

1. Introdução

Com a descoberta de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos como fonte de energia, e a conseqüente demanda por essas substâncias, os Estados passaram a adotar diferentes formas de apropriação desses bens, distinguindo-se entre os países de sistemas de tradição romano-germânica (civilista) e anglo-saxônica (funditários), que em princípio adotaram sistemas distintos em relação à propriedade da terra e às substâncias nelas contidas no subsolo.

Para países de tradição anglo-saxônica, como o Reino Unido, e os demais países com a mesma civilização sistemática, como a Inglaterra, a terra e seu subsolo, incluindo seus minerais, eram concebidos como objetos de apropriação privada pelos detentores dessas tais terras. Atrelado a esse fato, surge daí a ideia do *royalty*, uma espécie de tributo ou compensação paga à realeza pelos proprietários das terras, pelo uso e pelas atividades de exploração mineira contidas em tais lugares. Porém, atualmente, os royalties ocupam um papel importante quando nos debruçamos sobre as participações estatais nas indústrias petrolíferas, de gás natural e o seu papel na economia – que será objeto da análise deste trabalho posteriormente. Ao longo de vários séculos, os países de tradição anglo-saxônica perpassaram por vários processos de transformação social e econômica, que afetou alguns aspectos normativos no que tange à regulamentação de exploração das atividades petrolíferas, o uso da terra, o subsolo e as plataformas *offshore*, no tocante à apropriação privada e ao domínio estatal dos bens públicos.

Por outro lado, há a tradição civilista, que Brasil, Moçambique e Angola carregam, embora o primeiro tenha se adaptado de forma significativa em relação a alguns aspectos inerentes à exploração das atividades petrolíferas, e as participações governamentais nas atividades petrolífera e de gás natural. Porém, seja em Angola, Brasil ou Moçambique, a terra e seus recursos naturais contidos no solo, subsolo, na plataforma continental, na zona econômica exclusiva, nas águas interiores e no mar territorial são propriedades exclusivas do Estado. No Brasil, de acordo com o artigo 20 da CF, a propriedade dos recursos naturais, petróleo e seus derivados, dentre outros hidrocarbonetos, pertence à União. Dispõe também que estados e municípios, têm direito a usufruir das participações governamentais na exploração desse patrimônio com participação nos resultados ou então com compensação financeira. Em cartas constitucionais de Angola, artigo 195, e

Moçambique também, a terra e outros recursos naturais, hídricos e minerais pertencem ao Estado, residindo o princípio de dominialidade pública desses bens, valendo-se aos cidadãos e as pessoas jurídicas, o que garante às concessionárias o direito ao uso e exercício das atividades petrolíferas, de pesquisa e produção, mediante o contrato de concessão, partilha e *joint venture*, sendo que posteriormente serão discutidos o seu regime, a natureza jurídica e seus contornos econômicos.

Este artigo tem o objetivo de analisar os aspectos normativos de forma comparada, em relação às participações governamentais nas atividades petrolíferas e de exploração de outros recursos minerais, partindo da análise da função social e econômica no impacto dessas participações para o desenvolvimento econômico dos países em alusão. A metodologia aplicada foi com base na análise bibliográfica, que consistiu na apreciação de alguns documentos, relatórios e obras. Ainda na senda da metodologia, foi necessária uma análise empírica para a construção de algumas premissas deduzidas ao longo do trabalho.

O estudo está dividido em três seções importantes: a primeira tratará de aspectos gerais conceituais em relação aos tipos de participações, a partir de um modelo analítico e normativo brasileiro; a segunda, analisará a legislação petrolífera dos países em alusão; e, por último, tratará do papel das participações no desenvolvimento econômico, começando por Brasil, Moçambique, Angola e, finalmente, uma diminuta análise sobre a Nigéria. Na conclusão, o trabalho apresentará considerações finais inerentes ao tema.

Trata o presente trabalho de saber, ao nível comparado, como os Estados produtores de petróleo e gás natural participam economicamente das receitas oriundas das atividades petrolíferas e de gás natural, e o seu impacto para o desenvolvimento econômico.

2. Aspectos gerais dos tipos de participações e o sistema brasileiro

Participações governamentais segundo leciona Maria D'Assunção Costa Menezello, se constituem em encargos que o concessionário deve pagar em virtude da exploração e produção de petróleo, o que também se aplica ao gás natural.¹

¹ MENEZELLO, Maria D'Assunção Costa, *Comentários a Lei de petróleo: Lei Federal n. 9.478. De 6-8-1997*, São Paulo: Atlas, 2000.

Vários sistemas legais se desenvolveram de forma complexa e diferenciadas no tocante aos direitos e às obrigações do governo anfitrião e dos investidores privados, que podem ser agrupados sob duas famílias: *sistemas concessionários* e *sistemas contratuais*. A diferença fundamental entre concessionários e os sistemas contratuais está relacionada à propriedade dos recursos: sob um sistema de concessão, o título de hidrocarbonetos passa para o investidor do poço. O Estado recebe royalties e impostos em compensação pelo uso do recurso pelo investidor. Título pela posse de equipamentos e instalação permanentemente afixada e destinadas à exploração e produção de hidrocarbonetos geralmente passam para o Estado no vencimento, ou término, da concessão (o que ocorrer primeiro). O investidor é tipicamente responsável pelo abandono.

Sob um sistema contratual, o investidor adquire a propriedade de sua participação na produção apenas no ponto de entrega. Título e propriedade de equipamento e instalação permanentemente afixados ao solo e o destinado à exploração e produção de hidrocarbonetos em geral passa para o Estado imediatamente. Além disso, salvo disposições específicas que forem incluídas no contrato (ou na legislação pertinente), o governo – ou a Companhia Petrolífera Nacional (ou NOC, em inglês) – é tipicamente legalmente responsável pelo abandono.²

As participações estatais revestem natureza jurídica distinta, e que em cada país, comporta uma função jurídica distinta, de acordo com ordenamento jurídico em concreto, estas podem ter a natureza compensatória, tributária ou até mesmo mista, atrelados ao o contrato para exploração de petróleo, que pode por seu turno, revestir diversa natureza jurídica, Administrativa, mista, ou até mesmo privada, dependendo do tipo contratual acordados pelas partes e modelo jurídico adotado pelo Estado hospedeiro, isto é, o contrato entre o Estado hospedeiro e a concessionária, filiada ou associada. Todavia, as participações governamentais podem ter como fonte, diferentes instrumentos jurídicos, tais como atos normativos, leis, decretos, resoluções, contratos administrativos. Ademais, as mais comuns são as participações *legais* que decorrem da previsão normativa, isto é, da lei reguladora da atividade petrolífera.

