

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL

**Projeto de Guia para a Transparência da  
Receita dos Recursos Naturais**

## Sumário

Introdução e Resumo .....	5
O problema da riqueza de recursos e a função da transparência fiscal.....	5
Trabalhos recentes do FMI, Banco Mundial e outros organismos .....	7
Abordagem e estrutura do guia .....	9
Resumo das Boas Práticas de Transparência Fiscal na Gestão da Receita de Recursos .....	11
1. Definição Clara de Funções e Responsabilidades .....	17
Quadro jurídico da receita de recursos naturais .....	17
Regime fiscal 1.2.2 .....	21
Autoridade sobre os fluxos de receita e o endividamento 1.2.2 .....	28
Participação acionária 1.1.5 .....	29
Fundos extra-orçamentários relacionados aos recursos naturais 1.1.3 .....	30
Empresas nacionais de recursos naturais 1.1.4/1.1.5 .....	31
Atividades parafiscais (APFs) e obrigações sociais e ambientais das ENRs 1.1.4/1.1.5 ..	33
Níveis infranacionais de governo e receita de recursos naturais 1.1.2 .....	37
2. Acesso Público à Informação.....	41
Documentação orçamentária da receita de recursos e respectivos gastos 2.1.1 .....	41
Informações sobre pagamentos de receita das empresas de recursos naturais 2.1.1 .....	42
Informações sobre a dívida relacionada aos recursos naturais 2.1.4 .....	44
Informações sobre ativos relacionados a recursos naturais 2.1.4 .....	45
Estimativa do patrimônio em recursos naturais 2.1.4/3.1.1 .....	45
Informações sobre atividades extra-orçamentárias 2.1.3 .....	49
3. Abertura na Preparação, Execução e Prestação de Contas do Orçamento .....	51
Política fiscal e receita de recursos naturais 3.1.1 .....	51
Fundos de recursos naturais e regras fiscais 3.1.2 .....	52
Política fiscal e gestão dos ativos 3.1.1.....	55
Saldo fiscal 3.2.3/3.2.4.....	56
Riscos fiscais 3.1.5.....	58
Contabilização da receita de recursos naturais 3.3.1 .....	61
Controles internos e auditoria da receita de recursos naturais 3.3.3.....	61
Abertura da administração tributária 3.3.4 .....	62
4. Garantias de Integridade .....	64
Supervisão das empresas 1.1.4/1.1.5 .....	64
Supervisão dos fluxos de receita das empresas/do governo 4.2.1 .....	65
Boxes	
1. O Gás Natural e a Transparência Fiscal .....	22
2. O Regime Fiscal e a Participação do Governo .....	27
3. Elementos da Estimação da Riqueza em Recursos nos Países em Desenvolvimento .....	47

4. Declaração das Reservas de Recursos no Âmbito Internacional — Normas Emergentes ..	48
5. A Gestão Prudente da Riqueza Mineral de Botsuana .....	54
6. O Fundo do Petróleo Norueguês — As Melhores Práticas de Gestão de Ativos .....	56

Apêndices

I. Quadro 1. Países Ricos em Hidrocarbonetos.....	67
Quadro 2. Países Ricos em Recursos Minerais.....	68
II. Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal.....	69

Referências.....	73
------------------	----

Referências na Internet .....	77
-------------------------------	----

## ABREVIATURAS

APF	Atividade parafiscal
CPP	Contrato de Partilha de Produção
DFID	<i>Department for International Development</i> [Departamento para o Desenvolvimento Internacional, Reino Unido]
EITI	<i>Extractive Industries Transparency Initiative</i> [Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extrativas]
ENP	Empresa Nacional de Petróleo
ENR	Empresa Nacional de Recursos Naturais
GDDS	Sistema Geral de Divulgação de Dados
IAS	Normas Contábeis Internacionais
IFAC	Federação Internacional dos Contadores
NIIF	Normas Internacionais de Informação Financeira
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ROSC	Relatório sobre a Observância de Normas e Códigos
SDDS	Padrão Especial para Divulgação de Dados
SPF	<i>Norwegian State Petroleum Fund</i> [Fundo Estatal do Petróleo da Noruega]

## INTRODUÇÃO E RESUMO

1. Este guia para a transparência da receita dos recursos naturais<sup>1</sup> aplica os princípios do *Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal* (doravante “o código”) ao conjunto singular de problemas enfrentados pelos países que derivam uma porção significativa de suas receitas dos recursos naturais. Para muitos países, a própria magnitude desses recursos, aliada à complexidade técnica e volatilidade dos fluxos de transações, exige um conjunto mais detalhado de diretrizes do que se dispõe no *Manual de Transparência Fiscal* (o manual). Este guia apresenta uma estrutura que abrange aspectos específicos do tratamento dos recursos naturais a serem considerados ao avaliar a transparência fiscal, no contexto, por exemplo, do módulo fiscal do Relatório sobre a Observância de Normas e Códigos (ROSC).<sup>2</sup> Não menos importante, o guia oferece uma visão panorâmica das práticas geralmente reconhecidas como melhores (ou boas) para a transparência da gestão da receita proveniente da exploração dos recursos naturais, que pode ser útil para os próprios países, bem como para o FMI, o Banco Mundial e outros prestadores de assistência técnica.

### **O problema da riqueza de recursos e a função da transparência fiscal**

2. Muitos sustentam a existência de uma associação entre riqueza de recursos e desempenho econômico ruim (“a maldição dos recursos naturais”), e a literatura técnica abriga uma multiplicidade de estudos que buscam explicar essa relação entre abundância de recursos e desempenho econômico.<sup>3</sup> Uma pergunta fundamental é como os países podem escapar dessa maldição e transformar a abundância de recursos numa bênção. Trata-se de uma questão pertinente para um grande número de países. Os Quadros 1 e 2 do Apêndice I relacionam mais de 50 países considerados ricos em hidrocarbonetos e recursos minerais.<sup>4</sup> Muitos deles são países de baixa ou média renda onde a receita proveniente dos hidrocarbonetos ou recursos

---

<sup>1</sup> Neste documento, o termo “receita de recursos” significa as receitas derivadas da exploração de recursos naturais. O principal foco deste guia, conforme se discutirá no texto, são as receitas provenientes dos hidrocarbonetos (petróleo e gás) e da mineração, mas alguns dos princípios têm aplicação mais ampla.

