas nacionais e na gestão do setor do petróleo. Fez um trabalho de campo extensivo para compreender melhor as perspectivas dos países produtores. É autora (com John V. Mitchell) de *Oil Titans: National Oil Companies in the Middle East* (Chatham House/Brookings, 2006). A investigação atual da Dr.^a Marcel centra-se nas questões de gestão nos produtores emergentes na África subsaariana, bem como noutras regiões. É membro da equipa de aconselhamento da KPMG na gestão do setor da energia. Também é líder de opinião do Global Agenda Council do Fórum Económico Mundial, o Futuro do petróleo e do gás. A Dr.^a Marcel liderou anteriormente uma investigação na Chatham House; e lecionou relações internacionais no Institut d'études politiques (Sciences Po), em Paris e na Universidade do Cairo.

Agradecimentos

As Diretrizes para Produtores Emergentes de Petróleo e Gás apresentadas no presente documento baseiam-se num projeto da Chatham House que reúne produtores de petróleo e especialistas em governação em workshops anuais. As recomendações focam-se nas questões debatidas nestes workshops e só são oferecidas prescrições firmes após consenso geral. Como tal, as Diretrizes não abrangem todas as questões relevantes para a situação dos novos produtores, mas concentra-se especificamente nos tópicos abordados nos workshops realizados na Chatham House nos dias 5 e 6 de novembro de 2012, nos dias 12 e 13 de maio de 2014 e em Dar es Salaam de 30 de junho a 2 de julho de 2015. Os restantes tópicos a considerar em workshops futuros estão descritos neste documento para enquadrar futuras discussões. Estas estão identificadas como “questões para discussão adicional”. As Diretrizes são um documento em evolução.

Este é um projeto colaborativo, com base nos conhecimentos de grupos de aconselhamento técnico e de governação: o Natural Resource Governance Institute e o Commonwealth Secretariat, que são os parceiros e os patrocinadores do projeto. O nosso projeto também é suportado por parceiros de conhecimento, que contribuem com tempo de investigação de dados: a Africa Governance Initiative, o Banco Mundial e o Columbia Center on Sustainable Investment. O projeto está muito grato à Shell International Ltd e ao Prosperity Fund do Foreign and Commonwealth Office pelo patrocínio.

Aos participantes destes workshops para este projeto que foram convidados a elaborar e a rever estas Diretrizes. Agradecemos a todos os que responderam, em particular Jackie Khoury da NOCAL da Libéria, Eva Thorne da Tony Blair Associates, Patricia Vasquez, aos Bashir Hangi da Uganda's Petroleum Exploration e ao Departamento de Produção, Diana Magano do Uruguay's Ministry of Energy, Carlos Bellorin do IHS, Vandana Gangaram Panday da Staatsolie (Suriname), Rolf Magne Larsen, Mark Thurber da Stanford University, Roger Avinaga da Petromin, Eddy Belle da PetroSeychelles, Sergio Guaso e Alma Quintero Sepulveda da PEMEX, Henry Odwar do Parlamento do Sudão do Sul, Bengt Hope da PETRAD, Sam Addo Nortey da GNPC, Charlie Scheiner da ONG timorense La'o Hamutuk, bem como aos membros de longa data do projeto de Boa Governação da Chatham House, Tony Paul, Isabelle Rousseau, John Mitchell, Willy Olsen e Keith Myers.

Estamos particularmente agradecidos aos coorganizadores do projeto pelos inestimáveis comentários, orientação e suporte ao longo do projeto: Ekpen Omonbude do Commonwealth Secretariat e Patrick Heller do Natural Resource Governance Institute. Era impossível que cada palavra satisfizesse todos os participantes e isso não foi pedido. O editor é unicamente responsável por quaisquer opiniões expressas neste documento e por quaisquer erros ou omissões.

Parciers do Projecto



Parceiros de conhecimento



Patrocinadores



Pensamento independente desde 1920

Chatham House, Royal Institute of International Affairs, é uma instituição de normas independente sediada em Londres. A nossa missão é ajudar a criar um mundo sustentável, seguro, próspero e justo.

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida ou transmitida de nenhuma forma ou através de qualquer meio, eletrónico ou mecânico, incluindo fotocópia, gravação ou qualquer sistema de armazenamento ou recuperação, sem a autorização prévia e por escrito do titular dos direitos de autor. Encaminhe todas as questões para os editores.

A Chatham House não expressa opiniões por si. As opiniões expressadas nesta publicação são da responsabilidade dos autores.

Copyright © The Royal Institute of International Affairs, 2016

Imagem de capa: uma escavadora durante a exploração de gás e petróleo.

Copyright © Keith Wood/Getty Images

ISBN 978-1-78413-162-3

The Royal Institute of International Affairs
Chatham House
10 St James's Square, London SW1Y 4LE
T +44 (0)20 7957 5700 F +44 (0)20 7957 5710
contact@chathamhouse.org www.chathamhouse.org

Número de registo: 208223