No plano brasileiro as participações são reguladas por vários diplomas legais, essencialmente pela Lei n. 9.478, de 6 de agosto de 1997, que estabelece várias categorias de participações governamentais.³

² WAHAB L. & DIJI C.J. *Comparative Analysis of Nigeria Petroleum Fiscal Systems Using Royalty and Tax Optimization Models to Drive Investments*, 2017, p. 4-7.

³ Lei n. 9.478, de 6 de agosto de 1997. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm>.

A questão da natureza jurídica inerente as participações estatais nas indústrias petrolíferas no Brasil, é ainda objeto de muitas discussões, indagando-se qual natureza comportam, se tributária ou compensatória, sendo que a maior esmagadora brasileira, concebe a natureza compensatória. E no tocante ao regime angolano, este adota a natureza tributária, o que não difere do moçambicano, que ainda não se mostra cristalino referente a regulamentação das participações.

Por sua vez, as participações governamentais, podem ter como fonte os contratos de partilha estabelecidos entre o Estado hospedeiro e a concessionárias, visando a produção exploração de petróleo, gás natural, entre outros hidrocarbonetos, onde a percentagem de cada parte é estipulada por via contratual, que pode revestir diversa natureza, ou seja, contratos administrativos, mistos ou até privado, como foi salientado anteriormente e, nestes países, a natureza desses contratos é administrativa. Como veremos adiante no modelo moçambicano, na análise sobre a lei de petróleo, que pouco específica em relação os aspectos de participações e tão pouco existe o debate da natureza dessas participações. Em Moçambique, as receitas de petróleo são reguladas pelo sistema tributário, que estabelece uma lei específica de impostos de renda proveniente das atividades de petróleo e seus derivados.⁴

No Brasil as questões de participações estatais das indústrias petrolíferas encontram-se numa fase bastante evoluída se comparado com Moçambique e Angola, que ainda demonstram certas fragilidades por serem dirimidas quanto aos aspectos de participação dos Estados nas indústrias petrolíferas e que os impactos macroeconômicos atinentes ao desenvolvimento humano ainda são muito reduzidos.

No Brasil, apura-se dois momentos principais que marcam as atividades de exploração e produção de petróleo, começando do período de monopólio estatal na exploração e produção de petróleo e outros derivados, na qual a Petrobras detinha este monopólio do estatal, para a exploração de petróleo, isto antes da entrada em vigor da Lei n. 9.478/97 que trouxe mudanças significativas na flexibilização do mercado petrolífero, dando lugar aos outros entes privados nas indústrias de exploração e produção de petróleo onde a *Petrobras*, que passou a concorrer em pé de igualdade com as demais empresas privadas deste ramo, e que com isso atraiu muito mais o investimento estrangeiro

⁴ Carece, na ordem moçambicana, aspectos de participação democrática que possam aprimorar e orientar os debates políticos e normativos para inclusão de todos nas receitas petrolíferas.

possibilitando um mercado competitivo e livre concorrência, que robusteceu a economia brasileira nas atividades de exploração e produção de petróleo e seus derivados.⁵

No tocante às participações estatais na indústria petrolífera no cenário brasileiro, apontam-se para a Lei n. 9.478/97, de 6 de agosto de 1997, que estabelece vários tipos de participações estatais a mencionar:

Art. 45. O contrato de concessão disporá sobre as seguintes participações governamentais, previstas no edital de licitação:

I – Bônus de assinatura;

II – Royalties;

III – participação especial;

IV – Pagamento pela ocupação ou retenção de área.

§ 1º As participações governamentais constantes dos incisos II e IV serão obrigatórias.

Bônus de assinaturas é o pagamento de valor oriundo da conquista por licitação promovida pela Agência Nacional do Petróleo, Gás natural Biocombustíveis, para exploração e produção do petróleo e valor deve ser prestabelecido no próprio edital, porém deve ser prestado pela única vez.

Segundo Agência Nacional de Petróleo (ANP) brasileira, o royalty é uma compensação financeira devida à União pelas empresas que produzem petróleo e gás natural no território brasileiro: uma remuneração à sociedade pela exploração desses recursos não renováveis.⁶

Pagamento pela ocupação ou retenção de área, segundo a mesma lei, compreende o seguinte:

Art. 51. O edital e o contrato disporão sobre o pagamento pela ocupação ou retenção de área, a ser feito anualmente, fixado por quilômetro quadrado ou fração da superfície do bloco, na forma da regulamentação por decreto do Presidente da República.

Parágrafo único. O valor do pagamento pela ocupação ou retenção de área será aumentado em percentual a ser estabelecido pela ANP, sempre que houver prorrogação do prazo de exploração.

⁵ LEITE, Fabricio do Rozario Valle Dantas. “As participações governamentais na indústria do petróleo sob perspectiva do estado-membro: Importância econômica, natureza jurídica e possibilidade de fiscalização direta”. *Revista Direito GV* [on-line]. Rio de Janeiro, 2009, vol. 5, n. 2, pp. 527-48.

⁶ Disponível em: <www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes/estimativa-royalties>.

