

# A REGULAÇÃO DO SECTOR DO PETRÓLEO EM MOÇAMBIQUE: O DILEMA ENTRE O INSTITUTO NACIONAL DE PETRÓLEO E A ALTA AUTORIDADE DA INDÚSTRIA EXTRATIVA

*Edson Da Graça Francisco Macuácuá<sup>1</sup>, Noé José Penete<sup>2</sup>*

**ABSTRACT** *This scientific article on the theme “The Regulation of the Oil Sector in Mozambique: the dilemma between the INP and the High Authority of the Extractive Industry” presents a reflection and the main research results on the problem and the dilemma that arises around the National Petroleum Institute, which is the current regulator of the oil sector and the High Authority for the Extractive Industry, which despite its legal provision, has not yet been materially created, which raises and raises some doubts regarding its legal nature, one that under the terms of the Petroleum Law its action will also focus on the control of petroleum activities, a fact that in a preliminary view there seems to be an overlap in terms of competences and powers with other existing institutions, mainly the National Petroleum Institute. Thus, throughout the article, some proposals are presented for a better legal framework and the indispensability of installing the High Authority for Extractive Industry, as we assume that this entity, unlike the National Petroleum Institute, when duly and legally framed, dealing with only specific and non-generic aspects, it may become the necessary regulator for the oil sector, in particular, and for the extractive industry, in general, giving it greater and true independence from the public power, endowed with capacities and mechanisms of public and non-political investigation, inspection and monitoring.*

**SUMÁRIO** 1. Introdução. 2. Conceito de Regulação. 2.1 Importância da Regulação. 3. Enquadramento Constitucional e Legal da Regulação em Moçambique. 4. Instituto Nacional de Petróleo (INP) Enquanto Entidade Reguladora. 4.1 Natureza jurídica do Instituto Nacional de Petróleo. 4.2 Atribuições e competências do Instituto Nacional de Petróleo – INP. 4.3 Análise crítica a sua natureza jurídica: Será que o INP é o regulador necessário para o sector petrolífero? 4.4 Por que razões o INP está longe de ser um regulador necessário para o sector petrolífero? 5. Do Descompasso do INP e a busca por

---

1 Pós-Doutorando em Direito; Doutor em Direito; Doutor em Paz, Democracia, Movimentos Sociais e Desenvolvimento Humano; Vice-Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior; Docente Universitário e Advogado.

2 Mestrando em Direito Administrativo. Licenciado em Direito. Conservador e Notário Superior em exercício.

uma verdadeira Autoridade Reguladora para o Sector Petrolífero: O dilema entre o INP e a Instalação da Alta Autoridade da Indústria Extrativa em Moçambique. 5.1 Situação actual da Alta Autoridade da Indústria Extrativa em Moçambique. 5.2 Do dilema entre a Alta Autoridade da Indústria Extrativa VS Instituto Nacional de Petróleo enquanto regulador do sector petrolífero. a) Elementos suscitadores de dúvidas. b) Natureza jurídica da Alta Autoridade da Indústria Extrativa em Moçambique: Proposta para seu enquadramento legal. c) Constrangimentos da não instalação da Alta Autoridade da Indústria Extrativa. 6. Do Direito Comparado: Experiências de Criação de Entidades Similares. 7. Nosso Posicionamento. 8. Considerações Finais e Sugestões. 9. Bibliografia.

**KEYWORDS** Regulation. Petroleum Sector. High Authority for the Extractive Industry. National Petroleum Institute.

## 1. INTRODUÇÃO

O Instituto Nacional de Petróleo, criado pelo Decreto n.º 25/2004 de 20 de agosto, é a atual entidade reguladora do sector petrolífero, cuja natureza jurídica traduz-se como sendo uma pessoa colectiva de direito público, dotada de personalidade jurídica, autonomia administrativa, financeira e patrimonial, tutelado pelo Ministério que superintende às actividades petrolíferas, conforme prevê o artigo 22 da Lei 21/2014, de 18 de agosto – Lei de Petróleos. Na mesma lei, mormente no seu artigo 23, estabelece que a Alta Autoridade da Indústria Extrativa exerce a sua acção no controlo das actividades petrolíferas, e que nos termos da Lei n.º 20/2014, de 18 de agosto – Lei de Minas, no seu artigo 25 impunha um prazo de 12 meses para a sua instalação, o que não foi respeitado.

Neste contexto, face a previsão legal da Alta Autoridade da Indústria Extrativa e a existência da actual entidade reguladora do sector petrolífero, com competências a atribuições definidas por lei, levanta-se e suscita-se algumas dúvidas no que diz respeito a natureza jurídica desta Autoridade, uma vez que nos termos da Lei de Petróleos a sua acção também vai incidir no controlo das actividades petrolíferas, facto que numa visão preliminar parece existir uma sobreposição em termos de competências e poderes com outras instituições já existentes, mormente, o Instituto Nacional de Petróleo.

É nesta perspectiva que ao longo do presente artigo serão abordados o dilema existente entre estas duas “entidades e/ou autoridade” e apresentadas várias questões e críticas sobre o actual figurino do Instituto Nacional de Petróleo, propondo a revisão das suas competências e, por conseguinte, a necessidade de criação de uma Autoridade Reguladora verdadeiramente

independente, com melhor enquadramento legal, que o confira maior independência perante o poder público, quer em termos de competências, âmbito, funções, composição, mecanismos de designação dos seus membros (baseada na competência profissional), diferentemente do que sucede no Instituto Nacional de Petróleo, pressupondo assim a indispensabilidade da instalação da Alta Autoridade da Indústria Extrativa.

## 2. CONCEITO DE REGULAÇÃO

Num sentido restrito, Sanches (2000)<sup>3</sup> ensina que a regulação é a criação de normas jurídicas que vão disciplinar o exercício de certas actividades, ou seja, é um acesso especial a determinados bens (exercício de algumas actividades comerciais, por exemplo). Por assim dizer, a regulação é a negação da mão invisível de autorregulação do mercado, ou seja, uma afirmação da mão confiscadora do Estado, que procura obter a resolução dos problemas sociais por meio de uma ampla intervenção na economia e na sociedade.

Mais ainda, nessa direcção, Pessoa (2004)<sup>4</sup> propõe uma concepção mais ampla de regulação no âmbito jurídico. Trata-se de definir a regulação não apenas como correcção de distorções do mercado, mas como um instrumento político fundamental, de carácter social.

Canotilho (2009)<sup>5</sup> ensina que o termo regulação difundiu-se, porém, corretamente numa acção mais restrita, que associa à institucionalização de entidades independentes aptas para estabelecer os esquemas regulativos das regras do jogo económico e para dirimir os conflitos em domínios sectoriais política e economicamente sensíveis.

Face a estas abordagens conceptuais, concordamos com o posicionamento de Alex Afonso (2014)<sup>6</sup>, relativamente ao principal alvo da regulação, onde segundo este, na prática, o alvo da regulação é seguramente o consumidor final, a este deve ser assegurado um produto final digno da expectativa à volta do seu investimento quer se trate do recurso a determinados serviços quer se trate da obrigação subjacente à prestação de um serviço público, não podendo a assimetria de informação (dissidência regulado e regulador) pôr em causa esse direito.

