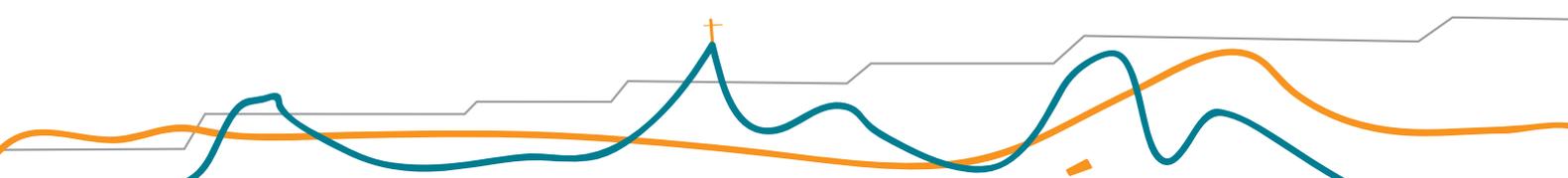


ROYALTIES E DESENVOLVIMENTO



RIO além do PETRÓLEO

www.rioalemdopetroleo.com.br

RIO além do PETRÓLEO

RIO DE JANEIRO, MARÇO DE 2008

NOTAS SOBRE A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL DE APLICAÇÃO DE ROYALTIES

Daniel Bregman

MESTRE DO INSTITUTO DE ECONOMIA/UFRJ
E ANALISTA DA SPE/MF

Helder Queiroz Pinto Jr

PROFESSOR DO GRUPO DE ECONOMIA DA ENERGIA
INSTITUTO DE ECONOMIA/UFRJ

INTRODUÇÃO

Os preços internacionais do petróleo registram uma escalada crescente desde 2003, atingindo o patamar de US\$ 100 por barril. Quais as conseqüências deste movimento de preços para o Brasil? Ao contrário do que ocorria no passado, o país é hoje praticamente auto-suficiente, dados os resultados logrados com os esforços de incremento da exploração e da produção ao longo das últimas três décadas.

Desde 1997, a lei 9.478 permitiu a abertura do setor petróleo e promoveu igualmente uma grande transformação na estrutura de arrecadação de participações governamentais (royalties, participações especiais, bônus de assinatura e pagamento pela ocupação ou retenção de área). Desse modo, os preços mais altos de petróleo produzem efeitos positivos em matéria de arrecadação fiscal. Neste sentido, a indústria de petróleo tem contribuído significativamente para o incremento do orçamento dos estados e municípios beneficiários dos royalties do petróleo. Nos três últimos anos, em particular, o aumento dos preços internacionais do petróleo tem favorecido o montante de royalties recebidos pelos estados e municípios brasileiros.

Isso se dá devido ao fato de que a metodologia de cálculo do preço mínimo do petróleo produzido em campos brasileiros a ser adotado para fins de cálculo dos royalties é dada por uma fórmula paramétrica que utiliza como referência o preço do petróleo tipo Brent e considera a taxa de câmbio real/dólar (ambos os valores cotados no mês de competência da produ-

ção). Com isso, a valoração do petróleo produzido no país para fins de arrecadação de royalties, assim como a própria arrecadação, varia de acordo com essas variáveis.

Assim, a elevação dos preços internacionais do petróleo pode se traduzir em benefícios para os Estados e Municípios beneficiários dos royalties, desde que haja, no entanto uma boa administração dos recursos, favorecendo o desenvolvimento econômico local.

Vale ressaltar ainda que, sendo o petróleo um recurso natural não renovável, sua exploração hoje significa uma renúncia imposta às gerações futuras para a utilização desta riqueza. As referidas participações governamentais devem servir, portanto, como instrumento de ressarcimento às próximas gerações. Os governos beneficiados deveriam aproveitar a bonança do aumento de arrecadação e o momento de alta de preços do petróleo para a realização de programas visando aumentar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), investindo parte desses recursos em educação, saúde, saneamento básico e infra-estrutura.

Nesse sentido, é interessante contrastar algumas diferentes modalidades de aplicação dos royalties em países produtores de petróleo, visando extrair algumas lições para o caso brasileiro. Este é o foco desta nota. A seção seguinte estabelece as bases conceituais da relação entre produção de recursos naturais esgotáveis e desenvolvimento econômico. A seção 3 é dedicada a um breve exame da aplicação dos royalties nos seguintes países: Noruega, Canadá, Qatar, Venezuela, Nigéria e Indonésia. A seção 4 aponta algumas das questões centrais relacionadas com o uso de royalties do petróleo no Brasil. A última seção sumariza as principais conclusões.

II RECURSOS NÃO-RENOVÁVEIS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Uma localidade com uma grande dotação de recursos naturais não renováveis enfrenta um desafio para o seu desenvolvimento: diferentemente de outros bens e serviços que geram valor na economia, tais como artigos de vestuário, alimentos e atividades de ensino, a produção atual dos recursos não renováveis diminui a sua disponibilidade para a produção futura. Dependendo do grau de dependência desses recursos,

essa peculiaridade pode ser determinante na condução de uma política de desenvolvimento.

Essa especificidade dos recursos não renováveis é particularmente importante para a condução da política fiscal. Os governos nacionais, regionais ou locais, enfrentam o desafio de capturar para si a renda econômica gerada na atividade mineral e através de sua aplicação conciliar o benefício à geração presente e a garantia de bem-estar às gerações futuras¹. A decisão na aplicação dos recursos é norteada por duas grandes questões:

- » (i) o montante da aplicação presente e futura (o quanto será gasto e o quanto será poupado hoje);
- » (ii) as atividades prioritárias para a aplicação (como os recursos serão aplicados).

A experiência internacional na aplicação das receitas provenientes da extração dos recursos não renováveis, descrita nesta nota, analisará essas duas questões básicas em seis grandes produtores de petróleo e gás natural. Essa nota trará elementos para a segunda questão para todos os países analisados e analisará brevemente a primeira questão.

Se a avaliação do resultado fiscal vis-à-vis com o nível do preço do petróleo é relativamente simples, a avaliação de uma despesa como geradora de bem-estar às futuras gerações não é nem um pouco trivial: são diversas as possíveis aplicações para uma política de bem-estar às gerações futuras, tais como investimentos em educação e saúde, melhoria da infraestrutura e modernização administrativa. Assim, as políticas voltadas para o bem-estar das futuras gerações se confundem com aquelas voltadas para a promoção do desenvolvimento econômico e social.