Segundo José Marcos Domingues, este entende que o pagamento pela ocupação ou retenção de área, consistiria em espécie de aluguel devido pela posse de domínio público em que se constitui a jazida, (superfície do bloco) objeto de concessão. A participação é devida desde o momento da assinatura do contrato não importando a atividade de exploração. Arrecadação dessa participação deverá ser inteiramente destinada a Agência Nacional de Petróleo.⁷

Por sua vez, os royalties incidem sobre o valor da produção do campo e são recolhidos mensalmente pelas empresas concessionárias por meio de pagamentos efetuados à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) até o último dia do mês seguinte àquele em que ocorreu a produção. A STN repassa os royalties aos beneficiários com base nos cálculos efetuados pela ANP, de acordo com o estabelecido pelas leis n. 9.478/1997 e n. 7.990/1989, regulamentadas, respectivamente, pelos decretos n. 2.705/1998 e n. 1/1991. Os royalties incidem sobre a produção mensal do campo produtor.

O valor a ser pago pelos concessionários é obtido multiplicando-se três fatores:

- (1) Alíquota dos royalties do campo produtor, que pode variar de 5% a 10%;
- (2) Produção mensal de petróleo e gás natural produzidos pelo campo;
- (3) Preço de referência desses hidrocarbonetos no mês (artigos 7º e 8º do Decreto n. 2.705/1998, que regulamentou a Lei n. 9.478/1997).

A *participação especial* é uma compensação financeira extraordinária devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural para campos de grande volume de produção.

Ressalva ANP, para a apuração da *participação especial* sobre a produção de petróleo e de gás natural, alíquotas progressivas, que podem variar de acordo com a localização da lavra, o número de anos de produção e o respectivo volume de produção trimestral fiscalizada, são aplicadas sobre a receita líquida da produção trimestral de cada campo, consideradas as deduções previstas no § 1º do art. 50, da Lei nº 9.478/1997 (royalties, investimentos na exploração, custos operacionais, depreciação e tributos).

Portanto, os royalties e as demais participações são mecanismo jurídicos com impactos importante na redistribuição das receitas oriundas da exploração e produção de

⁷ OLIVEIRA, José Marcos Domingues. “Aspectos tributários do direito do petróleo: Natureza jurídica das participações governamentais”. In: RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá (org.). *Estudos e pareceres: Direito de petróleo e gás*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

petróleo e outros hidrocarbonetos, que afetam a economia de um País, e que contribui significativamente para o crescimento econômico influenciando diretamente no aumento do Produto Interno Bruto (PIB), não somente, mas também que influencia na qualidade de vida dos integrantes da sociedade política, os cidadãos que poderão ter um benefício público proveniente das receitas oriundas da exploração de petróleo que sejam importantes para investimentos ligados a educação, saúde, infraestrutura, entre outros.

A peculiaridade do modelo brasileiro que difere do moçambicano e angolano, reside no aspecto de como redistribuição das participações dos royalties para os estados, município e distrito federal, de forma que esta é realizada. Porém este modelo possibilita aos governos estaduais e os municípios de participar diretamente e indiretamente dos benefícios oriundos das receitas pela exploração e produção de petróleo, que permite a circulação deste, para os estados e municípios, não somente a união, diferentemente do que sucede no modelo angolano e moçambicano, que são Estados unitários, em que não atendem cabalmente as demandas das províncias, municípios e distritos no âmbito de partilha das receitas oriundas da produção e exploração do petróleo. Este não tem recebido uma compensação direta proveniente da exploração e produção de petróleo, em um orçamento específico. E outra: a impossibilidade para compensação dos municípios e das províncias decorre de problemas administrativos e políticos, como passaremos a analisar.⁸

3. Sistema moçambicano de participações estatais nas indústrias petrolíferas e de gás natural

Antes demais caba destacar que Moçambique é um país situado no sudoeste africano, que nas últimas décadas este tem vindo a descobrir quantidades enormes de jazidas de gás e petróleo e que atrai com isso vários investimentos estrangeiros com interesse nestas áreas. O Estado autoriza as concessionárias o direito de exploração e de produção de petróleo e gás por via de um contrato de concessão que, segundo estipula o artigo 28 da Lei n. 21/2014, de 18 de agosto, enuncia *que a realização de atividades petrolíferas está sujeita à previa celebração de contrato de concessão*, que pelo menos em Moçambique este assume a natureza Administrativa, diferente da doutrina majoritária

⁸ Os royalties têm um impacto para o crescimento da economia, do Produto Interno Bruto e, por sua vez, são necessários mecanismos legais que possibilitem uma redistribuição das compensações petrolíferas de forma equitativa, capaz de gerar renda aos indivíduos que pertencem à região onde se explora e produz o petróleo e gás.

brasileira que atribui aos contratos de concessão entre as indústrias petrolíferas e Estado, a natureza de contrato *misto* que é disciplinado pelas regras do Direito Privado e que em simultâneo pautas por diretrizes do direito público, que em nosso entendimento a doutrina brasileira se posiciona melhor, quanto a adoção da natureza mista dos contratos de concessão atendendo as partes envolvidas neste negócios jurídicos⁹

As maiores multinacionais na área de exploração de petróleo e gás estão se instalando ao longo das zonas sul e norte com contratos firmados com o Estado moçambicano para pesquisa, exploração e produção de petróleos nas bacias moçambicanas como passaremos a demonstrar.

O imbróglio em Moçambique refere-se em relação às participações das atividades petrolíferas e de gás natural do Estado nas atividades de exploração e produção está ligada a fragilidade e lacunas, oriundas em primeiro em primeiro lugar da incapacidade normativa em regular as formas de participações. A *lei 21/2014 de 18 de agosto*, trata a questão de participação de forma não exaustiva, a lei reserva apenas dois artigos que dispõe sobre as participações o que deveria estar cristalizados na lei e em outros decretos que regulas as atividades petrolíferas, tão pouco a lei menciona sobre royalties e outras formas de compensação que é comum em vários países produtores de petróleo.¹⁰

A questão das participações, segundo a Lei n. 21/2014, vem regulada no art. 20, que dispõe o seguinte:

1. O Estado reserva-se ao direito de participar nas operações petrolíferas em que estiver envolvida qualquer pessoa jurídica.
2. A participação do Estado pode ocorrer em qualquer fase das operações petrolíferas, nos termos e condições a serem estabelecidos por contrato.
3. O Estado deve promover, de forma progressiva, a elevação da sua participação nos empreendimentos de petróleo e gás.