---

3 Sanches, 2000:5-22.

4 Pessoa, 2004.

5 Canotilho, 2009:99, citado por Macuácuca, 2019:93.

6 Afonso, 2014:33, citado por Macuácuca, 2019:97.

Por isso mesmo, em nosso entender, concluímos que quando se trata e fala de Regulação, ela diz respeito a todo o tipo de intervenção que o Estado faz na actividade económica pública e privada para controlar e orientar o mercado assim como para proteger o interesse público, actividade atribuída ao órgão regulador.

## 2.1 Importância da Regulação

A função do Estado regulador concretiza, mediante o exercício de competências de supervisão e regulação, uma «*presença pública indirecta na economia*», e implica a assunção de um dever público de vigilância e garantia do desenvolvimento crescentemente privatizado das actividades económicas na “*sociedade de risco*”.<sup>7</sup>

O exercício da regulação pelo Estado traduz-se, assim, no estabelecimento de regras gerais e abstratas de modo economicamente ordenado, com o intuito de reforçar ou controlar a livre concorrência, compreendendo um variado leque de poderes, que se poderão agrupar em:

- i. *Poderes de informação e acompanhamento*, cujo objetivo é o de o regulador se inteirar das situações que caem sob a sua alçada, acompanhando o desempenho das entidades reguladas e efetuando uma verificação prévia da informação a ser dirigida ao público;
- ii. *Poderes normativos*, ao abrigo dos quais o regulador emite regras gerais e abstratas para o sector regulado;
- iii. *Poderes de decisão concreta*, nos quais se incluem os poderes do regulador de atribuir autorizações e licenças, de manter registos, etc.;
- iv. *Poderes de fiscalização concreta*, através dos quais o regulador verifica a observância daquilo que tenha sido por si determinado; e
- v. *Poderes sancionatórios*, através dos quais o regulador exerce as suas funções de prevenção e retribuição de violações perpetradas pelas entidades reguladas.<sup>8</sup>

Neste contexto, como nos referimos anteriormente, a regulação pelo Estado é de extrema importância quando olhado ao seu alvo principal, o consumidor final, pois a este deve ser assegurado um produto final digno da expectativa à volta do seu investimento quer se trate do recurso a determinados serviços

<sup>7</sup> Figueiredo, 2006, citado por Macuacua & Gonçalves, 2021:42.

<sup>8</sup> Cordeiro, 2006:739 e ss, citado por Macuácuá, & Gonçalves, 2021:42.

quer se trate da obrigação subjacente à prestação de um serviço público, sem prejuízo da observância daquilo que tenha sido determinado pelo regulador.

### 3. ENQUADRAMENTO CONSTITUCIONAL E LEGAL DA REGULAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

Ao abordar a temática relativa ao enquadramento constitucional da regulação em Moçambique, Edson Macuácuca (2019)<sup>9</sup> remete-nos primeiramente ao número 1 do artigo 249 da Constituição da República, onde no capítulo concernente a Administração Pública estabelece que a administração pública se estrutura com base no princípio da descentralização<sup>10</sup> e desconcentração<sup>11</sup>, promovendo a modernização e a eficiência dos seus serviços sem prejuízo da unidade de acção e dos poderes de direcção do Governo.

Segundo o mesmo autor<sup>12</sup>, face a disposição do número 2 do artigo 249 da Constituição da República, encontra-se algum fundamento constitucional para a existência de outras pessoas colectivas distintas do Estado-Administração, dotadas de personalidade jurídica distinta do Estado, capacidade jurídica própria, com autonomia administrativa, patrimonial e financeira, embora que no mesmo contexto não tenha sido previsto expressamente a possibilidade de criação de entidades administrativas independentes, ao que sucede com a Comissão Nacional de Eleições<sup>13</sup> e do Provedor de Justiça<sup>14</sup>, pelo que o autor sugere a previsão expressa pela Constituição da República a criação de entidades administrativas independentes, definindo em termos gerais a sua natureza jurídica.

9 Macuácuca, 2019:126.

10 Descentralização pressupõe distribuir competências ou seu exercício entre entidades com personalidade jurídica própria. Aliás, nos termos da Lei n.º 7/2012, de 8 de fevereiro, é o processo de criação pelo Estado de pessoas colectivas públicas menores, o que implica que a prossecução do interesse geral possa ser encarregue a outras pessoas colectivas públicas diferentes do Estado-Administração.

11 A desconcentração ocorre quando as atribuições são divididas entre órgãos públicos pertencente a uma única pessoa jurídica, mantendo-se a vinculação hierárquica, e de acordo com a Lei n.º 7/2012, de 8 de fevereiro, este princípio determina a transferência ordinária ou delegação de poderes dos órgãos superiores da hierarquia da Administração Pública para os órgãos locais do Estado ou para os funcionários e agentes subordinados.

12 Macuácuca, 2019:127.

13 Nos termos do número 3 do artigo 135 da Constituição da República.

14 Nos termos do número 1 do artigo 257 da Constituição da República.

Concordando com o autor em referência, relativamente a possibilidade de criação de entidades administrativas independentes, é nosso entender ser uma matéria de extrema importância, principalmente para o sector de petróleos, quando nos últimos tempos discute-se bastante a questão da tributação no negócio do petróleo em Moçambique, os ganhos não vão ao encontro do que realmente é produzido, daí a necessidade de existência de uma entidade verdadeiramente independente, fora de qualquer tipo ou natureza de interferência. Sobre esta temática, discutiremos nos próximos capítulos.

Ainda na senda da regulação, relativamente ao seu enquadramento legal, o mesmo autor faz referência a Lei n.º 7/2012, de 8 de fevereiro, onde no seu capítulo VIII, mormente no artigo 67, define as espécies de descentralização, designadamente: as autarquias locais, a administração indirecta do Estado, instituições públicas do ensino superior, associações públicas, onde a administração indirecta do Estado compreende o Banco de Moçambique, os institutos públicos, as fundações públicas, os fundos e o sector empresarial do Estado, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, da lei em alusão.<sup>15</sup>

#### 4. INSTITUTO NACIONAL DE PETRÓLEOS (INP) ENQUANTO ENTIDADE REGULADORA

##### 4.1 Natureza jurídica do Instituto Nacional de Petróleo

O Instituto Nacional de Petróleo foi criado pelo Conselho de Ministros ao abrigo do Decreto n.º 25/2004 de 20 de agosto, como entidade reguladora.

Nos termos da Lei de Petróleos<sup>16</sup>, a sua natureza jurídica traduz-se como sendo uma pessoa colectiva de direito público, dotada de personalidade jurídica, autonomia administrativa, financeira e patrimonial é tutelado pelo Ministério que superintende às actividades petrolíferas.

Outrossim, o Instituto Nacional de Petróleos é a entidade reguladora responsável pela administração e promoção das operações petrolíferas, sob tutela do Ministério que superintende a área de petróleos e de gás, responsável pelas directrizes para participação do sector público e privado na pesquisa, exploração dos produtos petrolíferos e seus derivados.

<sup>15</sup> Macuácuá, 2019:128

<sup>16</sup> Vide o artigo 22 da Lei n.º 21/2014, de 18 de agosto.