<sup>2</sup> O FMI lançou as primeiras iniciativas na área de normas e códigos no fim da década de 1990. Até agosto de 2004, o Fundo havia produzido módulos fiscais do ROSC para mais de 70 países. A maioria desses relatórios foi publicada. Mais informações sobre o trabalho do FMI na área de transparência fiscal podem ser obtidas no endereço <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm>.

<sup>3</sup> Auty (1997), por exemplo, examina as relações entre grupos de países ricos em recursos (segundo uma definição abrangente) no período de 1960-90. Sachs e Warner (2000) mostram que existe uma relação inversa robusta entre crescimento e riqueza em recursos numa amostra de 97 países no período de 1970-1989. Essa posição, porém, não está isenta de questionamentos. Hausman e Rigobon (2003), embora confirmem a relação geralmente inversa, ressaltam que os países ricos em petróleo tiveram bom desempenho econômico na década de 1980, quando o petróleo estava em alta — ao contrário do que se esperaria segundo a hipótese do “mal holandês”. Lederman e Maloney (2003) também levantaram dúvidas sobre a solidez das constatações de Sachs e Warner.

<sup>4</sup> Considera-se que um país é rico em hidrocarbonetos e/ou recursos minerais com base nos seguintes critérios: i) a arrecadação fiscal dos hidrocarbonetos e/ou recursos minerais responde em média por no mínimo 25% da arrecadação fiscal total no período 2000-2003 ou ii) a receita de exportação dos hidrocarbonetos e/ou recursos minerais responde, em média, por no mínimo 25% do total da receita de exportação no período 2000-2003.

minerais responde por mais de 50% da receita pública ou de exportação. Além do possível impacto negativo sobre o crescimento, a riqueza de recursos também pode ser um dos principais fatores a contribuir para a corrupção e perturbações da ordem social. Em alguns países, o petróleo e os diamantes (e a madeira) estão associados à incitação e ao financiamento de guerras civis, com todas as suas implicações em termos de custos sociais e econômicos.<sup>5</sup> Embora não se disponha de uma explicação plenamente satisfatória para essa “maldição”, os custos em potencial estão bem documentados. Por outro lado, uma série de países (entre os quais Botsuana, Canadá e Noruega) parecem ter evitado esses problemas pela adoção de práticas de gestão prudentes e transparentes.<sup>6</sup>

3. Considerando os custos potencialmente significativos das práticas não transparentes, o fortalecimento das instituições nos países ricos em recursos mas vulneráveis, visando aumentar a transparência, renderia enormes benefícios a um custo relativamente modesto. Muitos analistas enfatizam a função essencial da transparência fiscal para a melhoria da gestão da receita dos recursos naturais.<sup>7</sup> Nos últimos anos, ademais, chegou-se a um acordo razoável sobre uma grande variedade de práticas corretas de gestão da receita dos recursos naturais (especialmente petróleo e gás).<sup>8</sup> O presente guia faz uso intenso desse material e incorpora à estrutura do código recomendações dessas fontes quanto à transparência.

4. O guia se concentra nas receitas dos recursos não renováveis, especialmente do petróleo e do gás natural. A produção de petróleo é o exemplo mais eloqüente dos problemas que a riqueza em recursos impõem aos países em desenvolvimento: fluxos de produção e de receita muito elevados e de rápido crescimento mas de curta duração, a que se somam um grau elevado de volatilidade resultante da flutuação dos preços mundiais. Combinados a uma administração falha, a posse dessas riquezas dá ampla margem a políticas ineficientes, comportamento arbitrário e corrupção flagrante, e todos esses fatores contribuem para o mau

---

<sup>5</sup> Ver em Collier (1999) uma discussão dos custos dos conflitos civis. Collier e Hoeffler (2004) discutem os ganhos líquidos expressivos do aumento da transparência por meio de seu impacto na prevenção de conflitos.

<sup>6</sup> A importância das instituições como variável explicativa é ressaltada por Sala-i-Martin e Subramanian (2003), que oferecem evidências (tanto num estudo transversal quanto no caso da Nigéria) de que o impacto da riqueza em recursos está fortemente vinculado à deterioração por ela causada na qualidade institucional, enquanto os efeitos provocados pelos recursos naturais *per se* são reduzidos.

<sup>7</sup> Ver em Katz *et al.* (2004) uma análise de questões básicas e uma aplicação geral do código de transparência fiscal aos países africanos ao sul do Saara ricos em petróleo. Birdsall e Subramanian (2004) defendem, no caso do Iraque, a distribuição direta de parte dos lucros do petróleo à população, mas também destacam a necessidade de uma política abrangente por parte da comunidade internacional para instituir normas de transparência e governança.

<sup>8</sup> Os principais estudos analíticos são: Davis, Jeffrey *et al.*, *Fundos de Estabilização e de Poupança de Recursos Não Renováveis: Experiências e Implicações para a Política Fiscal*, IMF Occasional Paper No. 205, Washington, 2001 [tradução LS 200204590] e Davis, Jeffrey *et al.* (orgs.), *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, IMF 2003; World Bank, *Petroleum Revenue Management Workshop* proceedings, 2004. O trabalho operacional do FMI engloba a assistência técnica a Timor-Leste, uma conferência sobre política fiscal nos países produtores de petróleo realizada em junho de 2002 em Washington e os *workshops* sobre políticas macroeconômicas e governança nos países africanos exportadores de petróleo realizados em Douala em abril de 2003 e em Libreville em janeiro de 2004.

desempenho econômico e, em última instância, para a dilapidação da riqueza nacional do petróleo.<sup>9</sup>

5. A gestão de outros recursos não renováveis (como o ouro e os diamantes) suscita problemas semelhantes, porém em menor grau. Por conseguinte, a maioria das práticas sugeridas neste guia se aplica em igual medida a outras indústrias extrativas. Cada tipo de indústria enfrenta problemas distintos e, mesmo dentro do setor de hidrocarbonetos, os problemas no desenvolvimento do gás natural e do petróleo são bastante diferentes, além dos fatores especiais que precisam ser levados em conta nos diversos segmentos da mineração. O guia se concentra nas necessidades comuns a esses setores na gestão da riqueza e da receita de recursos de uma forma transparente, mas também faz menção a alguns aspectos setoriais específicos que devem ser considerados em todo o espectro das indústrias extrativas.