Como se pode observar da lei acima mencionada, ela trata as questões de participações de forma vaga e abstrata sem determinar os tipos de participação e as percentagens das alíquotas a que o Estado participa. Que em nosso entendimento a lei

⁹ Cf. A lei n. 21, de 18 de agosto de 2014. Disponível em: <extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/moz152023.pdf>.

¹⁰ A Lei dos Petróleos (n. 21/2014, de 18 de agosto), em seu artigo n. 21 refere-se às participações de forma muito vaga sem reduzir quaisquer conteúdos inerentes a participação. Se falamos da lei de petróleo, antes é preciso se reconhecer que se refere a lei a uma das leis mais importante que regulamenta as questões petrolíferas, na qual deveria ser amplamente e especificamente abordada as regras de participações do governo nas indústrias petrolíferas.

deveria mensurar certos aspectos inerentes as participações de forma cristalina e precisa e detalhada e que seja capaz de promover os desenvolvimentos econômico as províncias municípios e os distritos que não usufruem das atividades petrolíferas desenvolvidas nestas regiões. Ademais a lei e o decreto de petróleo não mencionam outras formas de compensação que as províncias produtoras de petróleo e gás natural são abrangidas.

As participações do Estado moçambicano nas indústrias petrolíferas se dão muitas vezes mediante o contrato de concessão e partilha, em que o governo participa em certas percentagens com a ENH (Empresa Nacional de Hidrocarbonetos), no tocante aos contratos comuns, que representa o país nas participações. E, no tocante aos contratos de concessão, o Estado participa dos ganhos petrolíferos *profit oil* por via de impostos ou tributos.¹¹

O outro artigo que pode ser mencionado ainda no âmbito da lei do petróleo é o artigo 19 n.2 da lei *21/2014 de 18 de agosto*, que faz a previsão sobre o desenvolvimento local das áreas de exploração de petróleo que dispõe o seguinte:

2. O Estado deve assegurar que uma percentagem das receitas geradas na produção de petróleo é canalizada para o desenvolvimento das comunidades das áreas onde se realiza as operações petrolíferas.

A ortigo não menciona como, e quanto das percentagens devem ser alocadas nas zonas de produção de petróleo, e que dificulta que os governos provinciais possam se beneficiar das receitas oriundas da exploração e produção de petróleo e gás natural. Um dos grandes problemas discutido nas indústrias petrolífera em Moçambique é como as receitas providas das operações petrolíferas afeta o desenvolvimento econômico do País e das comunidades que ainda registra o índice baixo do desenvolvimento humano. O que seria o contrário do que se espera.

Por outro lado, a questão das participações do Estado nas indústrias petrolíferas decorre de problemas da vontade políticas e da organização administrativa que não possibilita a maior participação das províncias e dos municípios na redistribuição e na compensação das recitas oriundas das atividades de exploração e produção de petróleo nas províncias e nos municípios que em termos práticos não contam os royalties e nem outras formas de participações de petróleo e gás. Em relação às questões políticas esta pesa sobre os aspectos contundente em relação à redistribuição das receitas petrolíferas e

¹¹ Disponível em: <<https://www.energycouncil.com/event-sponsors/enh/>>.

de gás natural no país, o que se verifica é que há falta da vontade política para que possa legislar neste sentido, para efetivação da ideia da descentralização econômica e administrativa que conferiria maior grau de autonomia e gestão dos recursos petrolíferos e outros hidrocarbonetos nas províncias e municípios como podemos analisar a competência destacada pela Lei n. 8/2003, de 19 de maio, regulamenta os órgãos locais do Estado,¹²

Artigo 19 (Competência do Governo Provincial)

Compete ao Governo Provincial:

- a) Aprovar a proposta do plano e orçamento provincial, supervisionar a sua execução e apreciar o respectivo relatório de balanço, observando as decisões do Conselho de Ministros;
- b) Supervisionar a ação e o funcionamento dos órgãos locais do Estado dos escalões de distrito, posto administrativo e localidade, em conformidade com a lei, as deliberações do Conselho de Ministros e com as especificidades da respectiva província;

A organização política e administrativa de Moçambique é um dos fatores que tem impactos na compensação financeira dos municípios e das províncias, que são uma espécie de estados, e que por sua vez não se beneficia diretamente na compensação provenientes das receitas oriundas das operações petrolíferas nas regiões produtoras dos recursos.¹³

Como se pode observar no artigo 19 da Lei n. 8/2003, de 19 de maio, o governo provincial dispõe de uma competência reduzida, em termos de administração e aproveitamento de recursos petrolíferos dentre outros hidrocarbonetos. No que tange à administração e à gestão de recursos petrolíferos, este não tem uma autonomia político-administrativa e econômica que possibilite às províncias e municípios, um ganho ou compensação direta provinda das receitas petrolíferas.

Embora haja uma pretensão de descentralização na supramencionada, ela não se demonstra eficaz em relação determinados aspectos ao nível da competência que as províncias têm referentes aos aspectos econômicos e administrativos.

Moçambique um Estado unitário, com um governo central representado pelos seus órgãos centrais do Estado, responsáveis pela administração direta do Estado ao nível

¹² Cf. Lei n. 8/2003, de 19 de maio, artigo 18.

¹³ Cf. ANTÓNIO, V. "Desenvolvimento municipal". Seminário sobre a Lei dos Municípios (Distritos Municipais rurais). Boane, 30 de agosto de 1995, pp. 4-5.

das competências atribuídas pela Lei.¹⁴ Por outro lado, temos os órgãos locais do Estado: o governo da província constituído por distritos, postos administrativos e localidades. Esses órgãos representam o poder central do Estado ao nível das províncias, raciocínio este que pressupõe que o governo local estará atrelado sempre às diretrizes do poder central. Contudo, o problema agudiza-se ainda mais à medida que os governadores das províncias são nomeados pelos presidentes da República, representando com isso o viés político partidário do poder ou do governo central. O que, em nossa análise sobre as participações do Estado nas indústrias petrolíferas, esteja muito longe de se concretizar em termos econômicos.