#### 4.2 Atribuições e competências do Instituto Nacional de Petróleo – INP

As atribuições e competências do Instituto Nacional de Petróleos, no âmbito da gestão da Base de Dados Nacional de Petróleos, âmbito das actividades de pesquisa, das actividades de pesquisa, de desenvolvimento, produção e transporte de petróleo, salvaguarda dos interesses dos operadores e no âmbito da administração, fiscalização e regulação, resultam dos artigos 3 e 4 do Decreto n.º 25/2005, de 20 de agosto, conforme se descreve abaixo.

Para a prossecução dos seus objectivos, o Instituto Nacional de Petróleos – INP tem as seguintes atribuições<sup>17</sup>:

- a) Regulação e fiscalização da actividade de pesquisa, produção e transporte de petróleo, bem como preparação de políticas de desenvolvimento e normas respeitantes as operações petrolíferas;
- b) 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 dos serviços e de defesa do meio ambiente;
- c) Organização, manutenção e consolidação do acervo das informações e dados técnicos relativos as actividades da indústria de petróleo, das reservas nacionais de petróleo e da informação produzida;
- d) Mediação, conciliação e arbitragem, quando lhe seja solicitada, devendo proceder de conformidade com o acordado pelas partes e com a legislação em vigor.

Ademais, no que concerne às suas competências, no âmbito da gestão da Base de Dados Nacional de Petróleos<sup>18</sup>, compete a esta entidade:

- 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;

<sup>17</sup> Vide o artigo 3 do Decreto 25/2004, de 20 de agosto.

<sup>18</sup> *Ibidem*, número 1, artigo 4.

- d) Acompanhar a evolução-tecnológica dos equipamentos e métodos aplicados a gestão de informações e dados técnicos relativos as operações petrolíferas;
- e) Promover estudos visando a delimitação de blocos para efeitos de operações petrolíferas e serviços de geologia e geofísica aplicados e actividade petrolífera;
- f) Elaborar propostas e critérios para a disponibilização de dados aos interessados.

No âmbito das actividades de pesquisa, compete ao INP<sup>19</sup>:

- 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) Supervisar a realização das actividades de prospecção e pesquisa e o cumprimento das obrigações de trabalho dos titulares de contratos de concessão.

No âmbito das actividades de pesquisa, de desenvolvimento, produção e transporte de petróleo, compete ao INP<sup>20</sup>:

- 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 projetadas e construídas de acordo com os requisitos da legislação aplicável as operações petrolíferas;
- f) Autorizar a construção e entrada em operação de instalações;

---

<sup>19</sup> *Ibidem*, número 2.

<sup>20</sup> *Ibidem*, número 3.



- 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.

De igual modo, no âmbito da salvaguarda dos interesses dos operadores<sup>21</sup>, compete-lhe o seguinte:

- c) 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, a informação de interesse público, exceto se tal carecer de tratamento confidencial;
- d) Promover a cooperação com organismos similares internacionais, com vista a prossecução dos objectivos de interesse comum.

No âmbito da administração, fiscalização e regulação, compete:

- 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 os projectos de diplomas legais necessários ao funcionamento do sector de petróleo, bem como dar parecer sobre projectos de legislação e regulamentação propostos para outros organismos ou entidades;

---

<sup>21</sup> *Ibidem*, número 4.

- e) Regular as actividades relativas as operações petrolíferas de modo a garantir que sejam desenvolvidas de forma a melhor servir e contribuir para a desenvolvimento económico e social do país;
- f) Promover a livre concorrência, prevenir e tomar medidas necessários 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 as 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 a divulgação do quadro regulamentar em vigor, na esfera da sua competência e dos direitos e obrigações dos operadores;
- m) Desenvolver as acções necessárias tendentes a declaração de utilidade pública para fins de desapropriação e servidão administrativa das áreas para 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.

Por outro lado, também são conferido ao Instituto Nacional de Petróleos poderes de inspeção, competindo a este 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.<sup>22</sup> Mais do que apenas inspecionar, lhe é conferido a prerrogativa de propor o cancelamento ou alteração das concessões ou de outros contratos, em função do resultado destas inspeções.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Vide o artigo 5 do Decreto n.º 25/2005, de 20 de agosto.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

### **4.3 Análise crítica a sua natureza jurídica: Será que o INP é o regulador necessário para o sector petrolífero?**

Da análise e leitura feita à natureza jurídica do Instituto Nacional de Petróleos nota-se, até certo ponto, que a entidade em estudo está muito longe de ser o regulador necessário para o sector petrolífero. O que se pretende para o sector de petróleos é uma verdadeira Autoridade Reguladora Independente e com poderes de supervisão para garantir que os ganhos para o Estado sejam maximizados, através de uma avaliação adequada e isenta das operações das empresas que exploram recursos petrolíferos no país.

Por outro lado, atento à forma como o Instituto Nacional de Petróleos está concebido no momento, a sua independência é claramente nominal, do que resultam acções excessivamente limitadas. Aliás, como muito bem descreve o Centro de Integridade Pública (CIP):

*“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 Temane, que pode facilitar o fluxo ilícito de capitais, através de fixação de taxas de juro exageradas, comparativamente às praticadas no mercado”.*<sup>24</sup>

É importante destacar que, segundo o CIP, 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.<sup>25</sup>

### **4.4 Por que razões o INP está longe de ser um regulador necessário para o sector petrolífero?**

Nas secções anteriores dizíamos claramente que o actual figurino do Instituto Nacional de Petróleos está longe de ser um regulador necessário para o sector petrolífero, pois a conjuntura e as dinâmicas que o sector petrolífero está a registar reforçam a ideia e a necessidade da existência de uma Autoridade Reguladora verdadeiramente independente em Moçambique para lidar com

<sup>24</sup> Centro de Integridade Pública, 2017.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

os desafios presentes e futuros, facto que o INP está longe de o fazer. Da pesquisa, leitura e análise feita relativamente ao figurino e a natureza jurídica do Instituto Nacional de Petróleo em Moçambique<sup>26</sup>, apontamos algumas razões que fazem com que as suas acções, enquanto entidade reguladora do sector petrolífero, sejam inoperantes, nomeadamente:

- 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 Ministério dos Recursos Minerais e Energia, quer do Conselho de Ministros, concretamente nas matérias ligadas ao sector petrolífero.
- Segundo, a Lei de Petróleos (Lei n.º 21/2014 de 18 de agosto), no seu artigo 22, 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.
- 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, nos termos do artigo 5 do Decreto n.º 25/2004, de 20 de agosto. Este órgão apenas pode propor ao Governo que tal seja feito, cabendo a este (Governo) aceitar ou recusar a proposta.
- As atribuições e as competências do INP, previstas no seu Estatuto Orgânico não 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.
- Insuficiência de meios técnicos e humanos.

---

26 Cfr. Centro de Integridade Pública, 2017 e o Decreto n.º 25/2005, de 20 de agosto.

- Não é claro que o INP faça 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.<sup>27</sup>

Diante de este cenário, para minimizar a problemática, mais do que retirar a tutela do Ministério dos Recursos Minerais e Energia, mais do que remover a possibilidade de indicação dos titulares do Conselho de Administração do INP e mais do que atribuir garantias de inamovibilidade durante a vigência do mandato aos gestores, no nosso entender, é urgente criar uma Autoridade Reguladora Independente de facto e com função de supervisão e poder vinculativo. Sobre esta temática abordaremos do capítulo que se segue.