6. Algumas das práticas sugeridas neste guia para os setores do petróleo e da mineração também se aplicam, num nível bem mais geral, aos ativos dos setores de recursos renováveis, como a silvicultura e a pesca, principalmente no tocante à abertura do quadro jurídico e do regime fiscal, documentação clara da receita de recursos e contabilização e auditoria eficazes dos fluxos de receitas. Nesses setores, entretanto, a magnitude dos fluxos de receita de recursos para o governo raramente impõe o tipo de problema da “maldição de recursos” associado à abundância de hidrocarbonetos. Os aspectos que mais interessam a esses setores são a gestão de um conjunto comum de recursos, a contabilização dos custos ambientais e o estabelecimento de regras prudenciais. A transparência fiscal é um elemento importante do regime de gestão, mas de modo geral pode ser administrada como um elemento da transparência fiscal em geral. Aspectos específicos da transparência na silvicultura e na pesca fogem ao escopo deste guia.

### **Trabalhos recentes do FMI, Banco Mundial e outros organismos**

7. Desde o fim da década de 1990, o FMI vem promovendo a transparência fiscal nos países membros por meio dos módulos fiscais do ROSC, abrangendo inclusive diversos exportadores de petróleo de grande expressão (como Azerbaijão, Cazaquistão, Irã, México e Rússia) e produtores de recursos minerais (como Gana e Papua Nova Guiné).<sup>10</sup> Esses estudos corroboram a necessidade de examinar mais a fundo as questões específicas aos recursos naturais nesses e em outros países. No exercício de suas atividades centrais, o FMI intensificou seu envolvimento operacional em muitos países ricos em recursos, especialmente na África e no Oriente Médio, por meio do assessoramento em políticas, supervisão e assistência técnica, procurando ajudá-los a enfrentar a volatilidade dos preços do petróleo e os desafios macroeconômicos e de política fiscal dela decorrentes. O FMI também incentiva os

---

<sup>9</sup> Uma série de países exportadores de petróleo teve classificação bastante baixa segundo o índice de percepção da corrupção da Transparência Internacional. Os resultados da pesquisa de 2004 estão disponíveis no endereço <http://www.transparency.org/cpi/2004/cpi2004.en.html>.

<sup>10</sup> Os Quadros 1 e 2 destacam os países ricos em recursos para os quais foram publicados módulos fiscais do ROSC.

países a aderir a suas iniciativas de divulgação de dados (GDDS ou SDDS), o que pressupõe, por exemplo, a disseminação de dados mensais ou trimestrais sobre a produção de petróleo.<sup>11</sup>

8. O Banco Mundial, por intermédio de seu trabalho nos setores de mineração e petróleo e de sua atuação nos países, tem promovido práticas mais eficazes de gestão dos recursos, seja pelas empresas nacionais, seja pelos governos. Após a revisão de suas atividades de financiamento e apoio na produção de petróleo, gás e minérios, o Banco deverá, entre outros aspectos, dar grande ênfase à transparência das receitas como base para a continuidade de seu envolvimento nesses projetos.<sup>12</sup> Equipes do Fundo e do Banco têm trabalhado em estreito contato numa série de países ricos em recursos, como Azerbaijão e Nigéria.

9. Fora das instituições de Bretton Woods, o Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID) do Reino Unido lançou em 2002 sua iniciativa de transparência nas indústrias extrativas (*Extractive Industries Transparency Initiative*, EITI) que já conta com o apoio de vários governos de países desenvolvidos e em desenvolvimento, de grupos da sociedade civil<sup>13</sup> e da indústria. Em seu pronunciamento aos Governadores durante a Reunião Anual do FMI/Banco Mundial de outubro de 2004, o Diretor-Geral do Fundo elogiou os governos que assumiram um compromisso com a transparência por meio de sua participação na EITI.<sup>14</sup> Essa iniciativa prevê a publicação dos pagamentos agregados aos governos declarados pelas empresas (inclusive as empresas estatais de recursos naturais) e dos pagamentos agregados recebidos pelos governos dessas empresas, o que tornaria transparentes as discrepâncias.<sup>15</sup> Como parte da EITI, elaborou-se um projeto de diretrizes de declaração de dados e modelos de formulários de declaração para os governos e as empresas nacionais e estrangeiras. O G8 lançou uma iniciativa distinta e mais abrangente de transparência e combate à corrupção.<sup>16</sup> Por último, no plano mundial, a iniciativa conjunta de dados do

---

<sup>11</sup> Ver <http://www.imf.org/external/standards/index.htm>.

<sup>12</sup> Ver <http://www.eireview.org>.

<sup>13</sup> A Global Witness e uma coalizão de outras ONGs lançaram em 2001 uma campanha intitulada “Publique o que Paga” (*Publish What You Pay*, ou PWYP) (ver <http://www.publishwhatyoupay.org>), que tem como um de seus principais objetivos fazer com que as empresas internacionais de petróleo e gás cotadas em bolsa sejam obrigadas a publicar os pagamentos efetuados a cada governo relativos a cada contrato. Em 2002, o Open Society Institute, da Fundação Soros, ingressou na coalizão. Posteriormente, esses dois grupos, bem como a Transparência Internacional, deram seu apoio à EITI.

<sup>14</sup> Ver <http://www.imf.org/external/np/speeches/2004/100304.htm>.

<sup>15</sup> Para mais detalhes, ver <http://www.DFID.gov.uk> e <http://www.eitransparency.org/about.htm>.

