

DEPENDÊNCIA DE RECURSOS E TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA

Antoine Heuty e Ruth Carlitz¹

Seriam a abundância de recursos naturais e os orçamentos opacos inescapavelmente vinculados? A Pesquisa do Orçamento Aberto 2008 – uma abrangente avaliação da transparência orçamentária em 85 países – revela que países dependentes de recursos tendem a ser menos transparentes do que países que não são dependentes.² Eles têm desempenho consideravelmente pior no Índice do Orçamento Aberto (IOA) – uma medida comparativa da acessibilidade e abrangência de informação orçamentária crítica baseada num subconjunto de questões da pesquisa.³ Países dependentes de recursos registram uma pontuação média de 31 num total possível de 100 no IOA 2008, em comparação com 45 de 100 para países não dependentes de recursos. Além do mais, com exceção da África do Sul, nenhum dos países dependentes de recursos se encontra entre os 5 melhores desempenhos no IOA.⁴

Os orçamentos são menos transparentes em países dependentes de petróleo

Uma análise mais aprofundada dos dados indica que o fraco desempenho de países dependentes de recursos é em grande parte impulsionada pela falta de transparência orçamentária e responsabilização pública nos 22 países considerados significativos produtores de petróleo e gás. Sua pontuação média no IOA é apenas 22 de 100. Países que dependem de recursos minerais registram pontuações semelhantes aos de países não dependentes de recursos (47 de 100). Isto ressalta a necessidade de entender a problemática específica associada a cada recurso natural – incluindo modos de extração, tamanho e sistemas de gestão de receitas. A magnitude das receitas de petróleo e gás fluindo para o orçamento provavelmente explica algumas das diferenças entre os países produzindo hidrocarbonetos e aqueles que produzem minerais.⁵

Para explorar estes temas mais detalhadamente, nós analisamos um subconjunto de 55 questões da Pesquisa que enfocam os desafios chave da política fiscal enfrentados pelos governos na gestão de receitas de recursos naturais. As descobertas apresentadas na Tabela 1 apontam para uma ampla inabilidade dos países dependentes de petróleo em gerir receitas da boa fortuna. Estes países pontuam 25 de 100 na volatilidade e previsibilidade – significativamente mais baixo que produtores minerais (os quais pontuam 63 de 100) e que países não dependentes de recursos (que pontuam 54).

¹ Antoine Heuty é um economista senior do Revenue Watch Institute (Instituto Observatório da Receita – www.revenuewatch.org), e Ruth Carlitz é uma graduada associada ao Revenue Watch Institute e consultora para a Parceria Internacional do Orçamento (www.internationalbudget.org). As visões e interpretações desenvolvidas neste artigo são aquelas dos autores e não representam as visões e políticas da Parceria Internacional do Orçamento e do Revenue Watch Institute.

² Segundo dados do *Guide for Revenue Transparency* (Guia para Transparência de Receitas), do Fundo Monetário Internacional (2007), 34 países são classificados como dependentes de recursos naturais.

³ Para mais informações sobre a Pesquisa e a metodologia usada para calcular o IOA, ver www.openbudgetindex.org.

⁴ Performances superiores são as obtidas pelos países com pontuação entre 81-100 no IOA, indicando que disponibilizam informações orçamentárias abrangentes aos seus cidadãos.

⁵ Isto é geralmente mencionado como a dimensão econômica da “renda de recursos” definida como o valor excedente obtido após todos os custos e retornos regulares terem sido contabilizados, isto é, a diferença entre o preço pelo qual um produto do recurso pode ser vendido e seus custos respectivos de extração e produção, incluindo retornos regulares.

Países dependentes de petróleo também parecem ter sistemas fracos de controle de despesas, o que pode permitir a má administração dos recursos. A incapacidade destes países para conceber planos de longo prazo e vinculá-los aos sistemas de despesas de médio prazo e aos orçamentos anuais podem impedir a diversificação econômica e a redução da pobreza. Por fim, o fato de que as receitas oriundas da produção e exportação de petróleo são freqüentemente mantidas fora dos orçamentos dos países ricos em petróleo pode adicionalmente comprometer a supervisão de como estes recursos da boa fortuna são gastos.

Tabela 1. Performance de países de indústria extrativa por categoria

Categoria	Produtores de Petróleo	Produtores Minerais	Países não dependentes de recursos
Volatilidade e previsibilidade de receita ⁶	25	63	54
Controles de gastos ⁷	22	52	48
Vínculos políticas/planejamento/orçamento ⁸	17	37	35
Operações extra-orçamentárias ⁹	20	31	32

Todavia, os resultados do IOA 2008 também mostram que os países podem ser transparentes e publicamente responsáveis apesar de substancialmente dotados de recursos naturais. Por exemplo, África do Sul, Noruega, Botsuana e Peru todos mostram forte desempenho no IOA em comparação com outros produtores de hidrocarbonetos e minerais (veja anexo). Isto sugere que a abundância de recursos naturais não implica necessariamente crescimento econômico mais lento e resultado fraco em termos de desenvolvimento, um fenômeno freqüentemente mencionado como a “maldição dos recursos”. Além disso, a abertura dos orçamentos pode ajudar a canalizar as receitas de recursos naturais em direção ao desenvolvimento econômico e humano.

