



[página inicial](#) | [resumos expandidos](#) | [índice onomástico](#)

A experiência mexicana de constituição de um fundo de estabilização como alternativa para a destinação das rendas petrolíferas no Brasil

Samylla Torquato dos Santos Gomes*

Palavras-chave: *Royalties*. Fundos. Desenvolvimento.

A indústria do petróleo apresenta-se como um dos principais setores da economia mundial. Sua importância não está relacionada apenas ao fato de o petróleo ser a principal matriz energética da economia capitalista, mas também por tal indústria proporcionar uma grande soma de recursos aos cofres públicos dos países produtores. De acordo com Serra (2005), a forma de arrecadação, distribuição e aplicação das participações governamentais (*royalties*) seguem critérios distintos, conforme as particularidades jurídico-institucionais de cada país.

Dentre estes países analisa-se, de forma comparativa, o caso mexicano e o brasileiro. O México apresenta a experiência de um fundo de estabilização. Já no Brasil, verifica-se a inexistência de um fundo de gestão macroeconômico. Como primeiro destaque de método, nota-se que para a avaliação, e mesmo para a confrontação, dos diferentes regimes de compensação dos territórios que dão suporte ao segmento de E-P faz-se necessário que se exponha, desde já, um posicionamento acerca da forma ideal de concretizá-la (a compensação). Guiando-se pelo próprio conceito de renda mineral, com base em Hotelling (1931) e Postali (2002), verifica-se que esta se origina do caráter finito do recurso. Desta forma, políticas eticamente comprometidas com o desenvolvimento das regiões petrolíferas deveriam ser aquelas que, valorizando a própria origem da renda mineral, destacassem parte desta soma para a promoção da justiça intergeracional. Tendo feito esta escolha, tornar-se-ia, enfim, possível pensar em alternativas para o caso brasileiro, de vinculação dos recursos do petróleo a fins específicos.

Os fundos de estabilização

A criação de fundos de estabilização (FE) é um mecanismo adotado por vários países como: Venezuela, Chile, Kuwait, EUA, Noruega. Essa iniciativa é feita na tentativa de solucionar os problemas que estes enfrentam quando o setor público depende, em grande medida, das rendas provenientes da venda de algum recurso natural não-renovável. De acordo com Moreno e Dávila (2004), as razões pelas quais se opta pela criação desses fundos se devem ao fato de: funcionarem como um fundo de desenvolvimento que poderá ser utilizado quando o bem não-renovável se esgotar; eliminarem a vulnerabilidade da economia provocada pelas variações dos mercados e evitarem o gasto

* Cursando Pós-graduação *Lato Sensu* em Ensino de Geografia no CEFET Campos. Licenciada em Geografia pelo CEFET Campos.

desmedido durante as épocas de bonança em projetos que, em outras circunstâncias, não seriam viáveis. Assim, em tese, evita-se o gasto irresponsável e inibe-se a corrupção.

A experiência do fundo de estabilização mexicano

O México, um dos objetos de análise, é um país que tem as suas receitas públicas em grande parte atreladas às receitas petrolíferas. Isso torna o país extremamente vulnerável às variações da indústria do petróleo. Observando-se essa dependência foi criado, em 2000, o *Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros* (FEIP), com o objetivo de minimizar os efeitos sobre as finanças públicas e a economia nacional, quando os ingressos por exportação de petróleo diminuíssem devido às mudanças no preço e volume da exportação do petróleo.

De acordo com Quiroz e Romero (2004) esse fundo foi criado como resultado de uma recomendação feita pela *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos* (OCDE), em abril de 1999. Tal organização sugeria que se aumentasse a arrecadação fiscal e se diminuísse a dependência do setor público em relação às variações das receitas petrolíferas mexicanas. Com isso, propôs-se criar um fundo que pudesse capturar os recursos petrolíferos excedentes. Para isso, era necessário estabelecer um preço baixo para o barril de petróleo a fim acumular recursos para financiar o fundo.

Essas recomendações acerca da criação de um fundo para os recursos petrolíferos se deram em um contexto de variação das receitas petrolíferas. De acordo com Moreno, entre 1997 e 1999, registrou-se uma alta nos preços do petróleo. No entanto, no ano de 1998, o preço do barril de petróleo ficou 5 dólares abaixo do valor estimado. Essa alteração no preço do barril provocou um déficit nas receitas programadas para aquele ano. Temendo os impactos negativos de possíveis novas oscilações dos preços do barril de petróleo os gestores mexicanos criaram o FEIPE, com um volume inicial de 5,839 milhões de pesos, e o incluíram no *Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2000*, que, segundo Quiroz (2004), destina 40% das receitas petrolíferas excedentes ao FEIP e os 60% restantes para a amortização da dívida pública do país.

