



INDÚSTRIAS EXTRACTIVAS

CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Edição Nº 42017 - Outbro - Distribuição Gratuita

INP: LONGE DE SER O REGULADOR NECESSÁRIO PARA O SECTOR PETROLÍFERO

Moçambique precisa de uma Autoridade Reguladora Independente para o sector de petróleos e com poderes de supervisão, para garantir que os ganhos para o Estado são maximizados, através de uma avaliação adequada e isenta das operações das empresas que exploram recursos petrolíferos no país. O Instituto Nacional de Petróleos (INP) é, neste momento, o regulador do sector, mas com uma independência claramente nominal, do que resultam acções excessivamente limitadas.

As dinâmicas que o sector petrolífero está a registar reforçam esta necessidade. A expansão do projecto de Pande-Temane, a implementação do projecto de produção de petróleo leve e gás natural a partir de jazigos de Inhassoro e Temane, a produção de gás natural liquefeito a partir de plantas de liquefacção no mar e em terra provavelmente a partir de 2021, bem como os projectos de exploração e pesquisa a serem implementados no futuro, em resultado do 5º concurso lançado em 2014, ilustram algumas dinâmicas do sector.

Devido ao actual figurino do INP, Moçambique actualmente tem incorrido em perdas significativas de receitas, uma situação que se poderá repetir no futuro. Por exemplo, o INP está a vontade com a proposta da multinacional sul-africana para o auto-financiamento do projecto de exploração de petróleo leve e gás natural de Inhassoro e Temane¹, que pode facilitar o fluxo ilícito de capitais, através de fixação de taxas de juro exageradas, comparativamente às praticadas no mercado.

Uma autoridade reguladora independente com poderes de supervisão exerce actividade administrativa de vigilância permanente de actos, pessoas e documentos, tendo em vista prevenir, detectar e perseguir ilícitos ou más práticas, remediar ou evitar perturbações e maximizar a valorização dos recursos nacionais. Ou seja, uma autêntica actividade de intelligence na recolha, tratamento e validação de informação.

Estas actividades são críticas para responder aos desafios que se impõem ao sector, sobretudo na tentativa de maximizar os ganhos para o Estado e reduzir os impactos negativos quer sociais, quer ambientais e até mesmo políticos, assegurando que o Estado faz negócios com o máximo de integridade possível.

As experiências de vários países, incluindo Moçambique, mostram que as empresas recorrem a uma série de tácticas para reduzir a sua carga fiscal que vão desde a inflação de custos, transferência de preços, subvalorização da qualidade dos recursos, entre outros. Igualmente, manipulam os pressupostos de viabilidade dos projectos de modo a terem aprovação do governo e, no final, os resultados são desfasados da realidade "vendida". Para lidar com estes desafios, a entidade reguladora deve ter outras competências e ser de facto independente.

1 <https://www.cipmoz.org/index.php/pt/industria-extractiva/826-plano-de-desenvolvimento-do-psa-da-sasol-e-problema-tico>

Neste momento, o INP, que é a entidade reguladora do sector petrolífero, no seu actual figurino, está longe de ser a autoridade reguladora independente de que o país precisa para responder cabalmente aos desafios existentes e futuros, por várias razões:

- Primeiro, o INP está subordinado à entidade que é indigitada pelo Conselho de Ministros para assinar os contratos, qual seja o ministro que superintende a área petrolífera. Esta situação resulta, por um lado, em limitada independência e, por outro, em conflitos de interesse, na medida em que o ministro pode interferir no trabalho do INP, tendo em conta que o Governo é parte muito interessada nos projectos. E, na verdade, o INP acaba exercendo, mais, papel de assessor técnico e de consulta, quer do MIREME, quer do Conselho de Ministros, concretamente nas matérias ligadas ao sector petrolífero;
- Segundo, a Lei de Petróleos (Lei número 21/2014 de 18 de Agosto)² declara o Instituto Nacional de Petróleos como *entidade reguladora responsável pela administração e promoção das operações petrolíferas, sob tutela do Ministério que superintende a área de petróleo e de gás, responsável pelas directrizes para participação do sector público e privado na pesquisa, exploração dos produtos petrolíferos e seus derivados.*