Há ainda uma consequência importante da aplicação dos recursos decorrentes da exploração de recursos não-renováveis: a influência da política fiscal na taxa de câmbio e dessa na competitividade dos demais setores da economia, num mecanismo conhecido como "dutch disease"- doença holandesa².

O fracasso de alguns países com abundância de recursos naturais, em especial o petróleo, em superar a pobreza e promover o desenvolvimento fez com que surgisse a proposição de que os recursos naturais

1. Hartwick (1977) argumentou que a população de um país dotado apenas de um recurso não renovável, sem qualquer fonte alternativa para promover investimentos, poderia desfrutar de um nível perpétuo de consumo, desde que utilizasse parte da renda advinda do recurso não renovável para atividades intensivas em capital e trabalho.

2. A denominação surgiu dos fatores adversos da apreciação da taxa de câmbio da Holanda, posterior à descoberta de reservas de gás natural no Mar do Norte. Segundo a abordagem do "Dutch disease", o aumento da exportação de recursos não-renováveis aprecia o câmbio, influenciando a competitividade dos demais produtos comercializáveis.

representam uma “maldição” ao invés de uma bênção³. Além da “doença holandesa”, alguns países ricos em recursos sofrem com instabilidade política e guerras civis, e não conseguem superar a pobreza.

Alguns países recorrem a fundos específicos, de natureza distinta dos seus orçamentos, para gerenciar a renda advinda do petróleo e do gás natural, tanto para definir o quanto deve ser gasto quanto para instituir as regras de como os recursos devem ser gastos. A próxima seção discutirá brevemente sobre as especificidades da constituição dos fundos.

II.1 A Constituição de Fundos para a Aplicação da Renda do Petróleo

Além do caráter não renovável da exploração de petróleo e gás natural, os governos dos países com elevado grau de dependência das receitas oriundas dessas atividades têm de lidar com a volatilidade dos preços (em especial os do petróleo) e a incerteza em relação às estimativas de reservas, tanto para o petróleo quanto para o gás natural.

Condicionar a política fiscal às nuances da arrecadação derivada desses recursos engendra sérias implicações: como observam Davis et al (2001), uma frustração da renda petrolífera acarretaria no difícil e impopular corte de despesas, já o contrário acarreta no gasto imediato, não planejado, provavelmente menos eficiente.

Nesse contexto, a criação de um fundo que acumula-se recursos quando a renda petrolífera aumentasse e gastasse quando esta diminuísse emerge como uma alternativa. O fundo teria uma dinâmica diferente do orçamento, seu objetivo seria estabilizar as rendas do petróleo para contribuir com a política fiscal.

Os autores argumentam, no entanto, que essa estabilização só é possível se houver coordenação entre o orçamento do fundo e a política fiscal, no sentido de não se promover uma política expansionista pela simples entrada de recursos no fundo decorrente do aumento do preço do petróleo. Essa acomodação neutralizaria os efeitos do fundo, que também pode sofrer com problemas operacionais⁴.

Davis et al (2001) concluem que os fundos lograram êxito aonde havia uma preocupação inicial com a destinação da renda petrolífera e, naqueles países aonde não havia essa preocupação as regras foram modificadas com o aumento da renda petrolífera, com o intuito de permitir maior discricionariedade ao gasto. Assim,

a criação dos fundos seria irrelevante, pois a gestão adequada dos recursos petrolíferos dependeria da importância política dada aos seus potenciais gastos.

A análise das experiências com os fundos parece confirmar o argumento apresentado por Davis et al (2001): na Noruega, por exemplo, o fundo constituído vem cumprindo seu papel; já na Venezuela as regras foram modificadas quando o preço do petróleo se elevou.

III A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL: PAÍSES SELECIONADOS

Esta seção discutirá sobre a experiência de aplicação dos recursos em seis grandes produtores de petróleo e/ou gás natural: Noruega, Canadá, Qatar, Venezuela, Indonésia e Nigéria. São países com características políticas, econômicas e sociais muito distintas, com diferentes dotações, e consequentemente, de dependência, dos dois recursos. O quadro 1 a seguir apresenta as informações sobre as reservas, que dão uma idéia da dependência dos países, e seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

QUADRO 1

RESERVAS DE PETRÓLEO E IDH

| PAÍSES ANALISADOS: RESERVAS E IDH | | | |
|-----------------------------------|---|--|------------|
| País | Reservas provadas de petróleo (bilhões de barris) | Reservas provadas de gás natural (Tcf) | IDH (2005) |
| Noruega | 7,7 | 84,3 | 0,968 |
| Canadá | 179,2 | 57,9 | 0,961 |
| Qatar | 15,2 | 910,5 | 0,875 |
| Venezuela | 80,0 | 152,0 | 0,792 |
| Indonésia | 4,3 | 97,8 | 0,728 |
| Nigéria | 36,2 | 182,0 | 0,470 |

Reservas: Relatórios da EIA (2007).

IDH: PNDU. Relatório do Desenvolvimento Humano: 2007/2008

As sub-seções seguintes tratarão dos casos de cada país, que estão ordenados pelo IDH, do mais para o menos desenvolvido. Como será verificado, há diferentes maneiras de aplicar os recursos de modo a manter ou aumentar a riqueza para as futuras gerações.

3. Sachs e Warner (1995) utilizaram um conjunto de 97 países em desenvolvimento no período de 1970 a 1989 e encontraram uma relação negativa entre as exportações de produtos de base natural (não só de recursos não renováveis) e o crescimento econômico.

4. Alguns desses aspectos são apresentados em Barnett e Ossowski (2002).

Basicamente há duas maneiras consideradas satisfatórias de aplicar os recursos:

- » (i) investir na qualidade dos demais fatores de produção, capital e trabalho;
- » (ii) investir em ativos que gerem rentabilidade.

A primeira alternativa é mais indicada para os países em desenvolvimento: esses países normalmente necessitam de mais recursos para a promoção de políticas públicas para o desenvolvimento e conseguem um maior retorno econômico e social para investimentos em infra-estrutura e educação bem efetuados. Já para os países desenvolvidos, o envelhecimento da população e suas possíveis conseqüências fiscais são mais urgentes, e a construção de um mecanismo que garanta a disponibilidade de renda para o futuro é mais importante.