Segundo Moreno e Dávila (2004), o FEIP, inicialmente, recebia 40% dos ingressos excedentes, baixando para 33% posteriormente, vindo a receber 25% de tais recursos no ano de 2004. Estas variações ocorrem em virtude de esta porcentagem não ser fixa, sendo aprovada ano após ano pelos legisladores, que definem a quantidade de recursos que serão poupados em função de uma agenda de prioridades para o gasto público. Além de não existir uma legislação rígida para a poupança desses recursos, não existem mecanismos legais, suficientemente transparentes, que possam revelar, com exatidão, onde esse montante de recursos está sendo aplicado.

Como se pode perceber o FEIP possui algumas debilidades. No entanto, o objetivo deste trabalho não é apontar os problemas nos mecanismos de funcionamento deste fundo e sim, trazer à tona uma proposta de vinculação dos recursos petrolíferos a fins específicos.

O caso brasileiro de vinculação das rendas petrolíferas

Na experiência brasileira é bem verdade que existe uma vinculação das rendas petrolíferas a determinadas instâncias. De acordo com Serra *et al.* (2007), no que tange às receitas petrolíferas federais verifica-se que os *royalties* são destinados ao Comando da Marinha e ao Ministério de Ciência e Tecnologia, e as participações especiais, aos Ministérios do Meio Ambiente e das Minas e Energia.

Os recursos destinados ao Comando da Marinha aparecem como resultado de um acordo entre esferas de governo pelos recursos petrolíferos, embora existam aqueles que afirmem que a atividade *offshore* exigiria uma atuação fiscalizadora na costa brasileira onde se localizam as reservas de petróleo e gás do país, justificando a destinação de uma parcela destes recursos para quem tem a competência para fiscalizar os mares brasileiros, que é a Marinha do Brasil.

Os *royalties* destinados ao Ministério da Ciência e Tecnologia têm contribuído para intensificar a exploração deste recurso finito que é o petróleo. Isso porque, de acordo com Serra *et al.*, (2007) a Lei do petróleo (9.478/97) traz, no seu art. 49, a idéia de que os recursos petrolíferos destinados a este Ministério devem ser utilizados para financiar programas e pesquisas aplicados à indústria do petróleo.

Ao Ministério do Meio Ambiente tem sido destinada uma parcela das participações especiais, sendo possível aceitar a idéia de que atuem como uma indenização pelos impactos causados pela extração de um recurso finito. No que diz respeito ao Ministério de Minas e Energia foi destinada uma fatia das participações especiais para estudos físicos na área de prospecção de petróleo e gás natural, contribuindo para estender as reservas petrolíferas que, de qualquer forma, irão se exaurir, vindo apenas a retardar a finitude deste recurso.

A Tabela 1 apresenta, em percentuais, a participação dos *royalties* e das participações especiais.

Tabela 1
Brasil: distribuição das participações governamentais, 2007 (R\$ 1.000,00 correntes)

Beneficiários	Total das Participações Governamentais	
	Absoluto	%
Total	14.668.146,40	100,00%
Total União	5.662.462,80	38,60%
Ministério das Minas e Energia	2.871.013,20	19,57%
Comando da Marinha	1.153.146,10	7,86%
Ministério da Ciência e Tecnologia	920.550,20	6,28%
Ministério do Meio Ambiente	717.753,30	4,89%
Total Estados	5.277.564,10	35,98%
Total Municípios	3.728.119,50	25,42%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da Agência Nacional do Petróleo.

Como é possível observar na Tabela 1 existe uma vinculação explícita das receitas petrolíferas destinadas ao governo federal. No entanto, essas vinculações não se destinam a um fundo

macroeconômico que possa desenvolver o país preparando-o para as crises dos mercados e para uma era pós-petróleo, como ocorre no México.