## 5. DO DESCOMPASSO DO INP E A BUSCA POR UMA VERDADEIRA AUTORIDADE REGULADORA PARA O SECTOR PETROLÍFERO: O DILEMA ENTRE O INP E A INSTALAÇÃO DA ALTA AUTORIDADE DA INDÚSTRIA EXTRATIVA EM MOÇAMBIQUE

### 5.1 Situação actual da Alta Autoridade da Indústria Extrativa em Moçambique

O capítulo III da Lei de Petróleos faz uma referência e abordagem em torno da propriedade e, em simultâneo, sobre o controlo dos Recursos Petrolíferos.

Ao olharmos atentamente ao capítulo em alusão, nota-se claramente que a discussão sobre a propriedade dos recursos petrolíferos não se pode dissociar dos mecanismos de controlo dos mesmos e da questão da tributação, pois, para além do investimento-retorno por parte das empresas concessionadas, o Estado, que por princípio é proprietário dos recursos, deve garantir que os ganhos sejam maximizados no decurso da exploração pelas empresas.

O artigo 18 da Lei de Petróleos estabelece que os recursos petrolíferos situados no solo e no subsolo, nas águas interiores, no mar territorial, na plataforma continental e na zona económica exclusiva, são propriedade do Estado.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> *Ibidem*

<sup>28</sup> Vide também o número 2 do artigo 98 da Constituição da República de Moçambique.

Por via disso, a Lei insta e obriga o Governo a implementar políticas que assegurem a realização de operações petrolíferas, incluindo a formulação de regulamentos necessários para a sua aplicação.<sup>29</sup>

E para permitir o controlo dos recursos petrolíferos, o Estado cria entidades com vista a garantir a regulação do sector, sem perder de vista os ganhos que pode vir a ter com a exploração de tais recursos por via da tributação<sup>30</sup>. Dai a previsão legal do Instituto Nacional de Petróleos<sup>31</sup>, a Alta Autoridade da Indústria Extrativa<sup>32</sup> e a ENH – Empresa Nacional de Hidrocarbonetos<sup>33</sup>

Relativamente a Alta Autoridade da Indústria Extrativa, a lei estabelece que esta exerce a sua acção, no controlo das actividades petrolíferas, nos termos do artigo 23 da Lei de Petróleos.

Apesar da sua previsão legal, a Alta Autoridade da Indústria Extrativa ainda não foi instalada, ou seja, nas palavras de Edson Macuácuá<sup>34</sup>, ainda não tem as suas atribuições e competências fixadas ao nível da regulamentação. Ainda não foi aprovado pelo Conselho de Ministros o seu estatuto orgânico e, por consequência, ainda não foi materialmente criada. Ademais, é importante ainda destacar que a Alta Autoridade da Indústria Extrativa está também consagrada na Lei n.º 20/2014, de 18 de agosto – Lei de Minas, e que o seu artigo 25 impunha um prazo de 12 meses para a sua instalação, o que não foi respeitado.

Mesmo no contexto da definição dos estatutos desta entidade, sabe-se que as Organizações da Sociedade Civil foram consultadas e submeteram as suas contribuições para melhoramento da proposta do Decreto que aprova o Estatuto da Alta Autoridade da Indústria Extrativa. Mas, até ao momento, desconhece-se se as suas contribuições foram tomadas em consideração quando o processo foi levado a Conselho de Ministros, e não se percebe a razão actual do impasse que se vive<sup>35</sup>. Por outro lado, questiona-se a indispensabilidade de uma nova entidade pública, que representaria um aumento de custos no

---

29 Vide o número 1 do artigo 19 da Lei de Petróleos.

30 *Ibidem*, artigo 25.

31 *Ibidem*, artigo 22.

32 *Ibidem*, artigo 23.

33 *Ibidem*, artigo 24.

34 Macuácuá, 2019:143.

35 Plataforma da Sociedade Civil sobre Recursos Minerais e Indústria Extractiva (PIE) – Posicionamento sobre questões relativas à Indústria Extractiva em Moçambique, s/d (consultado no dia 09 de setembro de 2023).

Orçamento Geral do Estado, em vez de uma solução que tire proveito do quadro institucional já existente. O que a Plataforma da Sociedade Civil sobre Recursos Minerais e Indústria Extractiva (PIE) considera ser indispensável é a definição da instituição à qual responderá a Alta Autoridade da Indústria Extractiva, de modo a evitar possíveis conflitos de interesses e assegurar que esta tenha autonomia funcional em relação aos órgãos centrais e locais do Estado, não sendo aceitável que seja tutelada pelo Conselho de Ministros, nem por qualquer outra instituição do Governo.<sup>36</sup>

## 5.2 Do dilema entre a Alta Autoridade da Indústria Extractiva VS Instituto Nacional de Petróleo enquanto regulador do sector petrolífero

### *a) Elementos suscitadores de dúvidas*

Referimo-nos nos parágrafos anteriores que, apesar da sua previsão legal, a Alta Autoridade da Indústria Extractiva ainda não foi instalada, sendo que a regulação do sector petrolífero é garantido pelo Instituto Nacional de Petróleos que, ao mesmo tempo, é a entidade reguladora, onde para além de regular as operações petrolíferas, propondo políticas, fazendo o licenciamento, avaliando e actualizando o potencial de recursos petrolífero no país, entre outros, esta entidade faz a monitorização e fiscalização da implementação dos projectos em sede dos contratos.

No entanto, apesar do INP ser no momento a entidade reguladora, estudos demonstram que o Instituto Nacional de Petróleos longe está em condições de fazer àquilo que se exige na fiscalização e monitoria.

Aliás, nesta mesma senda, em 2018, o então presidente da Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos Humanos e de Legalidade da Assembleia da República, Edson Macuácuca, afirmou durante um Fórum em Maputo que *“o Instituto Nacional de Petróleos apesar de ter a competência legal, formal reconhecida não tem capacidade técnica para fazer a necessária regulação”*.<sup>37</sup>

Esclareceu ainda que:

*“Só para fazer uma Auditoria a umas das grandes empresas a capacidade instalada no Instituto Nacional de Petróleos longe está em condições de fazer face a aquilo que se exige na fiscalização e monitoria das operações dessas grandes indústrias. Em termos de recursos financeiros o Instituto Nacional de Petróleos tem que recorrer a empréstimos,*

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> Macuácuca, 2018, citado por Caldeira, 2019:4.

*doações e outras captações para poder ter recursos para desencadear uma auditoria para depois poder fazer o seu trabalho como Regulador e nem sempre em tempo oportuno consegue realizar as auditorias”<sup>38</sup>*

Por outra análise, relativamente ao INP e a instalação da Alta Autoridade da Indústria Extrativa, Edson Macuácuá<sup>39</sup> entende que a previsão legal desta entidade suscita dúvidas quanto à sua natureza jurídica, às suas atribuições e às competências, tendo em conta as atribuições e competências conferidas ao Instituto Nacional de Petróleos, como órgão regulador.