Ademais, a lei moçambicana de petróleo não observou na sua plenitude um processo democrático da participação da sociedade civil para sua feitura, em nossa tese a questão consolidação da democracia é um fator crucial não somente em Moçambique mais, vale dizer que muita parte da África carece desta consolidação que aprimoraria a questão da participação de Estado nas indústrias petrolíferas que pudesse beneficia a sociedade política em geral.

Quanto à Agência reguladora de atividades petrolíferas e outros hidrocarbonetos em Moçambique, é de extrema importância mencionar o papel do Instituto Nacional de Petróleo, que é uma pessoa jurídica do direito público, dotada de personalidade jurídica, autonomia administrativa, financeira e patrimonial, que exerce um papel regulador da atividades petrolíferas e de gás natural e é tutelado pelo Ministério que superintende as atividade petrolíferas, neste caso o Ministérios de recursos Minerais e energia. Por sua vez Instituto Nacional de Petróleo promove as atividades petrolíferas e é responsável pelas diretrizes para participação do setor público e privado nas atividades petrolíferas do país. Porém a Instituto Nacional de Petróleo se equipara a Agência nacional de petróleo no modelo brasileiro.

Além do Instituto Nacional de Petróleo, existe a Empresa Nacional de petróleo e hidrocarboneto a ENH que é compete para participar de todas operações petrolíferas e nas respetivas fases de atividades, desde a pesquisa, exploração, produção, refinação, transporte até a comercialização. A ENH é uma empresa pública representa o Estado nas participações das indústrias petrolíferas. Compete ainda à ENH gerir a quota de petróleo

¹⁴ Constituição da República de Moçambique, 2004, artigo 7 (Organização territorial). A República de Moçambique organiza-se territorialmente em províncias, distritos, postos administrativos, localidades e povoações.

Artigo 8 (Estado unitário). A República de Moçambique é um Estado unitário, que respeita na sua organização os princípios da autonomia das autarquias locais.

e gás natural destinado ao desenvolvimento do mercado nacional e indústrias do país, além de aprovar contratos de concessão com as demais empresas que tenham interesse na exploração e produção de petróleo.¹⁵

Além das participações contratuais da ENH, sob contratos de patilha que detêm uma percentagem dos lucros *Profit*, preestabelecidos no contrato de exploração e produção de petróleo com as concessionárias, tal que é um imperativo legal, imposto qualquer empresa que tenha interesse na exploração de petróleo e gás celebrar parceria com a ENH, E restante das receita reverte em favor do Estado, sob forma de imposto que é regulado por uma lei específica que recai sobre imposto sobre rendimento, imposto sobre valor acrescentado.

4. As indústrias petrolíferas e análise normativa das participações governamentais em Angola

Segundo a SONAGOL, a empresa estatal angolana responsável pela coordenação das atividades petrolíferas em Angola, esta revela que a prospecção de petróleo teve início desde 1910, e neste período a atividade de pesquisa foi concedida à Companhia Canha & Formigal, uma área de 114 mil km² no *Offshore* na Bacia do Congo e na Bacia do Kwanza, sendo o primeiro poço perfurado em 1915. 1955 ocorreu a primeira descoberta comercial de petróleo, feito da Petrofina no vale do Kwanza. Em parceria com o governo colonial a Petrofina criou a Fina Petróleos de Angola (Petrangol) e construiu a refinaria de Luanda para processamento do óleo cru. Em 1962 foi efetuado o primeiro levantamento sísmico do *Offshore* de Cabinda pela Cabinda Gulf Oil Company (Cabgoc) e, em setembro desse ano, surgiu a primeira descoberta. Em 1973, o petróleo tornou-se a principal matéria de exportação. Em 1974, a produção chegou aos 172 mil bpd, o máximo do período colonial.¹⁶

A descoberta de petróleo no Oeste africano, no geral, foi a partir dos anos 1950, quando ainda dominava o poder colonial; no que tange à Angola, a independência veio a ser alcançada no ano de 1975 e, nesta altura, começa o processo de nacionalização das empresas estatais. O processo de exploração e produção ganha força a partir do ano 2000;

¹⁵ CAMBA, Natalia Magaia. *Quadro de políticas de regulação de petróleo e gás natural em Moçambique*, Maputo, 3 de setembro de 2015.

¹⁶ Sonangol (Sociedade Nacional de Combustíveis de Angola), E. P. Disponível em: <www.sonangol.co.ao/Portugu%C3%AAs/ASonangolEP/Paginas/A-Sonangol-EP.aspx>.

em Angola, teve início a produção no campo de Girassol em 2001, o que foi um marco para o desenvolvimento de campos em águas profundas no Oeste da África. Nos anos seguintes, o início da produção dos campos gigantes de Kizomba em 2004 e de Dalia em 2006, e do projeto de Greater Plutonio em 2007, também contribuíram significativamente para o aumento da produção de petróleo no país⁴. Como consequência, entre 2002 e 2008, a Angola observou uma elevação substancial de 0,9 para 1,9 milhão barris por dia conforme indicado no gráfico.¹⁷

4.1 Análise legal das participações em Angola

No que tange aos aspectos normativos que regulam a questão das participações governamentais em Angola, ainda existem aspectos obscuros que deveriam estar claros e transparentes que ainda paira no regime angolano, que já deveriam ser ultrapassados. Atualmente as questões de royalties em Angola está em um processo de discussões para em relação à sua natureza jurídica e em dentre outros pormenores, se os mesmos se consubstanciam sobre a receita bruta ou deduções. Além das participações da concessionária nacional nas indústrias associadas sob forma de contrato de partilha de produção e legislação petrolífera angolana, Lei n. 10/04, de 12 de novembro, de 26 de agosto, que revoga a Lei Geral das Atividades Petrolíferas, n. 13/78, de 16 de agosto, estabelece, bônus de petróleo, que figura, *como a compensação pecuniária paga à Concessionária Nacional pelas suas associadas em resultado da execução das operações petrolíferas*. Além de outras tributações específicas previstas na lei de tributação de atividades petrolíferas (LAP).