As sub-seções seguintes, que analisarão a aplicação dos recursos para os seis países mencionados, esclarecerão essa divisão entre a boa aplicação de um país desenvolvido e um país em desenvolvimento.

III.1 Noruega

A Noruega é um dos países mais desenvolvidos do mundo: em 2005, e o IDH atingiu 0,968 pontos, superada apenas pela Islândia no ranking mundial do Índice de Desenvolvimento Humano. Com reservas provadas de 7,7 bilhões de barris de petróleo e 84,3 Tcf de gás natural, o país é um dos mais dependentes da exploração de petróleo na Europa.

O setor de exploração e produção de petróleo, que cresceu muito da década de 1980 a meados da década de 1990, apresenta sinais de estagnação pela maturidade dos campos do Mar do Norte (EIA NORUEGA, 2007, p. 3).

As preocupações com a dependência da extração do petróleo em campos maduros, no entanto, são de longa data: o governo norueguês criou, em 1990, o Fundo Petrolífero Estatal Norueguês (FPEN). A renda do petróleo que alimenta o fundo é determinada anualmente, após o déficit público ser coberto. Assim, não há uma definição legal, pré-estabelecida, do percentual da renda petrolífera a ser depositada no fundo, o que o torna extremamente flexível (Fasano, 2000, p. 4).

O fundo tem dois objetivos explícitos: garantir a estabilidade macroeconômica e constituir um fundo de poupança. Serra (2005, p. 133) argumenta que o

FPEN contribui para a estabilidade macroeconômica em duas frentes: nos momentos de alta do preço do petróleo, ele recolhe o excesso de divisas do país exportador, reduzindo a pressão inflacionária; e quando o preço cai o fundo socorre o Tesouro, evitando a aceleração do endividamento.

O fundo norueguês, que em 2005 teve o seu patrimônio avaliado em US\$ 213 bilhões (Enriquez, 2006, p. 67), apenas aplica suas receitas em ações e títulos no exterior⁵. Uma possível elevação do preço do petróleo aumentaria as aplicações do fundo no exterior, o que não impactaria a atividade econômica na Noruega. O fundo, portanto, cumpre o papel de resguardar a economia norueguesa da volatilidade do preço do petróleo.

Fasano (2000, p. 4-5) argumenta que o fundo tem logrado êxito na tarefa de amenizar os ciclos dos preços do petróleo, bem como de promover a poupança. Medidas prudentes têm permitido a manutenção de superávits orçamentários mesmo nos períodos em que o preço do petróleo cai. Portanto, a Noruega tem demonstrado uma preferência por poupar os recursos do petróleo, em resposta à primeira pergunta da seção 2.

O benefício às futuras gerações se dá pela rentabilidade dos investimentos no exterior. Diferente de outros países, que procuram promover determinados setores, investir em infra-estrutura econômica ou em educação, a Noruega busca manter a estabilidade macroeconômica e garantir aos seus cidadãos a rentabilidade decorrente apenas dos investimentos no exterior⁶.

III.2 Canadá

O Canadá conta com 179,2 bilhões de barris de reservas provadas de petróleo, apenas superado pela Arábia Saudita nesse quesito. A província de Alberta, objeto de estudo dessa seção, conta com 95% das reservas do país (EIA CANADÁ, 2007, p. 2). As reservas de gás natural são de 57,9 Tcf. Assim como a Noruega, o país apresenta um elevado grau de desenvolvimento, o que se reflete no seu IDH, de 0,961.

As semelhanças com o país escandinavo não se resumem ao grau de desenvolvimento: a província de

5. A internacionalização de investimentos segue preceitos éticos e de sustentabilidade, como a restrição de investimento em empresas de tabaco e a prioridade de aplicação em empresas com certificados ambientais (Serra, 2005, p. 135).

6. Ao comparar o crescimento da Noruega com o da Suécia e da Dinamarca no início da década de 1970, Larsen (2005) traz elementos empíricos favoráveis à tese que a "maldição dos recursos" não afeta países desenvolvidos.

Alberta criou um fundo para gerenciar os recursos arrecadados com o petróleo. O referido fundo foi criado em 1976 e reestruturado em 1997, a partir de uma consulta popular. Seus objetivos são o de reduzir o endividamento da província, promover a qualidade de vida dos seus cidadãos e diversificar a economia (Serra, 2005, p. 130). O fundo é financiado com 12% do valor bruto da produção de petróleo (Enriquez, 2006, p. 66).

Assim como no fundo norueguês, há uma forte vinculação entre o Fundo de Alberta e as contas do setor público (Enriquez, 2006, p. 66). Antes da reestruturação, o fundo destinava boa parte dos recursos a investimentos produtivos diretos e sociais, com objetivo de promover a diversificação da economia. Esses investimentos foram suspensos após a reestruturação, que definiu regras simples e diretas para as aplicações do fundo, que atualmente são norteadas pela rentabilidade, não mais pela diversificação econômica.

Dentre essas regras, está a definição de uma composição dos investimentos no longo prazo: 29% das aplicações devem ser destinadas a investimentos em renda fixa, 45% em ações (sendo que 15% no Canadá, 15% nos Estados Unidos e 15% fora dos dois países), 10% em investimento imobiliário e 16% em outras aplicações⁷.

Portanto, após a reestruturação, o fundo de Alberta se aproximou do modelo norueguês: a manutenção da riqueza do fundo, com investimentos prudentes, é o seu maior objetivo. O fundo de Alberta não tem a mesma preocupação estabilizadora do norueguês, já que prevê investimentos no Canadá, mas claramente optou por adquirir ativos que gerem rentabilidade, ao invés de investir em infra-estrutura e educação.

III.3 Qatar

O Qatar apresenta 15,2 bilhões de barris de reservas provadas de petróleo, o mais baixo entre os países-membros da OPEP em 2006. Se o país não é um grande player da indústria petrolífera mundial, apresenta um papel de destaque no gás natural: possui a terceira maior reserva provada do mundo, 910,5 Tcf, atrás apenas da Rússia e do Irã. Atualmente o Qatar é o maior exportador mundial de gás natural liquefeito (EIA QATAR, 2007).