<sup>16</sup> Em sua reunião de 2003, em Evian, o G8 incentivou a participação e a publicação dos ROSCs de transparência fiscal como um instrumento valioso, conforme expresso na Declaração de Evian 2003, *Fighting Corruption and Improving Transparency* (Combate à Corrupção e Melhoria da Transparência) (ver [http://www.g8.fr/evian/english/navigation/2003\\_g8\\_summit/summit\\_documents/fighting\\_corruption\\_and\\_improving\\_transparency\\_-\\_a\\_g8\\_declaration.html](http://www.g8.fr/evian/english/navigation/2003_g8_summit/summit_documents/fighting_corruption_and_improving_transparency_-_a_g8_declaration.html)). Essa posição foi reiterada em 2004, na reunião de cúpula de Sea Island, e quatro países (Geórgia, Nicarágua, Nigéria e Peru) firmaram pactos nos quais declaravam sua intenção de cumprir essas metas (ver [http://g8usa.gov/d\\_061004e.htm](http://g8usa.gov/d_061004e.htm)).



petróleo (Joint Oil Data Initiative, JODI) almeja melhorar a qualidade dos dados do mercado de petróleo.<sup>17</sup>

10. A EITI e as propostas de grupos da sociedade civil se concentram principalmente na transparência dos pagamentos e recebimentos de receitas. O código de transparência fiscal apóia esses elementos, mas também proporciona uma estrutura mais ampla e mais profunda para levar em consideração a transparência fiscal quando os fluxos de receita de recursos são elevados e voláteis. Este guia, assim como as avaliações das práticas de países ricos em recursos por intermédio do ROSC ou de outros instrumentos, é coerente com outras iniciativas e deve ajudar a instituir normas mais apropriadas para a transparência da receita de recursos.

### **Abordagem e estrutura do guia**

11. O guia acompanha a estrutura do código, que define a transparência em termos de i) definição clara de funções e responsabilidades, ii) acesso público à informação, iii) abertura na preparação, execução e prestação de contas do orçamento e iv) garantias de integridade. Partindo desses princípios gerais, o guia emprega os elementos do código mais pertinentes à receita de recursos. Práticas que se aplicam especificamente aos recursos naturais são enumeradas sob títulos que se referem às práticas gerais identificadas no código e exploradas mais a fundo no manual. Cada título é acompanhado da referência pertinente do código (3 dígitos).<sup>18</sup> Os exemplos de práticas nacionais e problemas encontrados pelos países na sua implementação foram extraídos de uma gama variada de literatura recente sobre esses tópicos e da experiência direta dos países, em muitos casos conforme publicada em *websites* oficiais (que são citados no texto para acesso direto a informações mais detalhadas).

12. O guia deve ser usado da mesma maneira que o manual (ver especificamente os parágrafos 6-11 do manual). Aspecto mais importante, *a implementação é voluntária*. Naturalmente, os países ricos em recursos serão incentivados a implementar as práticas caso ainda não as tenham implementado. Dando continuidade à prática atual, os técnicos do FMI, do Banco Mundial e de outros organismos discutiriam com as autoridades nacionais as diversas práticas apresentadas, como parte de seu diálogo de políticas, da assistência e de outras atividades, com o propósito de aumentar a transparência e melhorar a gestão da receita

---

<sup>17</sup> A iniciativa foi lançada em 2001 por diversos organismos internacionais. Ver <http://www.oil-data-transparency.org/FileZ/ODTmain.htm>.

<sup>18</sup> Por exemplo, os elementos 1.2.2 e 1.1.5 deste guia e o título **Quadro jurídico da receita de recursos naturais** se referem às boas práticas gerais do código em 1.2.2 (*Os impostos, direitos, taxas e comissões devem ter uma base legal explícita. A legislação e regulamentação tributária deve ser facilmente acessível e compreensível e a discricção administrativa na sua aplicação deve ser pautada por critérios claramente definidos*) e 1.1.5 (*A intervenção do governo no setor privado (por exemplo, mediante regulamentação ou participação acionária) deve ser realizada de forma aberta e pública, com base em normas e procedimentos claros, aplicados de maneira não discriminatória*). O manual apresenta diretrizes mais específicas (inclusive a menção a práticas que vão além das boas práticas básicas identificadas) mas não fornece orientação direta quanto a aspectos do quadro jurídico relacionados à receita de recursos. O guia, portanto, define três áreas de boas práticas relativas a esse aspecto da transparência da receita de recursos. Princípios análogos são aplicados ao longo do guia para todas as seções pertinentes do código. Naturalmente, outros elementos do código também são pertinentes para uma avaliação global da transparência fiscal.

de recursos. O guia oferece, como subsídio a essas discussões, uma visão abrangente dos principais aspectos da transparência da receita de recursos. Assim, ele deve servir como incentivo para a realização de análises e discussões mais aprofundadas, tanto no contexto do próprio país quanto nas relações entre as autoridades nacionais e entidades externas. Além disso, a participação voluntária no módulo fiscal do ROSC como elemento da supervisão do FMI dará aos países uma oportunidade de demonstrar seu compromisso com a transparência fiscal.

13. O guia complementarará o manual de transparência fiscal no tocante aos módulos fiscais do ROSC dos países ricos em recursos. A metodologia de avaliação da transparência fiscal será a mesma — e continuará a *enfocar apenas a transparência* conforme definida no código de transparência fiscal (ver Apêndice II). Todavia, o guia identifica práticas relacionadas especificamente aos recursos naturais que devem ser levadas em conta pelos países ricos em recursos, além das melhores (e boas) práticas gerais de transparência já abordadas no manual. Para os países ricos em recursos, assim como para os demais, a participação no módulo fiscal do ROSC, que cobre todos os elementos do código, será um passo importante para ajudá-los a identificar áreas em que já utilizam as melhores (ou boas) práticas e aquelas em que existem deficiências significativas, bem como para assinalar seu compromisso com as reformas.

14. É especialmente importante reconhecer a *diversidade das experiências dos países* ao promover a transparência da receita de recursos. A combinação da riqueza de recursos, de um lado, e da governança deficiente e capacidade administrativa limitada, de outro, já mostrou ser desastrosa em muitos países. A correção dessas deficiências, porém, exigirá tempo, compromisso inabalável e uma vinculação estreita entre as avaliações da transparência fiscal, as reformas administrativas nacionais e programas bem formulados de assistência técnica das entidades internacionais e bilaterais. Não se deve inferir que o guia fixa parâmetros inatingíveis; ele permite aos países avaliar sua situação atual em comparação a boas práticas reconhecidas. Mas o ritmo de reforma será ditado pelas circunstâncias de cada país. Em vários pontos do guia são mencionadas práticas recomendadas, extraídas sobretudo da experiência de economias avançadas e de alguns países em desenvolvimento que estão buscando aperfeiçoar as normas de transparência. Essas recomendações servem de ponto de referência a longo prazo. No caso de muitos países em desenvolvimento, porém, reconhece-se a necessidade de superar primeiro as limitações básicas de capacidade antes de implantar essas normas.