O estatuto orgânico do INP³ refere que as atribuições do órgão são:

- (i) Regulação e fiscalização da actividade de pesquisa, produção e transporte de petróleo, bem como preparação de políticas de desenvolvimento e normas respeitantes às operações petrolíferas;
- (ii) Preservação do interesse público e do meio ambiente, estabelecendo as necessárias condições técnicas, económicas e ambientais, promovendo a adopção de práticas que estimulem a utilização eficiente dos recursos e a existência de padrões adequados de qualidade do serviço e de defesa do meio ambiente;
- (iii) Organização, manutenção e consolidação do acervo das informações e dados técnicos relativos às actividades da indústria de petróleo, das reservas nacionais de petróleo e da informação produzida;
- (i) Mediação, conciliação e arbitragem, quando lhe sejam solicitadas, devendo proceder em conformidade com o acordado pelas partes e com a legislação em vigor.

As suas competências estão divididas em cinco âmbitos, nomeadamente: (i) da gestão da Base de Dados Nacional de Petróleos; (ii) das actividades de pesquisa (iii) das actividades de desenvolvimento, produção e transporte de petróleo; (iv) da salvaguarda dos interesses dos operadores; e (v) âmbito da administração, fiscalização e regulação (vide detalhes na caixa de texto).

O número 1 do artigo 5 do Estatuto Orgânico do INP – que versa sobre a inspecção – refere, também, que o INP deve, no âmbito das suas competências e atribuições, inspecionar os locais, edifícios e instalações onde se realizem operações petrolíferas, devendo, ainda, observar a execução das operações petrolíferas e inspecionar todos os bens, registos e dados na posse do operador. Pode, aqui, entender-se que o controlo dos custos está incluído.

Entretanto, nem as atribuições, nem as competências do INP, previstas no seu Estatuto Orgânico respondem ao que se espera de uma autoridade reguladora do sector petrolífero, visto que, por exemplo, na fase de pesquisa não faz uma aferição detalhada dos custos previstos, visando apurar se os mesmos são razoáveis, bem como depois de incorridos, a devida certificação para garantir que não haja inflação. Igualmente, não se sabe em que medida o controlo de custos do INP pode permitir captar custos infacionados intencionalmente.

O caso do projecto de exploração de gás natural de Pande-Temane é um exemplo do quão questionável é o trabalho de controlo de custos do INP⁴.

Muito recentemente, o Tribunal Administrativo (TA), na seu relatório e parecer à Conta Geral do Estado (CGE) de 2015, referiu que o INP tenciona desenvolver procedimentos de monitoria dos custos ao longo de toda a cadeia de valor das operações petrolíferas e capacitar os seus quadros nesta matéria. Neste momento, o regulador controla os custos na base dos “Relatórios de Receitas e Despesas”, submetidos pelas concessionárias, que, após avaliação técnica pelo INP, passam à aprovação, na fase de negociação do Contrato, na qual, em

² Artigo 22, número 2

³ <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/moz65483.pdf>

⁴ https://www.cipmoz.org/images/Documentos/Industria_Extrativa/Sasol_Continuara_a_enriquecer_e_o_Estado_Mocambicano_a_vaca_leiteira.pdf

simultâneo, os compara com as regras estabelecidas no Anexo C do Modelo de Contrato, onde estão instituídos os Procedimentos Contabilísticos e Financeiros do Contrato.

O TA, no parecer à CGE de 2014, referiu que o INP ainda não tinha emitido qualquer certificação de conformidade dos custos de exploração referentes aos Projectos (Anadarko e ENI). E a razão arguida pelo regulador é esta: insuficiência de meios técnicos e humanos.⁵

No âmbito do desenvolvimento, não é claro que o INP faz a certificação da qualidade do recurso que é vendido e, sobretudo, do preço de venda, que são elementos importantes de valorização dos recursos e para o cálculo da receita para o Estado. Em caso de haver discrepâncias nos preços praticados pela empresa e o do mercado, até que ponto o INP tem competências para recomendar à Autoridade Tributária para efectuar a devida correcção?