O IDH do Qatar é alto para um país de sua localização geográfica e com a sua herança histórica: 0,875 em

2005. O pequeno país, de menos de 1 milhão de habitantes, é extremamente dependente do petróleo e do gás natural, que contribuem com 61,9% do PIB (dados de 2006). A estatal Qatar Petroleum contribui com cerca de 50% do PIB (Qatar, 2007, p. 4).

Como todos os países dependentes dos hidrocarbonetos, a pulverização na aplicação dos recursos da renda mineral é inevitável. A promoção das políticas públicas no Qatar é financiada, mesmo que não explicitamente, pelas receitas da exploração mineral⁸. Para este país chama a atenção o viés do gasto público para a educação, ciência e tecnologia⁹.

Tilly (2006, p. 56) destaca o esforço pessoal do emir, Sheikh Hammad bin Khalifa Al-Thani, em transformar o país em um pólo de pesquisa no Oriente Médio, ao investir bilhões através da Fundação Qatar para Educação, Ciência e Desenvolvimento da Comunidade, dirigida por sua esposa.

Segundo Qatar (2007, p. 5), o país reúne boas condições para desenvolver a economia baseada em conhecimento, pois vêm apresentando elevadas taxas de crescimento com estabilidade econômica nos últimos anos e desfruta de relativa estabilidade política.

Essas características, aliadas às crescentes receitas da venda de hidrocarbonetos e vultosos investimentos em educação, saúde e infra-estrutura, trouxeram um grande contingente de trabalhadores estrangeiros (cerca de 75% da população do país é formada por imigrantes). Essa diversidade de trabalhadores estrangeiros pode permitir que o país diversifique a sua economia, e se torne menos dependente do petróleo e do gás natural.

Quanto às medidas do governo voltadas para a diversificação econômica, é possível inferir que os incentivos econômicos e as instituições são satisfatórios, mas que o país ainda deve melhorar na inovação tecnológica e, principalmente, na educação. Segundo esta ótica, seriam essas as condições para transformar o Qatar numa economia intensiva em conhecimento e menos dependente dos recursos não renováveis.

Vale ressaltar, no entanto, que a continuidade das medidas de diversificação econômica depende da continuidade de elevadas receitas dos recursos naturais. As dotações desses recursos e a ainda incipiente diversificação econômica não permitem que o Qatar esteja livre das oscilações dos mercados de commodities.

7. O leitor interessado deve consultar Alberta (2007).

8. A influência da emergência da economia do petróleo nas instituições do Qatar é analisada em perspectiva histórica em Crystal (1995, p. 112-135).

9. Yamani (2006) analisa as diferenças entre os sistemas educacionais do Qatar e da Arábia Saudita.

No entanto, ao que parece, a aplicação da renda mineral até o momento tem contribuído para a superação da dependência dos recursos naturais, e o país tem grandes chances de não sofrer no futuro com a “maldição dos recursos”. Diferentemente da Noruega, que investe em ativos estrangeiros como forma de preservar a riqueza para as gerações futuras, o Qatar procura melhorar a qualidade dos seus fatores de produção: ao que parece são duas boas estratégias, a da Noruega para um país desenvolvido e do Qatar para um país em desenvolvimento.

III.4 Venezuela

As reservas provadas de petróleo na Venezuela são de 80 bilhões de barris. A dependência do óleo é notável: suas receitas de exportação representam 75% do total, é responsável por metade da arrecadação pública e cerca de 1/3 do PIB (EIA VENEZUELA, 2007, p. 1).

A riqueza mineral não fez com que o país superasse suas mazelas sociais. Além da influência da herança colonial na formação da sociedade venezuelana, a má gestão da renda petrolífera é responsável por esse desempenho: segundo Eifert et al (2002, p. 13-14) as instituições venezuelanas não estão preparadas para lidar com a dependência das rendas do petróleo, com seus constantes déficits fiscais e sua incapacidade de gerenciar a diversificação econômica.

Em 1998, quando os preços do petróleo atingiram o valor mais baixo desde a década de 1970, a Venezuela lançou um fundo de estabilização, que acumularia reservas quando o preço do petróleo estivesse elevado e cobriria o déficit orçamentário quando os preços caíssem. A lei definia claramente esses dois momentos: os preços seriam considerados altos sempre que estivessem acima da média móvel dos últimos cinco anos; e baixos sempre que estivessem abaixo desse valor (Fasano, 2000, p. 11).

As regras foram alteradas em 1999: o governo federal aumentou o seu poder discricionário sobre as receitas do fundo. Assim, saques poderiam ser realizados por decreto presidencial (Serra, 2005, p. 139) e poderiam ser utilizados para o gasto social e o pagamento da dívida (Fasano, 2000, p. 11). Em 2000, não obstante da elevação do preço do petróleo, o déficit público cresceu 10%, o que torna o país mais vulnerável a um possível choque de preços.

Se a política venezuelana para o petróleo não parece se preocupar com a estabilidade macroeconômica, o

mesmo não se pode dizer dos investimentos sociais e em infra-estrutura. Atualmente, o governo parece ter intuito de desenvolver essas áreas com os recursos do petróleo. Ao menos é essa a intenção do Fundo para o Desenvolvimento Econômico e Social do País (FONDESPA), com recursos oriundos diretamente da estatal PDVSA (Barros, 2006, p. 228).

Assim, após as mudanças no fundo de estabilização e a criação do FONDESPA, pode-se concluir que a Venezuela optou por gastar mais e poupar menos os recursos do petróleo (primeira questão da aplicação de recursos) e pretende investir as receitas do óleo na área social (segunda questão). A avaliação dessa estratégia poderá ser realizada apenas a médio prazo, com a observação das contas públicas e dos indicadores sociais.

Outra conclusão do caso venezuelano é que a constituição de um fundo não garante que uma política social, por exemplo, não poderá ser alterada. Diferentemente do fundo norueguês, que mantém as mesmas regras há muito tempo, o fundo venezuelano reserva um elevado espaço para ações discricionárias do Poder Executivo.

III.5 Indonésia

A Indonésia apresenta 4,3 bilhões de barris de petróleo de reservas provadas, mas a produção de petróleo vem declinando fortemente na última década (EIA INDONÉSIA, 2007, p. 1). As reservas de gás natural são de 97,8 Tcf, a décima do mundo.