O custo da opacidade orçamentária em países dependentes de recursos naturais

A falta de transparência no processo orçamentário de países dependentes de petróleo tem profundas implicações. Por exemplo, baixos níveis de transparência podem levar a uma gerência pobre da abundância de recursos no médio e longo prazo. Esta é uma séria preocupação em países como São Tomé e Príncipe, que tem escore 0 em 100 no IOA 2008. São Tomé e Príncipe só recentemente integrou o grupo de países ricos em recursos e se espera que obtenha ganhos significativos do petróleo nos próximos anos. Uma maior transparência pode proporcionar oportunidades para que a sociedade civil e o público assegurem a responsabilização pública do governo na gestão consistente destas receitas e no seu uso em benefício da população do país – cuja maioria vive na pobreza.

Os níveis baixos de transparência podem também obstaculizar a integração econômica internacional de um país, como no caso da Arábia Saudita, que pontua apenas 1 em 100 no IOA 2008. Apesar de uma grande reputação em função da consistente política fiscal, as agências internacionais de avaliação recusam conceder à Arábia Saudita os níveis soberanos mais elevados. Há uma percepção de que as instituições locais não podem ser inteiramente confiáveis enquanto permanecerem opacas.¹⁰ Apesar da

⁶ Baseado na média das respostas às Questões 7, 8, 9, 10, 14, 15, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 36, 46, 72, 86, 87, 88, 90, 95, 99, 105.

⁷ Baseado na média das respostas às Questões 11, 13, 18-25, 33, 34, 39, 40, 47, 82, 93, 111, 120.

⁸ Baseado na média das respostas às Questões 5, 6, 16, 17, 48, 49, 53, 73, 106.

⁹ Baseado na média das respostas às Questões 35, 37, 38, 110, 115.

¹⁰ Ver <http://www.arabianbusiness.com/property/article/503641-gcc-ratings-hindered-by-transparency>.

evidência circunstancial de uma política fiscal bem administrada, tanto os auditados comuns quanto os investidores internacionais carecem das informações necessárias para avaliar o que o governo está fazendo realmente com o seu dinheiro.

É altamente preocupante que os baixos níveis de transparência possam ter contribuído para a corrupção generalizada e a crise dos direitos humanos no Sudão, na República Democrática do Congo e na Guiné Equatorial – todos eles com escore 0 em 100 no IOA 2008. Um dos principais vetores de conflito no Sudão tem sido a concentração histórica de riqueza e poder no governo central no norte, à custa da maioria pobre no restante do país. Desde 2003, o país vem experimentando um boom em petróleo e gás, responsável por receitas estimadas em 2 bilhões de dólares anuais, ou aproximadamente 70% das exportações do país. Apesar do fato de que o acordo de paz de 2005 exigiu a divulgação do montante das receitas de petróleo, nem o governo em Cartum nem aquele no Sudão do sul têm fornecido esta informação, levando à suspeita de que o dinheiro tenha sido usado para comprar armas, não para aliviar a pobreza. Esta situação ameaça a estabilidade do acordo.

Por que a transparência importa em países dependentes de recursos naturais

A falta de transparência orçamentária em países produtores de petróleo é provavelmente um resultado direto da dependência dos Estados do petróleo para as receitas públicas. Uma vez que o governo não tem que depender de impostos cobrados aos cidadãos, os canais normais de responsabilização pública freqüentemente inexistem nesses países. Uma atenção especial é necessária para estabelecer efetiva supervisão pública e legislativa da arrecadação e despesa com receitas geradas pela extração e exportação de recursos.

Receitas de recursos naturais são voláteis e finitas, o que argumenta a favor de maior transparência para assegurar que esta dádiva da fortuna seja aplicada em propósitos de desenvolvimento. Uma vez que a extração de recursos pode levar ao esgotamento da fonte de recursos, os governos em países dependentes de recursos precisam estar preparados para substituir as receitas de produção e exportação de recursos naturais por outras fontes de renda.

A discussão pública de opções de políticas é fundamental para assegurar que as receitas de recursos naturais sejam usadas para estimular o crescimento econômico em bases amplas e sustentáveis. Receitas de recursos naturais são extremamente voláteis. Durante os períodos de boom nos preços, a falta de transparência retira o incentivo para que os governos priorizem gastos, diversifiquem a base de ingressos da economia e desenhem planos para mitigar os efeitos de uma mudança súbita nos preços dos recursos. Quando os preços caem, a opacidade orçamentária obstrui a discussão pública sobre as políticas disponíveis para responder ao aperto fiscal, resultando freqüentemente em cortes em programas sociais e investimentos públicos que podem minar os esforços de redução da pobreza.