15. Por este motivo, será preciso definir *prioridades entre as práticas sugeridas, tanto em termos de seu ordenamento temporal quanto em consonância com as circunstâncias nacionais específicas*. Uma prioridade imediata deve ser a melhoria da qualidade dos dados sobre transações envolvendo receitas de recursos e a divulgação desses dados, utilizando os formulários recomendados como parte da EITI ou outros formatos capazes de garantir a qualidade dos dados. A transparência das transações de receitas correntes é uma área em que muitos países de baixa e média renda podem alcançar progressos palpáveis imediatamente, se necessário com assistência técnica. Outra medida prioritária é a definição de políticas claras sobre o uso da receita de recursos. Fatores como a necessidade de preservar o valor do patrimônio de recursos finitos e de utilizar os proventos da venda desse patrimônio de maneira sensata devem ser explicitamente reconhecidos nos quadros de política fiscal. Já outros problemas exigem soluções mais complexas e os avanços serão forçosamente mais lentos. Existe, por exemplo, um alto grau de incerteza quanto ao valor do patrimônio de recursos de

propriedade dos governos, e dificuldades metodológicas e de medição complicam a estimação do valor desse patrimônio. Reconhece-se, portanto, que, a curto prazo, será limitado o progresso na implementação das práticas de transparência recomendadas no tocante às estimativas do patrimônio de recursos e sua integração aos balanços dos governos e aos cálculos de seu patrimônio líquido, sobretudo nos países de baixa e média renda.

16. A transparência da receita de recursos, embora se assemelhe a outras áreas do código de transparência por ter como foco inicial a transparência do *governo geral*, exige uma revisão mais ampla das atividades do setor público em razão das atividades muitas vezes dominantes das empresas estatais de recursos naturais.<sup>19</sup> Além disso, devido à magnitude das transações relacionadas a esses recursos, e considerando que a regra geral em muitos países em desenvolvimento é a negociação de cada projeto isoladamente, também é importante analisar os aspectos da transparência de *empresas e financiadores internacionais* e as *ações coletivas* das partes interessadas. Embora algumas dessas atividades não se enquadrem no âmbito de aplicação direta do código, assim como ocorre com o manual,<sup>20</sup> o guia faz referência a outras iniciativas pertinentes, que procuram tratar diretamente da questão das ações coletivas promovendo os acordos voluntários entre os grupos interessados em cada país. O guia tem como objetivo apoiar essas iniciativas ao proporcionar cobertura detalhada das boas práticas pertinentes de transparência nas receitas que possam ser adotadas pelos países.

17. O restante deste guia está organizado da seguinte forma: a próxima seção apresenta uma síntese das boas práticas de transparência fiscal específicas às receitas dos recursos naturais. As quatro seções seguintes discutem essas práticas e temas correlatos em mais profundidade. A Seção 1 trata da aplicação dos princípios do código sobre a definição clara de funções e responsabilidades do governo em relação à receita de recursos. A Seção 2 se concentra no acesso público à informação, incluindo a aplicação das diretrizes da EITI. A Seção 3 discute questões relacionadas à abertura na preparação, execução e prestação de contas do orçamento, com ênfase na necessidade de vincular explicitamente a receita de recursos aos objetivos globais da estabilização fiscal e da sustentabilidade a longo prazo. A Seção 4 se concentra na auditoria das transações envolvendo a receita de recursos como forma de oferecer garantias gerais de integridade.

### **Resumo das Boas Práticas de Transparência Fiscal na Gestão da Receita de Recursos**

18. Conforme observado acima, as boas práticas de transparência da receita de recursos são avaliadas no contexto da estrutura mais ampla e das práticas gerais do código. O resumo a seguir dá uma visão geral das boas práticas sugeridas como ponto de partida para o

---

<sup>19</sup> Ver nas páginas 50-51 e no Boxe 18 do manual uma discussão do elemento 3.2.4 do código. Apesar das dificuldades no uso de saldos do setor público, as atividades fiscais das empresas estatais de recursos devem ser claramente identificadas e levadas em conta na política fiscal.

<sup>20</sup> O manual se baseia, por exemplo, nos princípios de governança corporativa da OCDE no tocante à divulgação de informações das empresas públicas (ver Boxe 3, p. 15), no código de conduta dos servidores públicos, da ONU (Boxe 6, p. 21) e nos princípios fundamentais das estatísticas oficiais, da ONU (Boxe 25, p. 70).

cumprimento voluntário. Cada ponto sintetiza a prática que é coerente com as práticas gerais dos elementos do código citados no título. À semelhança do manual, as práticas são definidas em mais detalhes do que o elemento do código citado, e tratam de questões específicas da transparência na gestão da receita de recursos. Como já se indicou — e, mais uma vez, como ocorre no manual — algumas práticas são extraídas de normas (por ex., normas internacionais de auditoria e contabilidade) complementares ao código.<sup>21</sup> Não se pretende, porém, nem de maneira implícita, modificar o código propriamente dito. Assim como no manual, descreve-se uma variedade de práticas que abarcam a diversidade de experiências dos países. As boas práticas sugeridas são valiosas para a transparência da receita de recursos por seus próprios méritos, mas todas as práticas devem ser interpretadas no contexto global do manual e código de transparência fiscal (ver Apêndice II).