Ricardo Bandeira Jorge acrescenta que o modelo angolano concebeu os royalties como espécie tributos oriundos da exploração e produção de petróleo, regulado pela Lei tributária das atividades petrolíferas, entendimento este que se distancia com o modelo Brasileiro e Americano.

O legislador angolano no Regulamento Fiscal da Indústria Mineira, qualifica o “royalty” como sendo um “Imposto sobre o valor dos recursos minerais”, adotando idêntica qualificação na LTAP, ao denominá-lo como “Imposto sobre a produção do petróleo”. Diferente entendimento é professado pela

¹⁷ Boletim de conjuntura da indústria de petróleo, Superintendência de Petróleo / Diretoria de Estudos do Petróleo, Gás e Biocombustíveis. Disponível em: <epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/boletim-de-conjuntura-da-industria-do-petroleo>.

jurisprudência norte-americana, a qual, o qualifica como sendo uma contraprestação do contrato. A questão não é linear. (Jorge, cit., p. 22.)¹⁸

Com isso cabe dizer, que o Estado ganha em primeiro lugar com exploração e produção de petróleo através da quota parte das participações da Concessionaria Nacional A Sonangol, que é a empresa do Estado responsável pela contratação das outras entendidas privadas no âmbito das atividades petrolíferas.

Porém, a receitas proveniente das atividades petrolíferas são revertidas em favor do estado em grande partes por via de tributação , a na qual incidem sobre os de 50% do lucro o *profit*, que cabem a concessionaria nacional, Sonangol e as suas associadas, e segundo a Lei tributária angolana n. 13/04 de 24 de dezembro, cabe a concessionar nacional apresentar a declaração das receitas das atividades petrolíferas no qual serão deduzidos os impostos sobre *produção de petróleo*, incidem sobre a quantidade de petróleo bruto e gás natural medida à boca do poço e de outras substancias, deduzidas das quantidades consumidas *in natura* nas operações petrolíferas. A taxa de imposto de produção é de 20%; entretanto, a mesma taxa pode ser reduzida até aos 10% em determinadas condições de produção, tais como a exploração de petróleo em jazigos marginais, a exploração de petróleo em áreas marítimas com coluna de água superior a 750 metros, exploração terrestre de difícil acesso. Por sua vez, mesma legislação tributária concebe o imposto sobre *transação de petróleo*, que incide sobre a transação realizada pelo concessionário nacional e as suas associadas, porém a taxa média é de 70%, segundo o artigo 48 da LAP; e, quando a concessionária nacional realiza a exploração sem partilha de outras entendidas empresárias providas, a taxa é de 65%.¹⁹

Portanto, as receitas petrolíferas oriundas das atividades de produção e exploração de petróleo reverte em favor do estado provia de imposto que constituiu uma das fontes de receitas públicas.

Vigora em Angola, o regime de domínio público dos recursos minerais, energético, hídricos entre outros que são de domínio público, pertencente ao Estado. O Estado é detentor de todos recurso contido no solo, subsolo plataforma continental e que por sua vez delega o direito e exclusivo da Concessionária Nacional Sonangol o direito a pesquisa e produção de hidrocarbonetos, por fim este exerce o direito celebrando

¹⁸ Disponível em: <www.sonangol.co.ao/Portugu%C3%AAs/ASonangolEP/Paginas/A-Sonangol-EP.aspx>.

¹⁹ Lei n. 10/04 de 12 de novembro, de 26 de agosto, que revoga a Lei Geral das Atividades Petrolíferas, n. 13/78, de 16 de agosto.

contratos com as demais empresas privadas que figuram como associados. A respeito das atividades petrolíferas, o estado angolano cedeu o direito de produção e pesquisa à Concessionária Nacional Sonangol, por via de lei, que é responsável pela contratação de outras entidades privadas por meio de contrato de concessão e contrato de partilha.

De acordo com Ricardo Bandeira Jorge, o regime público angolano, no tocante ao contrato de concessão, reveste a natureza administrativa, sustentada pelo princípio de domínio dos bens públicos, onde ainda impera a ideia de hierarquia ou de posição dos sujeitos, da administração no âmbito da contratação; entretanto, esse entendimento já foi ultrapassado no sistema brasileiro, que adota o modelo misto, que se demonstra mais evoluído em pontos práticos e jurídicos, não somente sustentável, em termos de flexibilização econômica e as paridades das partes.²⁰

Além desses aspectos anteriormente citados, Jorge ressalva ainda que é comum, em Angola, os contratos *joint operating agreements* ou *joint venture*, denominados no ordenamento jurídico angolano por “grupo de empreiteiros”, que consiste num acordo em que as partes se vinculam à constituição de uma sociedade com vista à exploração conjunta do mesmo bloco, tornando-as, então, cotitulares desta. O Grupo de Empreiteiros funciona, portanto, como o contrato base da relação comercial, disciplinando os interesses das partes e alocando os mecanismos de controlo da sociedade. Permite, reunir recursos, partilhar encargos e distribuir os riscos inerentes à atividade, sendo ainda que o objeto desta exclui qualquer atividade a jusante da de pesquisa, prospecção, desenvolvimento e exploração de hidrocarbonetos.