Fortalecendo a transparência em países dependentes de recursos naturais

Como mostra a variação através dos países ricos em recursos, tornar-se vítima da “maldição dos recursos” não é inevitável. Além do mais, existem algumas medidas de baixo custo que países ricos em recursos podem adotar para melhorar significativamente a transparência.

Um número significativo de países ricos em recursos na verdade produz informações orçamentárias para seus propósitos internos ou para doadores, mas falham na divulgação delas aos seus públicos. De fato, em 25 de 34 países ricos em recursos pesquisados, o governo produz pelo menos um documento

orçamentário, muitas vezes até vários, que não disponibiliza ao público. Isto implica que muitos países poderiam melhorar a transparência orçamentária rapidamente e a baixo custo, simplesmente publicando informações que eles já produzem. Por exemplo, o Sudão teve escore 0 no IOA 2008, porque o país não divulga ao público nenhum dos documentos orçamentários chave. Contudo, ainda que variando em qualidade e abrangência, o Sudão na realidade produz *todos exceto um* dos oito documentos orçamentários chave exigidos pelas boas práticas internacionais.

Finalmente, a falta de transparência em países produtores de petróleo salienta a necessidade de implementar a Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extrativas (Extractive Industries Transparency Initiative – EITI) para elevar o nível de supervisão e responsabilização pública sobre receitas de recursos que se acrescentam ao orçamento.¹¹ A produção e publicação de relatórios sobre os fluxos de receitas de recursos que se acrescentam ao governo requeridos pela EITI proporciona um instrumento poderoso de promoção de transparência em países dependentes de recursos. Adicionalmente, a participação de organizações da sociedade civil no Conselho da EITI em nível internacional e em comitês de participação múltipla que supervisionam a implementação da iniciativa em países candidatos cria uma oportunidade para o escrutínio público sobre os afortunados ganhos com recursos naturais. Os resultados do IOA também destacam a importância de conferir a transparência no setor extrativo para além do lado da receita no orçamento. A EITI representa um padrão mínimo porém flexível, que sociedade civil, governos e empresas podem usar para expandir a transparência através da cadeia de valor da indústria extrativa.

¹¹ A EITI exige que as empresas publiquem o que elas pagam e que os governos publiquem o que recebem. Mais informações sobre a EITI estão disponíveis em: www.eitransparency.org.

Anexo: Escores dos países em 2006 e 2008

Parceria Internacional do Orçamento			
Países Ricos em Recursos Naturais			
País	Indústria Extrativa	IOA 2008	IOA 2006
Jordânia	produtor mineral	52	50
Zâmbia	produtor mineral (cobre)	47	37
Mongólia	produtor mineral (cobre, ouro)	36	18
Botsuana	produtor mineral (diamantes)	62	65
Namíbia	produtor mineral (diamantes)	47	51
Gana	produtor mineral (ouro)	49	42
Quirguistão	produtor mineral (ouro)	8	
Papua Nova Guiné	produtor mineral (ouro)	60	51
Peru	produtor mineral (ouro, cobre, prata)	66	77
África do Sul	produtor mineral (ouro, platina, carvão)	87	85
Rep. Democrática do Congo	produtor de petróleo e mineral (diamantes)	0	(...)
Indonésia	produtor de petróleo e mineral (alumínio, cobre, ouro, prata)	54	41
Argélia	produtor de petróleo	1	28
Angola	produtor de petróleo	3	4
Azerbaijão	produtor de petróleo	37	39
Bolívia	produtor de petróleo	5	20
Camarões	produtor de petróleo	5	29
Chade	produtor de petróleo	7	5
Colômbia	produtor de petróleo	60	57
Equador	produtor de petróleo	38	31
Guiné Equatorial	produtor de petróleo	0	(...)
Cazaquistão	produtor de petróleo	34	43
Libéria	produtor de petróleo	2	(...)
México	produtor de petróleo	54	50
Nigéria	produtor de petróleo	19	20
Noruega	produtor de petróleo	80	72
Rússia	produtor de petróleo	58	47
São Tomé e Príncipe	produtor de petróleo	1	(...)
Arábia Saudita	produtor de petróleo	0	(...)
Sudão	produtor de petróleo	0	(...)
Trinidad & Tobago	produtor de petróleo	33	(...)
Venezuela	produtor de petróleo	35	(...)
Vietnam	produtor de petróleo	9	2
Yemen	produtor de petróleo	9	(...)

Nota: (...) Não foi realizada pesquisa no país nesse ano.