O país é visto como uma nação em desenvolvimento que superou a maldição dos recursos naturais (Stiglitz, 2005, p. 13). Metade do crescimento da arrecadação com o aumento do preço do petróleo em 1973 foi destinado a programas agrícolas e de infraestrutura econômica voltada para áreas rurais, além de esforços em educação (Eifert et al, 2002, p. 22).

Além do gasto público efetivo, a gestão macroeconômica na Indonésia foi adequada. O país não incorreu em déficits durante os períodos de alta do preço do petróleo e o ajuste orçamentário quando este caiu (e conseqüentemente a sua arrecadação pública) foi rápido e eficaz (Eifert et al, 2002, p. 23).

Assim, o país parece ter superado a maldição dos recursos naturais traçando políticas adequadas para as duas questões básicas – o quanto gastar e como gastar – sendo que para o último seguiu a política mais indicada para um país em desenvolvimento:

melhorar a infra-estrutura e investir em educação.

Uma questão importante para o gasto da renda petrolífera atualmente, também presente na agenda brasileira, é a sua repartição entre o governo central e os regionais¹⁰. No país asiático, 30% dos recursos são apropriados pelo governo central, 56% pelos estados e 14% pelos governos locais (Shah, 1997, p. 100).

Outra questão importante é a dinâmica dos gastos em educação. Apesar de ter melhorado seus indicadores sociais, o país ainda deve destinar muitos recursos à educação para promover o desenvolvimento. Granado et al (2007) defendem que o total do gasto público neste setor é satisfatório, mas que sua composição deveria se modificar.

III.6 Nigéria

As reservas provadas nigerianas são de 36,2 bilhões de barris de petróleo e 182 Tcf de gás natural. Nos dezesseis meses que antecederam as eleições presidenciais de abril de 2007, a primeira na história do país em que um governo civil passou o controle para outro, ataques de militantes insatisfeitos impactaram a produção nacional em cerca de 20% (EIA NIGÉRIA, 2007, p.1). O IDH de 0,47 é muito menor do que o dos outros países analisados nesta nota, e o país é constantemente apontado como vítima da “maldição dos recursos”¹¹.

O petróleo continua desempenhando grande importância na economia do país, sua participação nas exportações é de cerca de 95 % (EIA NIGÉRIA, 2007, p. 1), entre 1995 e 2001 representou 37% do PIB e 63% da arrecadação pública (Eifert et al, 2002, p. 20).

Eifert et al (2002) defendem que as receitas do petróleo foram utilizadas para manter uma frágil coalizão política, com diversos grupos étnicos e religiosos. O gasto público beneficiou uma pequena elite política. A gestão fiscal foi inadequada, com forte crescimento dos gastos públicos nos momentos de alta do preço do petróleo. De acordo com Gary e Karl (2003, p. 28) o país ainda sofreu com a “doença holandesa”.

Eifert et al (2002, p. 23) defendem que boa parte das razões do sucesso da Indonésia e do fracasso da Nigéria na gestão da renda do petróleo pode ser explicada pelas instituições políticas. A instabilidade social na Nigéria, com grupos insatisfeitos atacando as instalações das petrolíferas estrangeiras, chegou a tal ponto que os investimentos offshore (menos vulneráveis à ação dos grupos) ganharam

espaço nos últimos anos, mesmo com o custo de extração significativamente maior do que o onshore (Gary e Karl, 2003, p. 29).

Segundo estes autores, a Nigéria estaria gastando muito e poupando pouco os recursos do petróleo (primeira questão da seção 2) e aplicando os recursos em benefício de uma minoria, o que não gera benefícios através da melhora de sua economia, tampouco proporciona rentabilidade para as futuras gerações com a aquisição de ativos.

O quadro 2 a seguir sintetiza algumas informações acerca da aplicação dos recursos listados nas seções anteriores:

QUADRO 2

CARACTERÍSTICAS DA APLICAÇÃO DE ROYALTIES

| PAÍSES ANALISADOS: ATIVIDADES DA APLICAÇÃO | | | |
|--|--------------------------------|------------------------------------|---|
| País | Ativos que geram rentabilidade | Qualidade do capital e do trabalho | Síntese da aplicação |
| Noruega | X | | Fundo com aplicação no exterior |
| Canadá | X | | Fundo com aplicação no país e no exterior |
| Qatar | | X | Investimentos em educação e progresso tecnológico |
| Venezuela* | | X | Investimentos sociais |
| Indonésia | | X | Investimentos em infra-estrutura e educação |
| Nigéria | | | “Maldição” dos recursos naturais |

* Intenções do novo fundo.

IV A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL: PAÍSES SELECIONADOS

Apesar da queda verificada em 2007, os repasses totais do conjunto de participações governamentais (royalties, participação especial, bônus de assinatura e pagamento pela ocupação ou retenção de área) vêm apresentando um crescimento exponencial, como mostra o gráfico 1. Com a recente descoberta do campo gigante de Tupi, esses valores devem permanecer em trajetória ascendente.

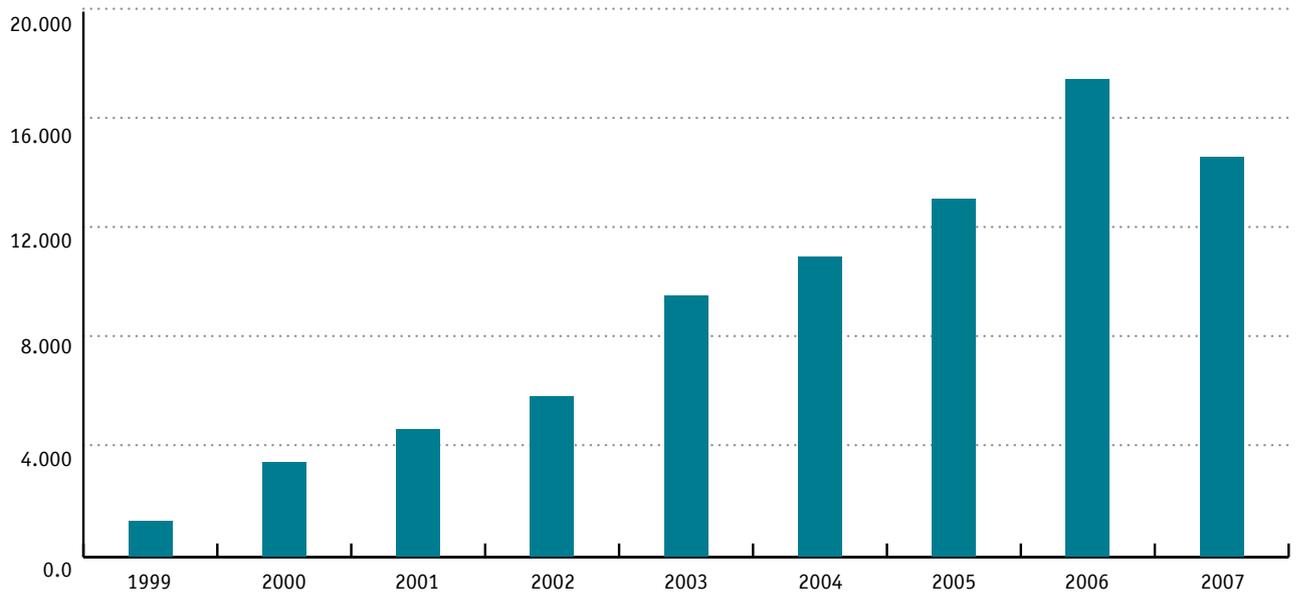
10. Bahl e Tumennasan (2000) tecem considerações sobre a repartição de receitas dos recursos naturais na Indonésia.