19. Muitas das práticas sintetizadas abaixo explicam detalhadamente a natureza das boas práticas que seriam exigidas para cumprir a norma respectiva do código. Em alguns casos, as práticas sugeridas no guia discutem especificamente as relações entre o governo e as empresas privadas num nível muito mais aprofundado do que o código e o manual. Isso é necessário em razão dos tipos específicos de questões ligadas à gestão da receita de recursos. Por exemplo, as empresas privadas de recursos muitas vezes desempenham uma função significativa no que concerne às despesas sociais ou ambientais. Embora o elemento 1.1.4 do código exija apenas que as relações entre o governo e os *órgãos do setor público não governamental* se baseiem em dispositivos bem definidos, o guia propõe que os dispositivos relativos às *empresas internacionais* também sejam claros no que diz respeito às despesas sociais ou ambientais, considerando que o elemento 1.1.5 do código defende a clareza nas relações com o setor privado. Em consonância com o elemento 1.1.5 do manual, o guia enfatiza, nesse contexto, a necessidade de assegurar a todas as empresas um tratamento não discriminatório, independentemente de sua origem (nacional ou estrangeira). Além disso, embora o elemento 2.1.1 do código determine, em linhas gerais, a cobertura ampla das atividades fiscais no orçamento e na documentação das contas, o guia especifica a necessidade de que os governos divulguem os pagamentos de receitas de recursos das empresas, uma prática que é amplamente reconhecida como necessária no caso específico das transações relacionadas aos recursos naturais e também é defendida pela EITI. Por último, o guia apóia a exigência de que as *empresas nacionais e estrangeiras de recursos naturais* cumpram plenamente as normas internacionais de contabilidade e auditoria. Ao fazê-lo, o guia vai além do código de transparência fiscal ao identificar as melhores práticas que integram os princípios de governança corporativa da OCDE e que são recomendados em diversas passagens do manual como pertinentes às áreas nas quais o governo lida com transações ligadas a empresas comerciais. A EITI também defende a transparência ampla nessa área.

---

<sup>21</sup> As boas práticas descritas neste guia são aquelas que, como sugere a experiência dos países, são elementos essenciais da transparência da receita de recursos, e que todos os países deveriam levar em conta ao formular sistemas de gestão e informação fiscal. Para fins ilustrativos, os elementos das boas práticas são apresentados de forma a ressaltar aspectos básicos do setor de recursos naturais, sem seguir estritamente a ordem em que aparecem no código.

## 1. Definição Clara de Funções e Responsabilidades

### **Quadro jurídico da receita de recursos naturais** 1.1.5

A propriedade dos recursos do solo pelo governo é claramente definida em lei, e o poder de outorgar direitos de exploração, produção e venda desses recursos está especificado em leis, regulamentos e procedimentos que abarcam todos os estágios de desenvolvimento dos recursos.

O quadro de políticas do governo e a fundamentação jurídica da tributação e dos acordos de partilha de produção com as empresas de recursos naturais são apresentados ao público de maneira aberta e compreensível.

A autoridade fiscal sobre a receita e o endividamento relacionados aos recursos naturais é claramente especificada em lei. A legislação inclui a exigência de divulgação irrestrita de todas as receitas relacionadas aos recursos naturais, os empréstimos recebidos e passivos correspondentes e os haveres em ativos.

### **Participação acionária** 1.1.5

O envolvimento do governo no setor de recursos naturais por meio da participação acionária é amplamente divulgado e as implicações são explicadas ao público.

### **Fundos extra-orçamentários relacionados aos recursos naturais** 1.1.3

Os mecanismos de coordenação das operações de fundos extra-orçamentários instituídos para a gestão da receita de recursos com outras atividades fiscais são claramente especificados.

### **Empresas nacionais de recursos naturais** 1.1.4/1.1.5

A estrutura de propriedade das empresas nacionais de recursos naturais e sua função fiscal em relação ao ministério do setor de recursos naturais e ao ministério das finanças são claramente definidas.

As responsabilidades comerciais são nitidamente distintas das obrigações regulatórias, sociais e de políticas.

### **Atividades parafiscais (APFs) das empresas de recursos naturais** 1.1.4/1.1.5

Os acordos pelos quais as empresas nacionais ou estrangeiras de recursos naturais realizam gastos sociais ou ambientais ou fornecem subsídios a produtores ou consumidores sem apoio orçamentário explícito são claramente definidos e descritos na documentação orçamentária.

### **Níveis infranacionais de governo e receita de recursos naturais** 1.1.2

Os acordos pelos quais a receita de recursos é cedida ou compartilhada entre o nível central e os níveis infranacionais de governo são bem definidos e constituem um reflexo direto dos objetivos nacionais das políticas fiscal e macroeconômica.

## **2. Acesso Público à Informação**

### **#Documentação orçamentária da receita de recursos e respectivos gastos** 2.1.1

Todas as transações relacionadas à receita de recursos, inclusive por meio de fundos extra-orçamentários, são claramente identificadas, descritas e documentadas no processo orçamentário e nas contas finais.

### **Informações sobre pagamentos de receita das empresas de recursos naturais** 2.1.1

Os relatórios de recebimentos do governo relativos a pagamentos de receita pelas empresas de recursos são divulgados como parte do processo orçamentário e contábil do governo.

### **Informações sobre a dívida relacionada aos recursos naturais** 2.1.4

Os relatórios da dívida publicados pelo governo identificam a utilização direta ou indireta da produção futura de recursos como garantia de pagamento, por exemplo por meio do comprometimento prévio da produção a financiadores. Todos os riscos e obrigações contratuais do governo decorrentes dessa dívida são divulgados.

### **Informações sobre ativos relacionados a recursos naturais** 2.1.4

Todos os ativos financeiros do governo no país ou no exterior decorrentes da poupança relacionada aos recursos naturais são divulgados integralmente nas demonstrações financeiras do governo.

### **Estimativa do patrimônio em recursos naturais** 2.1.4/3.1.1

Estimativas do patrimônio em recursos naturais, com base nos possíveis fluxos de produção, devem ser elaboradas como insumo para a política fiscal, com a divulgação explícita das hipóteses utilizadas.

### **Informações sobre atividades extra-orçamentárias** 2.1.3

Os passivos contingentes do governo e o custo das atividades parafiscais das empresas de recursos naturais decorrentes de contratos relativos a esses recursos são divulgados nas contas orçamentárias ou em outros documentos pertinentes numa forma que contribui para a avaliação dos riscos fiscais e de toda a extensão da atividade fiscal.

## **3. Abertura na Preparação, Execução e Prestação de Contas do Orçamento**

### **Política fiscal e receita de recursos naturais** 3.1.1

O quadro orçamentário incorpora uma declaração clara de política sobre o ritmo de exploração dos recursos naturais e a gestão da receita de recursos, com menção aos objetivos globais das políticas fiscal e econômica do governo, inclusive a sustentabilidade a longo prazo.

**Fundos de recursos naturais e regras fiscais** 3.1.2

As regras aplicadas aos fundos extra-orçamentários relacionados aos recursos naturais são claramente enunciadas como parte de um quadro global de política fiscal.