Igualmente, além do poder sancionatório, em caso de infracções pelos operadores petrolíferos, o INP não possui poder vinculativo de facto, para, por exemplo, cancelar e/ou alterar concessões e/ou contratos. Este órgão apenas pode propor ao Governo que tal seja feito, cabendo a este (Governo) aceitar ou recusar a proposta.

Para garantir que o INP seja, de facto uma Autoridade Reguladora Independente para o sector petrolífero, há uma série de medidas que devem ser urgentemente tomadas.

- (1) Retirar a tutela do Ministério dos Recursos Minerais e Energia e garantir que o órgão presta contas ao parlamento.
- (2) A tutela em relação ao Ministério dos Recursos Minerais e Energia pode ser mantida, em caso de se pretender ter um regulador com funções meramente de regulamentação e promoção do sector petrolífero. Entretanto, será urgente criar numa autoridade reguladora independente de facto e com função de supervisão e poder vinculativo⁶.
- (3) Garantir a integração de todas as partes interessadas no Conselho de Administração e de forma transparente, removendo qualquer possibilidade de indicação por confiança política. Estas forma de integração estará em linha com o artigo 14 da Lei de Bases e Organização e Funcionamento da Administração Pública (Lei número 7/2012, de 8 de Fevereiro).
- (4) De modo a garantir segurança dos gestores, inspectores no exercício das suas funções, em estrito respeito à lei e em defesa dos interesses do Estado, é importante que sejam atribuídas algumas garantias de inamovibilidade durante a vigência do seu mandato.
- (5) Finalmente, rever o estatuto Orgânico do INP e a Lei de Petróleos.

Caixa de texto: **Competências do INP**

1. Âmbito da gestão da Base de Dados Nacional de Petróleos

- a) Organizar a recepção, classificação e preservação de toda a documentação, amostras e dados técnicos obtidos através da realização de operações petrolíferas;
- b) Administrar e manter disponíveis os dados técnicos sobre as bacias sedimentares de Moçambique para a avaliação de áreas prospectivas;
- c) Receber e compilar as informações sobre a produção e cálculos de reservas de petróleo;
- d) Acompanhar a evolução tecnológica dos equipamentos e métodos aplicados à gestão de informações e dados técnicos relativos às operações petrolíferas;
- e) Promover estudos visando a delimitação de blocos para efeitos de operações petrolíferas e serviços de geologia e geofísica aplicados à actividade petrolífera;
- f) Elaborar propostas e critérios para a disponibilização de dados aos interessados.

5 <file:///C:/Users/Fatima/Downloads/Cap%C3%ADtulo%2005%20-%20%20Execu%C3%A7ao%20do%20or%C3%A7amento%20da%20Receita.pdf>

6 Uma oportunidade pode ser transformar a Alta Autoridade da Indústria Extractiva, criada pela Lei de Minas (Lei 20/2014, de 18 de Agosto), nessa Autoridade. A lei apresenta algumas premissas que podem ser maximizadas nesse sentido.

2. No âmbito das actividades de pesquisa:

- a) Avaliar e actualizar o conhecimento do potencial petrolífero em território nacional;
- b) Desenvolver acções de promoção ao investimento na prospecção e pesquisa de petróleo;
- c) Participar da definição de áreas de contrato, obrigações mínimas de trabalho e de despesas a negociar no âmbito dos contratos de concessão;
- d) Supervisionar a realização das actividades de prospecção e pesquisa e o cumprimento das obrigações de trabalho dos titulares de contratos de concessão.