11. Ver Stiglitz (2005, p. 13).

GRÁFICO 1

EVOLUÇÃO DAS PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS*

Valores nominais (R\$ Milhões) por ano



O Brasil não explicita o destino das rendas advindas das participações governamentais, tampouco constitui um fundo para essas receitas. Há uma vinculação de parte dos recursos para órgãos da administração pública federal e parte se destina aos estados e municípios confrontantes e municípios com instalações de embarque e desembarque.

A pouca relevância das participações governamentais no Orçamento Geral da União dificulta a avaliação da sua aplicação. Isso porque um órgão beneficiado de um percentual da renda petrolífera pode ter um eventual aumento da receita vinculada dos royalties compensado pela redução da sua dotação orçamentária.

Para os estados e municípios há vedação formal apenas para o pagamento de dívidas e do quadro permanente de pessoal (Gutman, 2007, p. 49). A avaliação da aplicação dos recursos por esses entes é difícil pela grande quantidade de beneficiários.

Bregman (2007) se propõe a analisar a aplicação da renda petrolífera destinada aos estados e municípios entre 1999 e 2005. Dois indicadores sintéticos para mensurar a dependência dos beneficiários – os royalties per capita (RPC) e a relação royalties-receita orçamentária (RRO) – são contrastados com indicadores de despesa, a proporção de despesas de capital (PDK) e a proporção de despesas de overhead (PDO).

Os indicadores de dependência para um estado ou mu-

nicípio (indicado por *i*) em determinado período (indicado por *t*) são dados pelas seguintes fórmulas:

» royalties per capita (RPC):

$$RPC_{i,t} = \frac{Royalties_{i,t}}{População_{i,t}}$$

» relação royalties-receita orçamentária (RRO):

$$RRO_{i,t} = \frac{Royalties_{i,t}}{Rec.Orç_{i,t}}$$

A RRO representa a participação dos royalties na receita orçamentária do ente, e representa um número entre zero e um. Já os royalties per capita representam os valores recebidos por habitante, e são expressos em unidades monetárias¹². Os indicadores de despesa pública são transcritos abaixo:

» proporção de despesas de capital (PDK):

$$PDK_{i,t} = \frac{Desp.Capital_{i,t}}{Desp.Orç_{i,t}}$$

» proporção de despesas de overhead (PDO):

$$PDO_{i,t} = \frac{Desp.Func.Overhead_{i,t}}{Desp.Orç_{i,t}}$$

Os dois indicadores de despesa pública apresentados abrangem duas importantes classificações orçamentá-

12. Bregman (2007) utilizou o IGP-DI para transformar os valores nominais em reais.

rias: a despesa por categoria econômica (corrente ou capital) e a despesa por função, sendo que as despesas de overhead representam um agrupamento das despesas legislativa, judiciária e de administração e planejamento.

Quanto maior a PDK, mais o estado ou município está aumentando o seu estoque de capital e as despesas sociais e de infra-estrutura serão maiores com uma PDO mais baixa. Assim, a adequada aplicação de recursos requer uma alta PDK e baixa PDO. No entanto, os agregados orçamentários apresentam algumas limitações para a avaliação qualitativa da despesa pública, que devem ser consideradas na avaliação dos resultados.

Os indicadores de dependência e de despesa são contrastados para cinco grupos: a totalidade dos estados

e quatro grupos de municípios, formados de acordo com seus indicadores de dependência. A proporção das despesas de overhead (PDO) não foi modificada para nenhum dos grupos, já a proporção das despesas de capital (PDK) aumentou para os municípios mais dependentes da renda petrolífera¹³ (uma indicação de boa aplicação) e diminuiu para os estados e o segundo grupo de dependência dos municípios.

Convém analisar brevemente alguns municípios do Rio de Janeiro, maior produtor nacional de petróleo. Os gráficos abaixo apresentam a PDK e a PDO dos oito municípios mais dependentes do estado¹⁴ em 1999 e 2004, último ano em que as despesas por função estão disponíveis na base de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