De outros relatos constam que já havia uma proposta de figurino da Alta Autoridade da Indústria Extrativa, no entanto, após uma análise mais detalhada se concluiu que havia sobreposição em termos de competências e poderes com outras instituições já existentes.<sup>40</sup>

Nestes termos, analisando todas estas premissas, é nosso entender que o dilema entre o INP e a instalação da Alta Autoridade da Indústria Extrativa reside, grosso modo, nas suas competências e atribuições, o que pode levar a existir uma sobreposição em termos de competências. Dai que se questiona: *qual deve ser a natureza jurídica da Alta Autoridade da Indústria Extrativa, qual deve ser o âmbito e o raio da sua actuação?*

Sobre está temática discutiremos na secção que se segue.

*b) Natureza jurídica da Alta Autoridade da Indústria Extrativa em Moçambique: Proposta para seu enquadramento legal*

São vários os desafios que se colocam para o sector petrolífero em Moçambique, que vai desde a tributação, o regulador necessário e desafios no que concerne a fiscalização e monitoria na exploração dos recursos petrolíferos, facto que nos pode levar a repensar sobre a questão do papel do Governo e do Parlamento na produção de instrumentos legais que visam encontrar a melhor fórmula e, por via disso, tirar maiores e melhores ganhos com a exploração dos recursos disponíveis, tornando o sector cada vez mais forte, estruturado e, acima de tudo, competitivo e de padrão internacional.

Atento a estes e outros desafios, várias são as questões que se colocam sobre a natureza jurídica da Alta Autoridade da Indústria Extrativa, no sentido de perceber se é realmente importante abordá-la, qual deve ser o âmbito

<sup>38</sup> *Ibidem.*

<sup>39</sup> Macuácuá, 2019:143.

<sup>40</sup> Jornal Notícias, 2018:04.



e o raio de actuação desta entidade, como devem ser os mecanismos de designação dos seus membros, a quem deve prestar contas, que actividades devem necessariamente ser exercidas por esta entidade, na relação com outras entidades ligadas ao sector petrolífero, qual deve ser o mecanismo de articulação e coordenação e qual deve ser a posição e o papel desta entidade perante estes órgãos.

Visto sob esta perspectiva, e diante das várias questões que se levantam em torno disso, primeiro, entendemos ser crucial a instalação da Alta Autoridade da Indústria Extrativa em Moçambique, com competências, âmbito e funções devidamente delimitadas, para que não se confunda e não haja sobreposição de competências com o já existente o Instituto Nacional de Petróleos, o regulador do sector petrolífero.

Para nós, é fundamental a existência da Alta Autoridade da Indústria Extrativa em Moçambique, no entanto, a semelhança do que sucede em outros pontos do mundo, a relevância deste órgão vai depender necessariamente do seu melhor enquadramento legal.

Relativamente a sua natureza jurídica, face aos desafios que acima arrolamos, entendemos que esta autoridade deve ser verdadeiramente independente, no sentido de conferir independência perante o poder público, quer em termos de competências, composição e mecanismos de designação dos seus membros<sup>41</sup>, que deve ser baseada na competência profissional, diferentemente do que sucede no Instituto Nacional de Petróleos.

Aliás, sobre a necessidade de existir um órgão regulador verdadeiramente independente, o Centro de Integridade Pública<sup>42</sup>, destaca que:

*“As experiências de vários países, incluindo Moçambique, mostram que as empresas recorrem a uma série de táticas 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”.*

41 Sobre este assunto, afirma Francisco Mucanheia (2018), que a independência da Alta Autoridade da Indústria Extrativa deve ter reflexos em: (i) processo de escolha dos membros e seus mandatos; (ii) relações institucionais com outros entes públicos; (iii) financiamento; (iv) organização interna; (v) impermeabilidade política.

42 Centro de Integridade Pública, 2017.

Ainda mais, neste capítulo da independência, André Júnior<sup>43</sup> entende que:

*“Uma Alta Autoridade da Indústria Extrativa com a administração autónoma (independente), é aquela que juridicamente tem a autoridade de tomar decisões contrárias àquelas impostas pelo Governo sem incorrer a sanções, com pareceres ou recomendações vinculativas e decisões em prol ao bem-estar social, como os órgãos eleitos pela AR e indicados pelo Poder Executivo.”*

Nesta perspectiva, o Jurista adianta que para a eficácia da qualidade de independente, a Alta Autoridade da Indústria Extrativa deve preservar os três elementos: (i) derrogação dos princípios constitucionais das relações interorgânicas entre o Governo e as estruturas administrativas; (ii) reforço das incompatibilidades dos dirigentes das autoridades administrativas independentes em relação ao regime geral dos funcionários administrativos; e (iii) tendencial inamovibilidade dos titulares.

Segundo, enquanto entidade verdadeiramente independente, esta devia prestar contas junto da Assembleia da República e não ao Conselho de Ministros, ou seja, não deve esta entidade ter a tutela do Governo.

Terceiro, no que diz respeito ao âmbito e raio de actuação ou exercício de suas actividades ou competências, é nosso entendimento de que as actividades da Alta Autoridade da Indústria Extrativa deveriam incidir com maior enfoque e impetuosidade na fiscalização, monitoria e sindicância aos projectos, não só de exploração dos recursos petrolíferos, mas também incluir os mineiros, água, terra, floresta e recursos pesqueiros. Ou seja, se se pretende tirar maiores ganhos com a exploração dos recursos em Moçambique, é importante que o figurino desta entidade alargue o seu âmbito de actuação, que também inclui a monitoria das receitas, pesquisa de análises estatísticas do real contributo para o desenvolvimento do país, conteúdo local, entre outros.

Não menos importante, é fundamental que, com a instalação da Alta Autoridade da Indústria Extrativa em Moçambique, por via legal, se criem mecanismos de coordenação e articulação permanente e transparente entre diversas entidades ligadas ao sector petrolífero, desde a Empresa Nacional de Hidrocarbonetos de Moçambique, o Instituto Nacional de Petróleos, a Autoridade Tributária, o próprio Ministério dos Recursos Minerais e Energia, onde a Alta Autoridade da Indústria Extrativa deverá ter um papel decisivo

---

43 Júnior, 2018, citado por IMD – Instituto Para Democracia Multipartidária, 2018.

virado a monitoria da utilização dos recursos provenientes da indústria extrativa.

Os elementos que acima mencionamos podem, até certo ponto, descortinar o aparente dilema entre o Instituto Nacional de Petróleos e a Alta Autoridade da Indústria Extrativa.