3. No âmbito das actividades de desenvolvimento, produção e transporte de petróleo:

- a) Realizar estudos do desenvolvimento do sector do petróleo;
- b) Analisar e emitir pareceres sobre os planos de desenvolvimento e planos de desmobilização submetidos pelos Operadores;
- c) Analisar os relatórios submetidos pelos operadores no âmbito das suas actividades;
- d) Assegurar que as operações petrolíferas sejam realizadas de acordo com a legislação e com os planos de desenvolvimento aprovados;
- e) Assegurar que as instalações são projectadas e construídas de acordo com os requisitos da legislação aplicável às operações petrolíferas;
- f) Autorizar a construção e entrada em operação de instalações;
- g) Inspeccionar regularmente o equipamento e o método de medição de petróleo usado pelos operadores;
- h) Controlar as quantidades de gás natural a ser queimado pelos operadores e assegurar que as mesmas estejam devidamente autorizadas nos termos da legislação;
- i) Zelar pelo cumprimento, por parte dos operadores, dos requisitos de emergência e contingência, segurança e protecção ao meio ambiente;
- j) Promover e divulgar novas tecnologias que garantam a melhor exploração e aproveitamento dos recursos naturais inerentes ao sector do petróleo.

4. No âmbito da salvaguarda dos interesses dos operadores:

- a) Estabelecer um processo de tramitação transparente, não discriminatório e imparcial, para a resolução de litígios entre os agentes económicos e terceiros no que diz respeito a assuntos da sua competência, incluindo assuntos relacionados com o acesso de terceiros ao gasoduto e oleoduto;
- b) Manter ligação com associações de operadores e empreender estudos e análises que se repute de interesse;
- c) Fornecer, sempre que necessário, informação de interesse público, excepto se tal carecer de tratamento confidencial;
- d) Promover a cooperação com organismos similares internacionais, com vista à prossecução dos objectivos de interesse comum.

5. No âmbito da administração, fiscalização e regulação:

- a) Estabelecer normas e procedimentos no âmbito das suas competências;
- b) Conduzir o processo de atribuição de direitos de pesquisa, produção, desenvolvimento e transporte de petróleo;
- c) Proceder a normalização, aprovação e homologação dos equipamentos a serem utilizados nas operações inerentes ao sector do petróleo;
- d) Propor projectos de diplomas legais necessários ao funcionamento do sector de petróleo, bem como dar parecer sobre projectos de legislação e regulamentação propostos por outros organismos ou entidades;
- e) Regular as actividades relativas às operações petrolíferas de modo a garantir que sejam desenvolvidas de forma a melhor servir e contribuir para o desenvolvimento económico e social do país;
- f) Promover a livre concorrência, prevenir e tomar medidas necessárias contra práticas anti-concorrenciais e abusos de posição dominante;
- g) Implementar, na sua esfera de atribuições, a política nacional do sector de petróleo;
- h) Preparar e realizar concursos públicos para atribuição de concessões e celebração de outros contratos inerentes às operações petrolíferas;
- i) Emitir pareceres sobre a atribuição, renovação e alteração de concessões para a operação dos recursos

petrolíferos;

j) Fiscalizar a qualidade dos serviços prestados pelos agentes económicos envolvidos nas operações petrolíferas;

k) Fiscalizar o cumprimento dos termos e obrigações emergentes dos contratos de concessão, bem como a observância das disposições legais e regulamentares aplicáveis;

l) Proceder à divulgação do quadro regulamentar em vigor, na esfera da sua competência e dos direitos e obrigações dos operadores;

m) Desenvolver as acções necessárias tendentes à declaração de utilidade pública para fins de desapropriação e servidão administrativa das áreas para a realização de operações petrolíferas;

n) Fiscalizar e supervisionar a actividade dos agentes económicos envolvidos nas operações petrolíferas e no cumprimento das respectivas disposições legais e regulamentares, bem como a aplicação das correspondentes sanções.



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Reino dos Países Baixos



Norwegian Embassy

Informação editorial

Director: Adriano Nuvunga

Equipa técnica: Anastácio Bibiane, Baltazar Fael, Borges Nhamire, Celeste Filipe, Edson Cortez, Egídio Rego, Fátima Mimbire, Inocência Mapisse, Jorge Matine, Stélio Bila

Propriedade: Centro de Integridade Pública

Maquetização: Liliana Mangove

Rua Fernão Melo e Castro,
Bairro da Sommerchild, nº 124
Tel: (+258) 21 499916 | Fax: (+258) 21 499917
Cel: (+258) 82 3016391

@CIP.Mozambique @CIPMoz
www.cipmoz.org | Maputo - Moçambique