GRÁFICO 2

MUNICÍPIOS RJ: PDK E PDO EM 1999

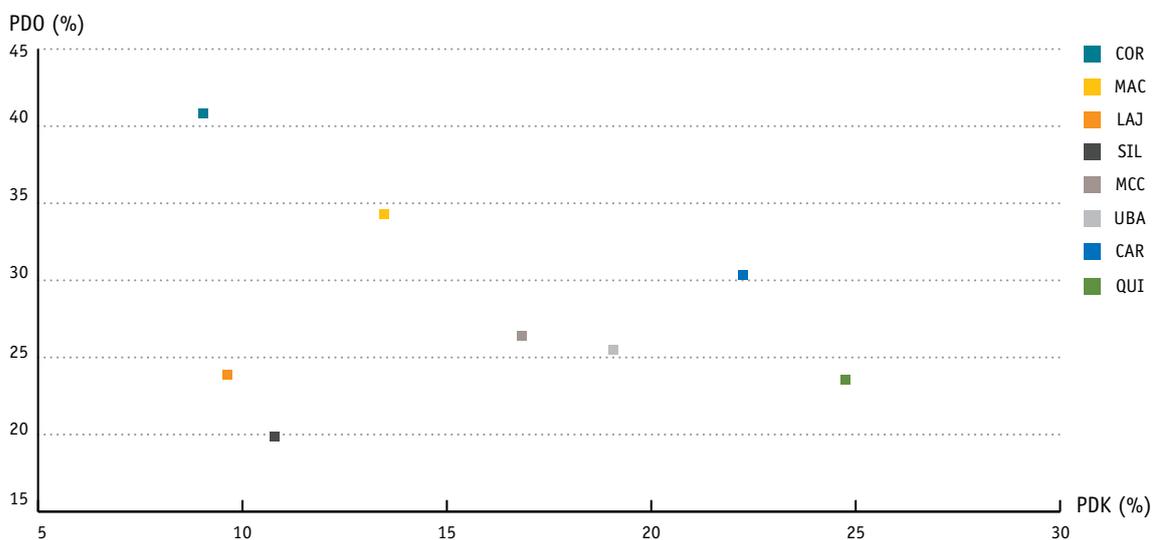
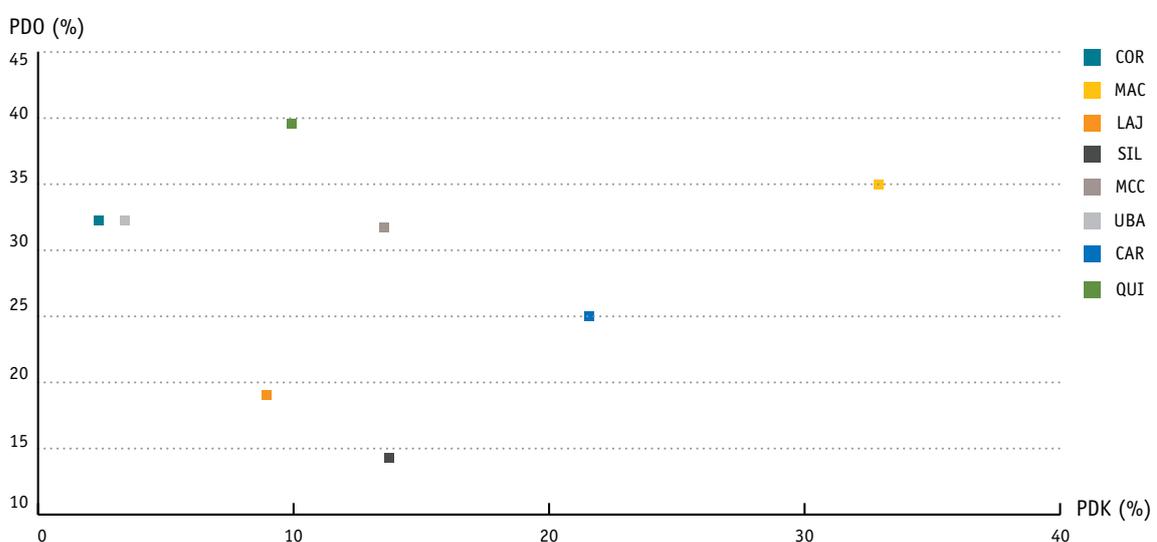


GRÁFICO 3

MUNICÍPIOS RJ: PDK E PDO EM 2004



QUI – Quissamã; CAR – Carapebus; MAC – Macaé; SIL – Silva Jardim; UBA – São José de Ubá; MCC – Macuco; COR – Cordeiro; LAJ – Laje do Muriaé.

13. Praticamente todos os municípios do Rio de Janeiro ficaram neste grupo.

14. Alguns municípios, como Campos dos Goytacazes, Casimiro de Abreu e Cabo Frio, apresentaram maior dependência dos recursos do petróleo, mas seus orçamentos não estão disponíveis na base de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para 1999 e/ou 2004.

Com o aumento dos repasses de royalties aos municípios, a PDK média não apresentou grande alteração, no entanto sua dispersão aumentou: os municípios saíram de uma banda que ia de valores próximos a 10% a 25% para valores que variam de 2% a 35%. O município de Macaé aumentou sua PDK, mas Carapebus e Cordeiro apresentaram grande redução.

Situação semelhante ocorreu com a PDO: a média ficou em torno de 28% nos dois anos analisados, mas houve divergência na trajetória dos municípios: Silva Jardim, Cordeiro e Laje do Muriaé apresentaram redução da PDO, já Carapebus, Macuco e São José de Ubá apresentaram aumento nesse indicador.

A aplicação dos recursos dos estados e municípios em infra-estrutura econômica e educação é fundamental para a superação da dependência da economia do petróleo e das receitas dos royalties. Os resultados para a PDK são importantes para a avaliação qualitativa dessa despesa, mas com a ausência de regras definidas para a aplicação dos recursos e o grande número de beneficiários dificulta a avaliação dessa aplicação.

Assim, o mais provável é que, dado o quadro institucional, existam experiências positivas e negativas na aplicação dos royalties. Provavelmente as melhores experiências serão aquelas que permitam a melhora da qualidade de vida da população, através de investimentos em educação e infra-estrutura, principalmente. A instituição de regras que restrinjam a aplicação dos royalties poderia contribuir para esse objetivo.

CONCLUSÃO

Esta nota apresentou, para seis grandes produtores de petróleo e/ou gás natural, a experiência na aplicação dos recursos provenientes da exploração mineral. Os países apresentam diferentes graus de desenvolvimento, e este fato é determinante para se definir a melhor estratégia de aplicação dos recursos.

A Noruega e o Canadá, países de elevado grau de desenvolvimento, procuram investir os recursos em ativos de alta rentabilidade, que mantenham a riqueza da sua população por muitas décadas. Ambos constituíram fundos com regras estabelecidas para o financiamento e para a aplicação dos recursos.

Os países em desenvolvimento que têm logrado êxito na aplicação dos recursos – Qatar e Indonésia – priorizam a aplicação em educação em infra-estrutura (também em tecnologia, no caso do Qatar), de modo

a superar a dependência do petróleo e não ser vítima da “maldição dos recursos naturais”.