**Política fiscal e gestão dos ativos** 3.1.1

As políticas de investimento de ativos acumulados por intermédio da poupança da receita de recursos são claramente enunciadas, inclusive por meio de uma exposição na documentação do orçamento anual.

**Saldo fiscal** 3.2.3/3.2.4

Além do saldo global e de outros indicadores fiscais pertinentes, o saldo fiscal (primário) não relacionado a recursos é apresentado na documentação do orçamento, servindo como um indicador do impacto macroeconômico e da sustentabilidade da política fiscal.

**Riscos fiscais** 3.1.5

Os riscos associados à receita de recursos, especialmente os riscos de preços e os passivos contingentes, são considerados explicitamente nos documentos do orçamento anual. As medidas tomadas para tratar desses riscos são explicadas e seu desempenho é monitorado.

**Contabilização da receita de recursos naturais** 3.3.1

O sistema de contabilidade do governo ou os regimes de fundos especiais identificam claramente todos os recebimentos de receita de recursos pelo governo e permitem a publicação regular de relatórios tempestivos e completos, de preferência como parte de um relatório abrangente da execução orçamentária. Os relatórios se baseiam numa declaração explícita das políticas e da base de contabilização (caixa ou competência).

**Controles internos e auditoria da receita de recursos naturais** 3.3.3

Os controles internos e os procedimentos de auditoria para tratar do recebimento de receita de recursos por intermédio de contas do governo ou de regimes de fundos especiais, assim como a utilização dessas receitas por meio de fundos especiais, são descritos com clareza e divulgados.

**Abertura da administração tributária** 3.3.4

A administração tributária é dirigida de maneira a garantir que as empresas de recursos naturais entendam seus direitos e obrigações. A margem para ações discricionárias das autoridades tributárias é claramente definida em leis e regulamentos, e a adequação das qualificações e dos procedimentos padronizados ou específicos do setor é passível de revisão.

#### **4. Garantias de Integridade**

##### **Supervisão das empresas**

1.1.4/1.1.5

As empresas nacionais e estrangeiras de recursos naturais cumprem todas as normas aceitas internacionalmente no que diz respeito à contabilidade, auditoria e publicação das contas.

##### **Supervisão dos fluxos de receita das empresas/do governo**

4.2.1

O órgão nacional de auditoria ou outra entidade independente presta contas regularmente ao parlamento sobre os fluxos de receitas entre as empresas nacionais e estrangeiras e o governo, e sobre eventuais discrepâncias entre diferentes conjuntos de dados sobre esses fluxos.



# 1

## Definição Clara de Funções e Responsabilidades

20. #As relações entre o governo, as empresas nacionais de recursos naturais (ENRs) e as empresas internacionais devem ser claramente definidas em todos os estágios de desenvolvimento dos recursos. As indústrias extrativas exercem um impacto sobre a economia em todas as suas etapas, até o abandono das atividades. A exploração normalmente é o elemento de maior risco de qualquer projeto da indústria extrativa, embora exista uma diferença a esse respeito entre a mineração e a indústria do petróleo,<sup>22</sup> e em geral são necessários gastos substanciais até a confirmação de uma descoberta. As políticas do governo devem ser bastante claras quanto aos incentivos ao investimento por empresas internacionais ou ao uso de ENRs nos vários estágios de desenvolvimento. Na indústria do petróleo, deve-se enfatizar sobretudo o esclarecimento da função das empresas nacionais de petróleo (ENPs), que ainda respondem pela maior parte do petróleo produzido no mundo e muitas vezes exercem uma função de destaque nas políticas em relação ao resto do governo.

21. Atingir a transparência em todos os aspectos dessas relações é uma tarefa complexa e árdua do ponto de vista administrativo. Nas seções seguintes, examinam-se as práticas básicas da transparência fiscal. Em primeiro lugar, são examinados três elementos (cobertos em linhas gerais pelo elemento 1.2.2 do código de transparência fiscal) de especial importância para a clareza do quadro jurídico elementar. São eles: procedimentos de licenciamento; clareza e abertura do regime fiscal que rege os fluxos de receita de recursos entre o governo e as empresas; e a questão da clareza da autoridade legal sobre a receita e o endividamento relacionados aos recursos naturais. Em segundo lugar, o regime fiscal num sentido mais amplo pode envolver a participação acionária do governo (1.1.5 do código). Em terceiro lugar, um tema de grande relevo é a função essencial de política que as ENRs muitas vezes exercem, que é abordado pelo elemento 1.1.4 do código. Isso, por sua vez, está ligado à questão das APFs — diversas formas de atividades não comerciais, inclusive a proteção ambiental, realizadas fora do processo orçamentário formal. As ENRs muitas vezes desempenham uma função proeminente na prestação ou promoção dessas atividades não comerciais. Por último, a clareza dos regimes de partilha de receitas entre diferentes níveis de governo (1.1.2 do código) muitas vezes é de grande importância, com implicações também para a transparência e a eficácia da gestão macroeconômica.

### Quadro jurídico da receita de recursos naturais

1.1.5

A propriedade dos recursos do solo pelo governo é claramente definida em lei, e o poder de outorgar direitos de exploração, produção e venda desses recursos está especificado em leis, regulamentos e procedimentos que abarcam todos os estágios de desenvolvimento dos recursos.

<sup>22</sup> É mais comum os projetos de mineração fracassarem no estágio de desenvolvimento e produção (o que é muito raro no caso do petróleo); o coeficiente de despesas de exploração/desenvolvimento tende a ser menor na mineração.

### *O quadro jurídico básico*

22. A propriedade legal dos recursos do solo de uma nação é definida pela constituição e leis nacionais, bem como por leis infranacionais em alguns casos. O poder de outorgar direitos de exploração, produção e venda desses recursos deve ser estabelecido de maneira clara em leis, regulamentos e procedimentos que abranjam todos os estágios de desenvolvimento dos recursos. O quadro jurídico deve estabelecer o alicerce para a conciliação dos interesses divergentes de quatro grupos de atores: o Estado; os investidores privados; os detentores dos direitos de superfície e outras partes que possam ser afetadas pelo impacto social e ambiental das indústrias extrativas. Em termos de transparência fiscal, um ponto que exige ênfase especial é a clareza da estrutura que rege as relações entre o governo e os investidores (privados), pois muitas transações decorrentes dessas relações têm implicações fiscais. Além disso, a transparência do quadro jurídico proporciona uma proteção importante aos investidores estrangeiros e deve ajudar a garantir o uso eficaz dos recursos para benefício público.