O grande problema da redistribuição das rendas proveniente da exploração de petróleo em Angola e Moçambique, reside em mesmo aspecto, que é a falta da repercussão econômica que se efetiva sob ponto de vista de desenvolvimento econômico. Atualmente se, segundo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), *em coordenação com o Ministro da Economia e Planeamento, realizou a apresentação pública do estudo sobre as “Atualização estatística dos Indicadores e Índices de Desenvolvimento Humano de 2018” e a “Tendências da Desigualdade de Rendimentos na África Subsaariana.*

Segundo o Relatório da ONU 2018, Moçambique e Angola figura como os países pobres, com baixo índice de emprego, saúde educação. em tese, este fenômeno, deve-se a questão da má distribuição da renda e partilha dos bens

²⁰ JORGE, Ricardo Bandeira. *O “profit oil” em Angola: Um contributo*, Lisboa, 2013. p. 7.

públicos do Estados, que são falta de transparência e, por outro lado, falta de vontade política para uma distribuição melhor das rendas.²¹

Cumprida nesta senda, salientar o modelo político e administrativo vigente em Angola que reflete na questão da distribuição das riquezas. Angola é um Estado unitário democrático de direito. Os modelos unitários pelo menos em África enfraquecem a democracia uma vez que toda a administração territorial parte dos poderes centrais do Estado. Isto o Estado central é o maior detentor dos poderes de gestão desde do topo até as periferias. A falta da descentralização política e administrativa das províncias é um problema crucial, que relega aos governos provinciais estarem atrelados ao mesmo órgão central político que nomeia os dirigentes e/ou governador provinciais.²²

As províncias não têm autonomia plena em alguns aspectos e muito menos competência para participar da gestão petrolífera e outros recursos; com isso, os Estados produtores – neste caso, as províncias – não têm uma reserva das participações, sejam especiais, royalties ou de outros tipos, a não ser o regime geral dos impostos que podem refletir no orçamento provinciais não de forma direta das atividades petrolíferas. Como se pode observar das leis que regulamentam atividade petrolífera elas não fazem menção a questão a este aspecto das redistribuições das receitas para províncias.

5. Análise do regime nigeriano em relação à exploração de gás e petróleo

Nigéria, diferencia com Angola e Moçambique em primeiro na forma de Estado, que se organiza a partir do federalismo, na qual o Estado dispõe de um leque de autonomia administrativa e política mais complexa ao nível interno, que resguarda a autonomia legislativa, entre outras.

A Nigéria comporta uma tradição diferenciada de Moçambique e Angola, que foram colónias portuguesas e que em termos de sistemas jurídicos comporta raízes

²¹ Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) 2018. Disponível em: <www.ao.undp.org/>.

²² A organização política e administrativa na Angola é um fator crucial, que centraliza toda a gestão do país no governo central, ficando pouca margem para os governos provinciais. Porém, a questão agrava-se ainda mais pela ausência de municípios. Portanto, esses elementos têm um papel preponderante para a distribuição da receita proveniente da exploração de petróleo e gás.

distintos, que é regido por civilizações anglo-saxônicas e com viés diferenciado da tradição civilista.

O Estado nigeriano possui uma das maiores reservas de petróleo da África, com 37,2 bilhões de barris e uma significativa reserva de 5,12 trilhões de m³ de gás natural, que representa aproximadamente 2,8% das reservas mundiais (OPEP, 2013; OMC, 2009). Deste modo, o país é o décimo segundo maior fornecedor mundial de petróleo e gás, com uma exploração média diária de 2,27 milhões de barris de petróleo e extração anual de 42 bilhões m³ de gás natural.²³

A indústria do petróleo na Nigéria é a maior do continente africano. A partir de 2014, a indústria de petróleo da Nigéria contribuiu com cerca de 14% para a sua economia. Portanto, embora o setor de petróleo seja importante, ele permanece, de fato, uma fração da economia global do país. As exportações de petróleo e gás representam mais de 98% das receitas de exportação e cerca de 83% da receita do governo federal, além de gerar mais de 14% de seu PIB. Também fornece 95% de ganhos em divisas e cerca de 65% das receitas orçamentárias do governo.

Nigéria se demonstra ser o país mais avançado em relação às questões da legislação petrolífera no âmbito de exploração e produção de petróleo, diferente pelo menos de Angola Moçambique e Guiné equatorial, em o modelo se demonstra não muito apto nas questões de participação no *Profit oil* ou nas participações de produção de petróleo e gás. O autor nigeriano Obamaio conceitua as participações governamentais:

The term, “national/Nigerian participation”, aptly christened “Nigerian Content” or “local content”, has been defined as the quantum composite value added or created in the Nigerian economy through the utilization of Nigerian human and material resources for the provision of goods and services to the petroleum industry.

[O termo “participação nacional/nigeriana”, apropriadamente batizado de “conteúdo nigeriano” ou “conteúdo local”, foi definido como o valor agregado quântico adicionado ou criado na economia nigeriana através da utilização de recursos humanos e materiais nigerianos para o fornecimento de bens e serviços para a indústria do petróleo.]

²³ Disponível em: <www.opec.org/opec_web/en/publications/337.htm>.

Este conceito de *participações* perpassa por diversos entendimentos, mas que em seu conteúdo mínimo, dispõe de um denominador comum, segundo o nigeriano Tam Brisibe, equipara essa visão sendo como mais apropriada à definição contida na seção 106 da Lei de Desenvolvimento de Conteúdo da Indústria de Petróleo e Gás da Nigéria, que define o termo “conteúdo nigeriano como “o *quantum*” de valor agregado composto ou criado na economia do país (nigeriana), por um desenvolvimento sistemático de capacidade e através da utilização deliberada dos recursos e serviços humanos e materiais nigerianos na indústria nigeriana de petróleo e gás. No entanto, de acordo com Tam Brisibe, “o conteúdo local pode por sua vez, significar coisas diferentes para pessoas diferentes”.²⁴

O denominador comum é a adição de valor no país. Obuaya, uma voz líder no clamor por uma maior participação de empresas locais na exploração e produção de petróleo, forneceu suas definições em consonância com essa ideia de adição de valor. Este define o conteúdo local como “um conjunto de orientação e ações deliberadas para desenvolver a capacidade doméstica relevante para prestação de serviços e produtos comparáveis dentro dessa indústria” e “uma oportunidade de construir localmente uma cultura sustentável de qualidade e capacidade de serviço superior às expectativas dos clientes e comparável a normas internacionais por meio de pessoal e gerenciamento locais importantes”. Embora simples, as definições de Obuaya refletem sobre alguns índices importantes para examinar o conceito de conteúdo local, como “orientação deliberada”, “capacitação”, “capacidade sustentável.