Para além destes, mais elementos são apontados por Vitelli (2018)<sup>44</sup> como premissas a serem levados em consideração para a instalação da Alta Autoridade da Indústria Extrativa, quais sejam:

- a) *Definição do escopo*, devendo considerar variáveis como (i) funções centrais e periféricas; (ii) tipo de investimentos (público, privado, minerais, petróleo, carvão, gás); e (iii) localização;
- b) *Determinação do nível de formalidade*, sendo fundamental considerar se há necessidade de: (i) legislação que autoriza; (ii) que ações regulatórias a entidade poderá conduzir; e (iii) o nível das decisões (recomendativas ou vinculativas);
- c) *Definição do nível de autoridade*, devendo clarificar se a entidade terá autoridade sobre o território nacional e internacional; se envolverá todo o tipo de investimentos; se terá alto nível de conselheiros; e se terá poderes vinculativos;
- d) *Definição links interinstitucionais*, sendo imperioso clarificar como a Alta Autoridade da Indústria Extrativa irá: (i) interagir com as agências governamentais em relação às matérias do sector; (ii) partilhar informações com o sector privado e sociedade civil; e (iii) interagir com financiadores, doadores e outras entidades fora de Moçambique;
- e) *Definição do modelo de implementação*, devendo definir: como as actividades serão financiadas? Se a Alta Autoridade da Indústria Extrativa terá um escritório? Como a Alta Autoridade da Indústria Extrativa irá pagar o seu staff? Como as actividades serão monitoradas e avaliadas?
- f) *E a determinação da temporalidade/ duração*: permanente ou temporária?

Em suma, para nós a ação e instalação da Alta Autoridade da Indústria Extrativa deve ser para lidar com aspectos específicos e não com propósitos genéricos, com maior enfoque para a fiscalização, monitoria e sindicância dos projectos de exploração de recursos petrolíferos, e não só, olhando na vertente da tributação, 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 faça negócios com o máximo de integridade possível.

44 Vitelli, 2018, citado por IMD – Instituto Para Democracia Multipartidária, 2018.

*c) Constrangimentos da não instalação da Alta Autoridade da Indústria Extrativa*

Para o sector mineiro, o IMD – Instituto Para Democracia Multipartidária<sup>45</sup> aponta alguns constrangimentos que o país enfrenta actualmente com a não instalação da Alta Autoridade de Indústria Extrativa, nomeadamente:

- a) Deficiente monitoria na exploração dos recursos mineiros;*
- b) Deficiente gestão de receitas providentes da exploração mineira;*
- c) Impossibilidade de supervisão de preços de mercado;*
- d) Impossibilidade de participação e acompanhamento da cadeia de valores do sector mineiro;*
- e) Deficitária análise do impacto social dos rendimentos provenientes da indústria extractiva;*
- f) Forte influência do poder político no processo de produção e comercialização dos recursos minerais.*

Note-se que tais constrangimentos, no nosso entender, são aplicáveis ao sector petrolífero, uma vez que, como nos referimos nas secções anteriores, a capacidade instalada no Instituto Nacional de Petróleos, enquanto órgão regulador, longe está em condições de fazer face a aquilo que se exige na fiscalização e monitoria das operações nas grandes indústrias concessionadas para a exploração dos recursos petrolíferos, e que apesar de ter a competência legal, formal reconhecida, esta não tem capacidade técnica para fazer a necessária regulação.

## 6. DO DIREITO COMPARADO: EXPERIÊNCIAS DE CRIAÇÃO DE ENTIDADES SIMILARES

### **a) Experiência da Tanzânia<sup>46</sup>**

Em 1997, o Governo da Tanzânia começou a reorganizar o sector mineiro de modo a atrair mais investimento estrangeiro, o que resultou num crescimento substancial das actividades de pesquisa e produção mineira, particularmente de ouro. Porém, havia uma preocupação generalizada de que o crescimento na mineração não estava a contribuir significativamente para as receitas do Estado. Alguns anos mais tarde, o Governo empreendeu uma grande revisão

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> Centro de Integridade Publica de Moçambique, 2015.

do sector mineiro e sua contribuição para a economia e concluiu que, em 2006, a exportação de recursos minerais foi de pouco mais de 1 bilhão de dólares, mas haviam sido pagos ao Estado, em *royalties*, apenas, 26 milhões de dólares. Estas modestas receitas eram consequência, por um lado, em parte, das isenções fiscais e recuperação de custos de investimento e, por outro lado, havia suspeita de que tal resultava de uma estratégia agressiva de fuga ao fisco adoptada pelas empresas que nunca chegaram a pagar o imposto de rendimentos, alegadamente pelas sucessivas perdas registadas nas suas operações.

Um relatório ao parlamento indicou que as empresas mineiras tinham declarado perdas no valor de 1.045 milhões de dólares entre 1998 e 2005. Entretanto, conclusões preliminares de uma auditoria confidencial financiada pelo Governo tanzaniano, realizada a empresas mineiras que exploram ouro, mostrou que as empresas haviam inflacionado as perdas em mais de 502 milhões de dólares.

Na sequência disso, em 2009, o Governo formalizou os seus esforços de supervisão da colecta de receitas da exploração dos recursos minerais com o estabelecimento de uma autoridade semi-autónoma de auditoria da actividade mineira, a Agência de Auditoria Mineira da Tanzânia (TMAG, sigla inglesa). Esta entidade tem a missão de assegurar valores exactos do imposto de produção, fazer análise independente das quantidades e qualidade dos minerais produzidos e exportados através de uma monitoria no local da mina, análise independente de amostras dos minerais e uma monitoria regular dos preços de mercado.

A agência, igualmente, apoia as autoridades fiscais na determinação do imposto de renda através da verificação da autenticidade das receitas, investimentos e despesas reivindicados pelas empresas, analisando a legitimidade dos custos da companhia através de análises de custo-benefício e providenciando previsões de receitas futuras esperadas.

Desde a criação da agência, as receitas do sector mineiro têm crescido substancialmente. O pagamento dos *royalties* da exploração do ouro aumentou de 41 milhões de dólares, em 2010, para 57 milhões de dólares, em 2011. O pagamento do imposto de renda passou de 3.2 milhões de dólares, em 2009, para 14.9 milhões, em 2010, e 30.5 milhões, em 2011.

Contudo, os valores do imposto de renda podem ser superiores aos pagos, uma vez que a auditoria detectou discrepâncias que estão a ser investigadas.

**b) O Caso do Gana – Modelo de Monitoria Pública<sup>47</sup>**

O Gana aprovou em 2011 a Lei de Gestão das Receitas de Petróleo (*Petroleum Revenue Management Act*) que estabelece as linhas de orientação para a utilização das receitas geradas pela exploração de petróleo naquele país. E para garantir a implementação de tais princípios, a lei cria, na secção 51, o “*Public Interest And Accountability Committee* – Comité de Interesse Público e Prestação de Contas” (PIAC) com o seguinte mandato:

- a) Monitoria e avaliação do cumprimento da lei pelo Governo e outras instituições relevantes na gestão e utilização das receitas do petróleo;
- b) Fornecimento de uma plataforma para o debate público sobre as perspectivas de gastos das receitas petrolíferas em linha com as prioridades de desenvolvimento;
- c) Fornecimento de análises independentes da gestão e utilização das receitas.

No âmbito da análise independente, o PIAC deve, por lei, produzir relatórios semi-anuais e anuais entre 15 de setembro e 15 de março de cada ano, os quais, para além de relatar os factos constatados, devem apresentar recomendações para o melhoramento da gestão e utilização das receitas.