Além disso, para agravar esta situação Serra *et al.*, (2007) afirmam que esta vinculação das receitas petrolíferas federais, baseadas na Lei do Petróleo e no seu decreto regulamentador, foram alteradas em 2001 pela Lei 10.261/01 que foi, posteriormente, reeditada como medida provisória, desvinculando uma expressiva porcentagem para outras finalidades dentro destes próprios ministérios. No caso do Comando da Marinha e do Ministério da Ciência e Tecnologia foram desvinculados 25% dos *royalties* e, no caso dos Ministérios do Meio Ambiente e das Minas e Energia, 75% das participações especiais.

Por meio desse panorama apresentado sobre as receitas petrolíferas federais fica evidente que não existe uma rigidez muito grande em relação à aplicação desses recursos e que os montantes empregados nestes ministérios não visam preparar o país para uma era sem petróleo, apresentando ainda, uma endogenia muito grande na aplicação desses recursos petrolíferos.

Considerações finais

Verifica-se que, na experiência mexicana, a criação do FEIP deu-se em um contexto de grande importância das rendas petrolíferas para as finanças públicas do país. De acordo com Serra *et al.* (2008), atualmente, as receitas petrolíferas correspondem a 20,35% das receitas orçamentárias do setor público mexicano. Já no Brasil essa participação não é muito expressiva não ultrapassando, no ano de 2007, a 2,4% das receitas do Governo Federal. Todavia, assim como o México conheceu e tem ainda desfrutado de um significativo aumento das receitas do petróleo nos últimos anos, o Brasil tem passado por um período de crescimento da participação das rendas petrolíferas nas finanças públicas. Com a elevação dos preços do barril de petróleo e a descoberta de novas jazidas que abrem a oportunidade histórica de se explorar petróleo no pré-sal, serão ampliadas as possibilidades de um aumento expressivo das receitas petrolíferas federais.

Percebe-se, então, a necessidade de se pensar na criação de um fundo petrolífero em nível macroeconômico no Brasil que possa gerir os crescentes recursos do petróleo de modo a proteger a economia de oscilações do mercado. Não se deve esquecer, ainda, de que a vinculação de recursos a um fundo específico pode auxiliar no combate do gasto irresponsável e da corrupção. Essas medidas têm por objetivo a promoção da justiça intergeracional, permitindo que as gerações futuras usufruam das rendas provenientes deste recurso esgotável.

Referências

HOTELLING, H. The Economics of exhaustible resources. *Journal of Political Economy*, v. 39, n. 2, p. 137-75, abr. 1931.

MORENO, R.; DÁVILA, D. La importancia del fondo de estabilización de ingresos petroleros. Proyecto Monitoreo de los Ingresos Petroleros, 2004. Disponível em: <<http://www.fundar.org.mx>>. Acesso em: 06 nov. 2007.

POSTALI, F. S. *Renda Mineral, divisão dos riscos e benefícios governamentais na exploração de petróleo no Brasil*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

QUIROZ, J. C.; ROMERO, J. *Recursos Naturales e Ingresos Fiscales en México: Retos presupuestarios y sector energético*. Serie ingresos petroleros, 2004. Disponível em: <<http://www.fundar.org.mx>>. Acesso em: 05 nov. 2007.

SERRA, R. V. *Contribuição para o debate acerca da distribuição dos royalties petrolíferos no Brasil*. Campinas: SP, 2005. 256p. Tese (Doutorado) Economia Aplicada: Desenvolvimento, Espaço e Meio Ambiente, Universidade de Campinas.

_____; MOTHÉ, N. G.; FERREIRA, D. M. Mazelas da Distribuição Espacial das Reservas Petrolíferas no Brasil e Ensinaamentos a partir das Experiências Sulamericanas da Colômbia e Venezuela. In: XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL (ANPUR), 2007, Belém. *Anais...* Belém: ANPUR, 2007.

_____; GOMES, S. T. S. ; TAVARES, G. C. Flexibilização e reestruturação do setor petróleo no Brasil e México e seus reflexos sobre as políticas territoriais compensatórias. In: X SEMINARIO INTERNACIONAL DE LA RED IBEROAMERICANA DE INVESTIGADORES SOBRE GLOBALIZACION Y TERRITORIO, 2008, Queretaro. Memorias del X Seminario Internacional de la RED Iberoamericana de Investigadores sobre Globalizacion y Territorio. Queretaro - MX: Universidad Autonoma de Queretaro, 2008, v. 1, p. 1048-1069.



[página inicial](#) | [resumos expandidos](#) | [índice onomástico](#) | [ir para o topo](#)