A Venezuela recentemente instituiu um fundo que destina recursos a áreas sociais, mas não vem seguindo o exemplo do Qatar e da Indonésia na gestão macroeconômica: o déficit fiscal venezuelano vem crescendo a despeito da elevação do preço do petróleo.

Já a Nigéria é uma vítima da “maldição dos recursos”. O país não conseguiu superar a dependência do óleo, tampouco estender os benefícios de sua exploração a uma grande parcela da população. Atualmente sofre com a instabilidade social, que afeta inclusive os investimentos em exploração do óleo.

No Brasil, aonde as receitas derivadas da exploração de petróleo e gás natural são crescentes, não há regras estabelecidas para a despesa e há um grande número de beneficiários. Dado esse quadro institucional, a avaliação da aplicação dos recursos é difícil. O mais provável é que experiências boas e ruins coexistam.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ALBERTA. Alberta Heritage Savings Trust Fund Annual Report, 2007.

BAHL, Roy. TUMENNASAN, Bayer. How should revenues from natural resources be shared in Indonesia? Georgia State University, 2002.

BARNETT, Steven. OSSOWSKI, Rolando. Operational aspects of fiscal policy in oil-producing countries. IMF Working Paper. Washington, 2002.

BARROS, Pedro Silva. Chávez e petróleo: uma análise da nova política econômica venezuelana. Cadernos PROLAMUSP, ano 5, v. 2, 2006.

BREGMAN, Daniel. Formação, distribuição e aplicação de royalties de recursos naturais: o caso do petróleo no Brasil. Dissertação de mestrado do Instituto de Economia da UFRJ. Rio de Janeiro, 2007.

CRYSTAL, Jill. Oil and politics in the Gulf: rules and merchants in Kuwait and Qatar. Cambridge Un. Press, 1995.

DAVIS, et al. Oil funds: problems posing as solutions? Finance & Development, vol. 38, n. 4. IMF: 2001.

EIA CANADÁ. Country Analysis Briefs. Abr 2007.

EIA INDONÉSIA. Country Analysis Briefs. Jan 2007.

EIA NIGÉRIA. Country Analysis Briefs. Abr 2007.

EIA NORUEGA. Country Analysis Briefs. Ago 2007.

EIA QATAR. Country Analysis Briefs. Mai 2007.

EIA VENEZUELA. Country Analysis Briefs. Out 2007.

EIFERT, Benn. The political economy of fiscal policy and economic management in oil-exporting countries. Policy Research Working Paper 2899. World Bank, 2002.

ENRIQUEZ, Maria Amélia. Equidade intergeracional na partilha dos benefícios dos recursos minerais: a alternativa dos Fundos de Mineração. Revista Iberoamericana de Economia Ecológica, v. 5, 2006.

FASANO, Ugo. 2000. Review of the experience with oil stabilization and saving funds in selected countries. IMF Working Paper 112, 2000.

GARY, Ian. KARL, Terry L. Bottom of the barrel: Africa's oil boom and the poor. Baltimore: Catholic Relief Press, 2003.

GRANADO, Javier A. et al. Investing in Indonesia's education: allocation, equity and efficiency of public expenditures. Policy Research Working Paper 4329. World Bank, 2007.

GUTMAN, José. Tributação e outras obrigações na indústria do petróleo. Rio de Janeiro: Freitas Brastos, 2007.

HARTWICK, John M. Intergenerational equity and the investing of rents from exhaustible resources. The American Economic Review, vol. 67, n. 5, 1977.

LARSEN, E. Roed. Are rich countries immune to the

resource curse? Evidence from Norway's management of its oil riches. Resources Policy, v. 30, n. 2, junho de 2005.

POSTALI, Fernando. Renda mineral, divisão de riscos e benefícios governamentais na exploração de petróleo no Brasil. Rio de Janeiro, BNDES, 2002.

QATAR. Turning Qatar into a competitive knowledge-based economy: opportunities and challenges. Qatar Knowledge Economic Project, maio de 2007.

SACHS, Jeffrey. WARNER, Andrew. Natural resource abundance and economic growth. NBER Working Paper Series, n. 5398, dez 1995.

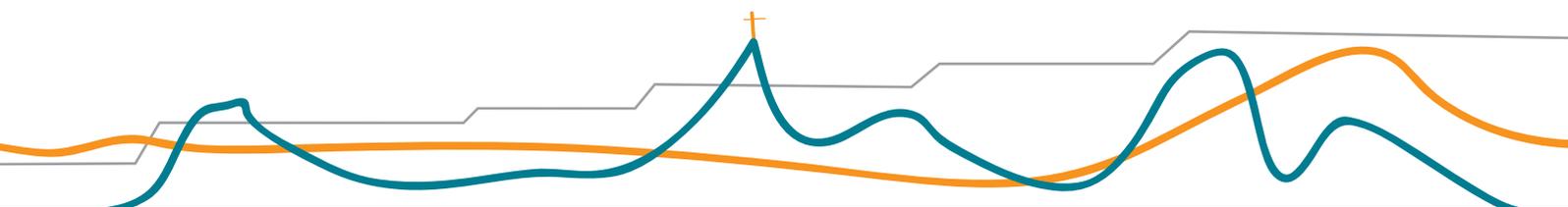
SERRA, Rodrigo. Contribuição para o debate acerca da distribuição dos royalties petrolíferos no Brasil. Tese de doutorado. Campinas: Instituto de Economia, Doutorado em Economia Aplicada, 2005.

SHAH, Anwar. The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies. World Bank, 1997.

STIGLITZ, Joseph E. Transformando os recursos naturais em uma bênção em vez de uma maldição. In: TSALIK, Svetlana. SCHIFFRIN, Anya. Reportando o petróleo: um guia jornalístico sobre energia e desenvolvimento. Open Society Institute: Nova York, 2005.

TILLY, Charles. O acesso desigual ao conhecimento científico. Tempo Social, revista de sociologia da USP, v. 18, n. 2, novembro de 2006.

YAMANI, Sarah. Toward a national education development paradigm in the Arab World: a comparative study of Saudi Arabia and Qatar. Al Nakhlah, spring 2006.



realização



www.iets.org.br

patrocínio



www.ibp.org.br

apoio



SECRETARIA DE
DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO, ENERGIA,
INDÚSTRIA E SERVIÇOS

www.desenvolvimento.rj.gov.br/