Estes relatórios são submetidos ao Parlamento e ao mesmo tempo ao Ministro das Finanças para agir no sentido de corrigir os problemas detetados. De referir que, enquanto o PIAC lida com questões de gestão e utilização das receitas, existe a Autoridade Tributária do Gana (*Ghana Revenue Authority*) e a Comissão de Petróleo (*Petroleum Commission*) que se encarregam de certificar se as empresas pagam o que devem pagar e de regular as operações petrolíferas, respectivamente.

O PIAC é um órgão estabelecido pelo Governo, mas independente. O órgão é composto por um total de 116 pessoas provenientes de vários grupos da sociedade civil, representando trabalhadores (Sindicatos), sector privado (Câmaras de Comércio e Associações Industriais), *media* (Associação de Jornalistas), contabilistas, academias, grupos religiosos, incluindo organizações de base local. As instituições de pesquisa também estão integradas no PIAC e devem, no seu conjunto, eleger um membro para representá-las.

A lei que cria o PIAC estabelece quais são as 11 entidades que devem integrar este órgão e cada uma elege/indica o seu representante. Claramente, o

---

<sup>47</sup> *Ibidem*.

Gana instituiu um mecanismo de monitoria/ fiscalização público e não político. No cumprimento do seu mandato, o PIAC já produziu quatro relatórios anuais e três semi-anuais.

#### **d) Chile e Canada**

No Chile foi criado a Comissão de Cobre do Chile, que cuida das receitas geradas pela exploração de cobre, resolução de disputas e propostas de acções no âmbito de políticas. Já no Canada, existe o Provedor de Justiça que vai cuidar da conduta das empresas canadianas no sector mineiro.

#### **e) São Tomé e Príncipe**

A responsabilidade pela regulação e fiscalização dos sectores e serviços de telecomunicações, correios, água e eletricidade são atribuídas a uma entidade multisectorial, a AGER – Autoridade Geral de Regulação, criada nos termos do Decreto-Lei nº 14/2005 de 24 de agosto.

A AGER desempenha o papel de regulador e promotor de serviços, funcionando ainda na dupla qualidade de função de assessor do Governo para os respetivos sectores e na defesa dos consumidores. A AGER, tutelada pelo Ministério responsável pelas Telecomunicações, é dotada de personalidade jurídica, com autonomia técnica, administrativa, financeira e patrimonial.<sup>48</sup>

#### **f) Angola**

A ANPG – Agência Nacional de Petróleo, Gás e Biocombustíveis é constituída no âmbito do Decreto Presidencial nº 49/19 de 6 de fevereiro de 2019. Tendo como missão a regulação da exploração petrolífera e do gás, goza de personalidade e capacidade jurídica como pessoa colectiva de direito público do sector económico-productivo. É dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial no exercício das suas funções. Regula, fiscaliza e promove, primordialmente, as operações de contratação no domínio dos petróleos, gás e biocombustíveis.<sup>49</sup>

#### **g) Cabo Verde**

A ARME – Agência Reguladora Multisectorial da Economia, criada pelo Decreto-Lei n.º 50/2018, de 20 de setembro, é uma autoridade administrativa independente, encarregue da regulação técnica e económica

<sup>48</sup> Gonçalves, 2022:46.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

dos sectores das comunicações (comunicações eletrónicas e postais), energia (combustíveis e eletricidade), água e saneamento e transportes coletivos urbanos e interurbanos de passageiros. A ARME exerce ainda a sua actividade de regulação nos aspectos do mercado da comunicação social, que não devam ser consignados a outra autoridade administrativa independente.<sup>50</sup>

A ARME resultou da fusão da Agência de Regulação Económica (ARE) – criada pelo Decreto-Lei n.º 26/2003, de 25 de agosto, e da Agência Nacional das Comunicações (ANAC) – criada pelo Decreto-Lei n.º 31/2006, de 19 de junho.

A ARME é independente no desempenho das suas funções e não se encontra submetida à superintendência do Governo, no que respeita às suas funções de regulamentação e supervisão dos sectores em relação aos quais exerce as suas atribuições, com ressalva dos princípios e poderes de orientação do Governo, previstos na lei.

## 7. NOSSO POSICIONAMENTO

A semelhança do que ocorreu em alguns países de África, principalmente na Tanzânia e Gana, onde devido à estratégia agressiva de fuga ao fisco adoptada pelas empresas que nunca chegaram a pagar o imposto de rendimentos, alegadamente pelas sucessivas perdas registadas nas suas operações, o Governo tanzaniano viu-se na obrigação de estabelecer uma Autoridade semi-autónoma de auditoria da actividade mineira para a Tanzânia, que tinha a principal missão de assegurar valores exactos do imposto de produção, fazer análise independente das quantidades e qualidade dos minerais produzidos e exportados através de uma monitoria no local da mina, análise independente de amostras dos minerais e uma monitoria regular dos preços de mercado, e Comité de Interesse Público e Prestação de Contas para o Gana, onde de entre várias tarefas, tem a nobre missão de fornecer análises independentes da gestão e utilização das receitas.

Nota-se aqui que a maior preocupação dos Estados detentores de tais recursos é tirar maior proveito e ganhos resultantes da exploração de tais recursos, por via da tributação, e isto, indubitavelmente, requer a existência e instalação de uma autoridade reguladora verdadeiramente independente e dotada de capacidades e mecanismos de fiscalização e monitoria público e não político.

---

<sup>50</sup> *Ibidem*.



Nestes termos, para o caso de Moçambique torna-se imprescindível e pontual a instalação da Alta Autoridade da Indústria Extrativa, que seja verdadeiramente independente, diferentemente do figurino adoptado na Tanzânia, que é semi-autónomo.

Resultado dos relatórios da Autoridade Tributária de Moçambique e de vários relatos de perda de receitas por parte do Estado perante as empresas concessionadas para a exploração dos recursos existentes é, no mínimo, razoável conferir a esta autoridade maior independência parente o poder público, o que por força da lei, não acontece com o actual regulador do sector petrolífero, o Instituto Nacional de Petróleos.

Aliás, da análise sobre as premissas que as caracterizam, pode-se afirmar que os princípios norteadores da actividade regulatória destas autoridades se prendem com uma matriz de valores assente na autonomia, transparência e eficiência da regulação. As variações de natureza jurídica e enquadramento legal reflectem, sobretudo, as políticas de cada país quanto ao modelo de regulação.

Com isto, olhando para o dilema entre o Instituto Nacional de Petróleos, actual regulador, e a Alta Autoridade da Indústria Extrativa, ainda não instalada, é nosso entender e posicionamento que esta última, para além de compreender e incluir outros recursos, alargando o seu âmbito, as suas actividades, competências e funções, deve incidir com maior destaque para a fiscalização, monitoria e sindicância dos projectos de exploração, ou seja, a instalação da Alta Autoridade da Indústria Extrativa deve ser para lidar com aspectos específicos e não com propósitos genéricos, pelo que entendemos ser esta a autoridade necessária para o “regulador” no sector petrolífero.

E visto sob esta análise, uma vez que não podem existir dois reguladores, é pontual e é urgente a regulamentação e a instalação da Alta Autoridade da Indústria Extrativa e, naturalmente, a revisão das competências do INP para que não haja conflitos positivos ou negativos entre ambos.