7. Considerações finais

As participações governamentais têm naturezas diferentes em cada ordenamento jurídico; em alguns países, revestem a natureza jurídica tributária e, para outros, têm a natureza compensatória, porém o denominador comum é a compensação econômica do Estado hospedeiro, que recebe para si receitas provenientes dos encargos pagos pela exploração e produção de hidrocarbonetos em determinadas regiões, seja por via de tributo ou outra.

No que diz respeito a Angola e Moçambique, pouco se discute em relação aos royalties, que, segundo alguns autores, materializam-se na forma de impostos tributados

²⁴ *Ibidem*, p. 136.

às concessionárias privadas, incidindo sobre os lucros líquidos advindos da transação ou comercialização do petróleo em determinadas porcentagens estipuladas por lei. Vigora ainda nesses dois regimes as participações oriundas dos contratos de parceria, partilha, *joint venture*, na qual a empresa pública participa com uma porcentagem. Em Angola, a Sonangol-EP representa o país nas operações petrolíferas; em Moçambique, a ENH-EP: essas empresas gerenciam a quota parte das receitas petrolíferas em favor do Estado.

Ainda sobra dúvidas no modelo angolano e moçambicano em relação à gestão e participações transparentes das receitas de petróleo que, muitas vezes, são usadas como garantias de dívidas comerciais do Estado e que trazem consigo retornos negativos à economia, depreciando com isso a questão da redistribuição das receitas petrolíferas para as províncias e municípios, que são isentos nesse processo econômico de exploração de petróleo. A questão torna ainda mais difícil dos entes provinciais e municipais participar das receitas petrolíferas, visto que a organização administrativa e política em relação à descentralização econômica não abre muito espaço para as autarquias, os governos das províncias de participar deste processo, que necessita de uma democracia cristalina para a participação da comunidade.

O índice do desenvolvimento humano desses países continua baixo, fator este que deixa a desejar, uma vez que essas receitas deveriam alavancar a economia e melhorar a qualidade de vida desses países, que inclui a Nigéria, na África ocidental.

Diferente de Angola e Moçambique, a Nigéria prevê a capitalização dos royalties e outras formas tributárias de participações; entretanto, a estrutura nigeriana também difere de Angola e Moçambique, pelo fato deste adotar a forma do Estado unitário, estão federativos, que autonomiza mais aos governos estaduais em alguns aspectos normativos e administrativos. Contudo, a Nigéria padece das mesmas enfermidades moçambicanas e angolanas, sob o ponto de vista do impacto macroeconômico para o desenvolvimento humano.

No tocante ao Brasil, as questões de participações governamentais, em tese, encontram-se no passo acentuado em relação aos demais países, quanto à estrutura da natureza jurídica delas, e as questões da redistribuição, que é pacífica entre os estados produtores, não produtores, municípios e Distrito Federal. Com relação à democratização das receitas e atividade petrolíferas, vislumbra-se passos largos da participação e aparência da comunidade nesse processo normativo, que, afinal, também carece de ser aprimorado e em relação a alguns aspectos.

Referências bibliográficas

- ANTÓNIO, V. “Desenvolvimento municipal”. Seminário sobre a Lei dos Municípios (Distritos Municipais rurais). Boane, 30 de agosto de 1995, pp. 4-5.
- BOLETIM de Conjuntura da Indústria de Petróleo. Superintendência de Petróleo/Diretoria de Estudos do Petróleo, Gás e Biocombustíveis. Disponível em: <epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/boletim-de-conjuntura-da-industria-do-petroleo>.
- CAMBA, Natalia Magaia. *Quadro de políticas de regulação de petróleo e gás natural em Moçambique*, Maputo, 3 de setembro de 2015.
- EMPRESA Nacional de Hidrocarbonetos (ENH). Disponível em: <www.energycouncil.com/event-sponsors/enh/>.
- JORGE, Ricardo Bandeira, *O “profit oil” em Angola: Um contributo*, Lisboa, 2013. p. 7.
- LEI n. 21, de 18 de agosto de 2014. Disponível em: <extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/moz152023.pdf>.
- LEI n. 10/04 de 12 de novembro, de 26 de agosto, que revoga a Lei Geral das Atividades Petrolíferas, n. 13/78, de 16 de agosto.
- LEITE, Fabricio do Rozario Valle Dantas. “As participações governamentais na indústria do petróleo sob perspectiva do estado-membro: Importância econômica, natureza jurídica e possibilidade de fiscalização direta”. *Revista Direito GV* [on-line]. Rio de Janeiro, 2009, vol. 5, n. 2, pp. 527-48.
- MENEZELLO, Maria D’Assunção Costa, *Comentários a Lei de petróleo: Lei Federal n. 9.478. De 6-8-1997*, São Paulo: Atlas, 2000.
- NNPC. NIGERIAN NATIONAL PETROLEUM CORPORATION (2016a). Annual Statistical Bulletin 2015. Disponível em: <nnpcgroup.com>.
- OLIVEIRA, José Marcos Domingues. “Aspectos tributários do direito do petróleo: Natureza jurídica das participações governamentais”. In: RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá (org.). *Estudos e pareceres: Direito de petróleo e gás*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.
- ONYI-OGELLE, Helen Obioma, *National Participation in the Nigeria Oil and Gas Industry: Prospects and Challenges*, Nnamdi Azikiwe University (Awka), Nigeria, 2016.
- RELATÓRIO da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2018. Disponível em: <www.ao.undp.org/>.
- RELATÓRIO da Organização Mundial da Saúde (OMS) na Nigéria, 2018. Disponível em: <nacoesunidas.org/?post_type=post&s=Nig%C3%A9ria>.
- SONANGOL. Disponível em: <www.sonangol.co.ao/Portugu%C3%AAs/ASonangolEP/Paginas/A-Sonangol-EP.aspx>.
- WAHAB L. & DIJI C.J. *Comparative Analysis of Nigeria Petroleum Fiscal Systems Using Royalty and Tax Optimization Models to Drive Investments*, 2017.