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES

A regulação em Moçambique tem o seu enquadramento constitucional e legal, quando no número 1 do artigo 249 da Constituição da República, estabelece que a administração pública se estrutura com base no princípio da descentralização e desconcentração, promovendo a modernização e a eficiência dos seus serviços sem prejuízo da unidade de acção e dos poderes de direcção do Governo e, quando na Lei n.º 7/2012, de 8 de fevereiro, o artigo 67 define as espécies de descentralização, designadamente: as autarquias locais,

a administração indirecta do Estado, instituições públicas do ensino superior, associações públicas, onde a administração indirecta do Estado compreendem o Banco de Moçambique, os institutos públicos, as fundações públicas, os fundos e o sector empresarial do Estado.

Ela é fundamental dada a intervenção que o Estado faz na actividade económica pública e privada para controlar e orientar o mercado assim como para proteger o interesse público, actividade atribuída ao órgão regulador.

Em Moçambique, a entidade responsável pela regulação do sector petrolífero é o Instituto Nacional de Petróleo, criado pelo Conselho de Ministros ao abrigo do Decreto n.º 25/2004 de 20 de Agosto, onde as suas actividades se circunscrevem no âmbito da gestão da Base de Dados Nacional de Petróleos, no âmbito das actividades de pesquisa, de desenvolvimento, produção e transporte de petróleo, salvaguarda dos interesses dos operadores, no âmbito da administração, fiscalização e regulação, bem como os competências e poderes de Inspeção.

No entanto, da leitura e análise feita, conclui-se que o Instituto Nacional de Petróleos está muito longe de ser o regulador necessário para o sector petrolífero, pelo facto de, por força da lei, estar subordinado à entidade que é indigitada pelo Conselho de Ministros para assinar os contratos, qual seja o ministro que superintende a área petrolífera, o que de certa forma limita a sua independência, e pelo facto de ter a 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, assim como de não possuir poderes sancionatórios vinculativos quando as empresas petrolíferas incorrerem em infracções e de não estar dotado de meios técnicos e humanos suficientes, factores indispensáveis para uma verdadeira Autoridade Reguladora.

Em virtude de isto, face aos desafios que se colocam ao sector petrolífero em particular e, a indústria extrativa no geral, e apesar do aparente dilema que possa eventualmente ocorrer entre os órgãos reguladores, mormente Instituto Nacional de Petróleos e a Alta Autoridade da Indústria Extrativa, está mais que claro que é crucial e pontual a regulamentação e instalação desta última autoridade, com enquadramento legal, indicação e previsão clara sobre qual deve ser o seu âmbito, o seu raio de actuação, os mecanismos de designação dos seus membros, a quem deve prestar contas, das actividades específicas necessariamente exercidas por esta autoridade, formas e mecanismos de relacionamento, articulação e coordenação entre as diversas entidades que fazem a cadeia de valores no sector petrolífero e sua posição e papel perante estes órgãos.

Assim, conclui-se, em bom-tom, que a Alta Autoridade da Indústria Extractiva pode vir a ser o regulador necessário para o sector petrolífero, em particular e, para a indústria extractiva, no geral, desde que devidamente e legalmente enquadrada, conferindo-o maior e verdadeira independência parente o poder público, dotada de capacidades e mecanismos de sindicância, fiscalização e monitoria público e não político, o que por força da lei, não acontece com o actual regulador do sector petrolífero, o Instituto Nacional de Petróleos.

Em suma, para nós a acção e instalação da Alta Autoridade da Indústria Extractiva deve ser para lidar com aspectos específicos e não com propósitos genéricos, com maior enfoque para a fiscalização, monitoria e sindicância dos projectos de exploração de recursos petrolíferos e não só, para que com base nisso se maximizem os ganhos para o Estado, reduzindo os impactos negativos quer sociais, quer ambientais e até mesmo políticos, assegurando que o Estado faça negócios com o máximo de integridade possível.

Para isto, é fundamental e é urgente a regulamentação e a instalação da Alta Autoridade da Indústria Extractiva e, naturalmente, a revisão das competências do INP para que não haja conflitos positivos ou negativos entre ambos.

## BIBLIOGRAFIA

AFONSO, Alex Odair do Espírito Santo

2014 *O novo paradigma da regulação: um estudo comparado dos regimes português e são-tomense*, Lisboa

CALDEIRA, Adérito

2019 *Governo pretende unificar Alta Autoridade para Indústria Extractiva e a Iniciativa para Transparência nas Industrias Extractivas porque “são coincidentes”*, disponível em: <http://www.verdade.co.mz/tema-de-fundo/35-themadefundo/68288-governo-pretende-unificar-alta-autoridade-para-industria-extractiva-e-a-iniciativa-para-transparencia-nas-industrias-extractivas-porque-sao-coincidentes>. (consultado em 06.09.2023)

CANOTILHO, J.J. Gomes Canotilho

2009 “O princípio democrático sob pressão dos novos esquemas regulatórios”, in *Revista de Direito Público e Regulação*, n.º 1, pp.99

CIP – Centro de Integridade Pública

2015 “Monitoria e Fiscalização da Indústria Extractiva – Alta Autoridade da Indústria Extractiva deve ser independente”, in *Serviço de Partilha de Informação*, edição n.º 11/2015, agosto, pp.1-5

- 2017 “Indústrias Extrativas: INP Longe de ser o regulador necessário para o sector petrolífero”, in *Serviço de Partilha de Informação*, edição n.º 42017, pp. 1-5
- COELHO, Beatriz
- 2020 *Metodologia científica: aprenda como delimitar a sua pesquisa*, disponível em: <https://blog.mettzer.com/metodologia-cientifica/> (consultado em 06.09.2023)
- GONÇALVES, Octávio de Jesus
- 2022 *Análise Crítica Ao Regime Jurídico Da Regulação Do Sector De Petróleo e Gás Em Moçambique*: Dissertação, Universidade Católica de Moçambique – Faculdade de Engenharia, Chimoio
- IMD – Instituto Para Democracia Multipartidária
- 2018 “A Alta Autoridade Da Indústria Extractiva: Desafios para a Instalação”, in *Policy Brief* edição n.º 5, novembro
- JORNAL NOTÍCIAS
- 2018 “Para Indústria Extrativa o País poderá ter alta autoridade”, edição 30.439, de 15.08.2018, pp. 04
- MACUÁCUA, Edson da Graça Francisco
- 2019 *Direito do Petróleo e Gás em Moçambique*, Maputo, Escolar Editora
- PESSOA, R. S.
- 2004 *Direito e regulação*, Rio de Janeiro, Editora Forense
- REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE
- 2012 Lei n.º 7/2012, de 8 de fevereiro – Lei Base de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública, Boletim Oficial da República de Moçambique, I Série – Número 6
- 2004 Decreto n.º 25/2004 de 20 de agosto – Lei que Cria o Instituto Nacional de Petróleo, Boletim Oficial da República de Moçambique, I Série – Número 33
- 2014 Lei n.º 21/2014 de 18 de agosto – Lei de Petróleos, Boletim Oficial da República de Moçambique, I Série – Número 66
- 2018 Constituição da República de Moçambique, Boletim Oficial da República de Moçambique, I Série – Número 115
- SANCHES, J. L. S
- 2000 “A regulação: história breve de um conceito”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, vol. 60, n.º 1