23. O alicerce constitucional é um fator importante, mas as constituições diferem enormemente entre si no que diz respeito ao grau em que:

- reconhecem ou garantem os direitos de propriedade privada ou proíbem agentes privados ou estrangeiros de adquirir direitos de propriedade em geral e direitos de mineração em particular;
- atribuem a níveis infranacionais ou a órgãos do governo (e não ao governo nacional) a autoridade para conceder direitos sobre recursos minerais ou hidrocarbonetos; e
- atribuem a autoridade de regulamentar assuntos específicos a órgãos especiais dos poderes executivo (por exemplo, tributação, câmbio, emprego e proteção ambiental) e judiciário (resolução de litígios).

24. O quadro jurídico deve definir qual entidade política (e quem dentro dessa entidade) tem a autoridade para conceder direitos de exploração de recursos minerais ou hidrocarbonetos e regulamentar o seu uso. Na maioria dos países, o Estado soberano é o proprietário dos recursos e pode conceder direitos a agentes privados. Essa autoridade é comumente exercida por intermédio de um ministério setorial, que provavelmente tem poder sobre a aplicação das leis e políticas pertinentes, bem como sobre a implementação das decisões do governo sobre o ritmo de desenvolvimento do setor do petróleo, por exemplo, disponibilizando áreas para exploração e concedendo licenças. Em alguns países (como Azerbaijão e Egito), as licenças são ratificadas pelo poder legislativo,<sup>23</sup> embora isso não signifique necessariamente que os contratos sejam difundidos ao público na íntegra ou de forma resumida. Considerando o impacto macroeconômico normalmente significativo dos hidrocarbonetos, em especial, os formuladores das políticas nacionais normalmente preferem reter a autoridade no nível nacional (ver adiante discussão da autoridade dos governos infranacionais).

---

<sup>23</sup> No Iêmen, os CPPs individuais se tornam lei por intermédio de um decreto presidencial.

25. Os quadros jurídicos modernos relativos ao setor de recursos naturais tendem a enfatizar um ambiente propício aos investidores estrangeiros, ao mesmo tempo em que definem claramente a autoridade do Estado sobre todos os estágios de desenvolvimento, desde o acesso aos blocos para exploração até a produção e o abandono da área. Dois aspectos centrais do quadro em termos de transparência se destacam: i) a tentativa de evitar o excesso de complexidade e as oportunidades de arbitrariedade por parte do governo na implementação e ii) o incentivo à divulgação dos regimes fiscais e parafiscais. As melhores práticas legislativas a esse respeito são: i) padronização dos acordos e condições de exploração, desenvolvimento e produção, com uma margem mínima de discricionariedade das autoridades, ainda que essas condições variem com o tempo; ii) clareza e abertura dos procedimentos de licenciamento; iii) possibilidade de recorrer à arbitragem (internacional) para a resolução de litígios e iv) divulgação individual dos acordos e contratos de produção relativos a cada licença ou área. Essas práticas são relativamente comuns nas economias avançadas, mas em muitos países em desenvolvimento, em parte em razão da capacidade administrativa limitada, não são observadas com a mesma frequência. A aplicação desses princípios de transparência será examinada mais adiante, primeiro com respeito aos procedimentos de licenciamento e, em seguida, em relação ao regime fiscal.

### *Procedimentos de licenciamento*

26. A clareza e abertura dos procedimentos de licenciamento são fundamentais para atingir a transparência em estágios posteriores de desenvolvimento. Tomando como exemplo a indústria do petróleo, as práticas de licenciamento variam tanto na complexidade das condições quanto nas práticas de difusão de informações.<sup>24</sup> Com base nesses critérios, as práticas podem ser agrupadas em três grandes categorias:

#### *Licitação aberta — condições fixas*

27. A licitação aberta com procedimentos claramente definidos e propostas seladas constitui a melhor prática. Este método de licenciamento é empregado em países como Reino Unido, Nova Zelândia, Irlanda, Noruega e Austrália. Os *royalties* e impostos não são abertos a licitação mas estipulados em lei. As licenças são concedidas em função das propostas de programas de trabalho (ou às vezes de despesas).<sup>25</sup> As propostas recebidas e a concessão final dos contratos são divulgadas. Os dados sísmicos e de perfurações contidos na proposta vencedora também são levados a público ao fim do processo.<sup>26</sup> Os Estados Unidos utilizam a

---

<sup>24</sup> Na mineração, contudo, os direitos muitas vezes são outorgados na ordem de chegada das propostas, que quase nunca se aplica ao licenciamento da exploração de petróleo.

<sup>25</sup> Nas propostas de programas de trabalho, as empresas interessadas num determinado bloco apresentam uma proposta que normalmente é expressa em termos do número de poços a serem perfurados e/ou a quantidade de dados sísmicos a serem adquiridos. Além disso, as propostas também definem a profundidade dos poços e a natureza dos dados sísmicos a serem adquiridos, processados e interpretados. Na mineração, em particular, justifica-se a alocação de áreas com base nas propostas de despesas mínimas, pois a natureza do programa de trabalho exigido pode ser mais incerta no caso de depósitos de minérios.

<sup>26</sup> Os dados adquiridos por um operador no âmbito de sua licença são tornados públicos ao término do contrato de exploração, desenvolvimento ou produção, ou ao fim de um determinado período (8 anos na Austrália, 35 anos

licitação aberta no caso dos projetos *offshore*, com condições relativamente fixas, e publicam as propostas e as licenças concedidas, mas alocam as licenças em função das propostas dos bônus de assinatura (ou seja, uma condição variável, como se discutirá a seguir).

#### *Licitação aberta — condições variáveis*

28. Alguns países apresentam variações significativas em suas condições. As licenças podem ser alocadas num processo de propostas seladas com base em diversos parâmetros, que podem incluir elementos como: programa de trabalho, bônus, taxas de *royalties*, divisão do *profit oil*, limites de recuperação dos custos e, possivelmente, até alíquotas tributárias. Via de regra, o imposto de renda sobre as sociedades é definido em lei, e não é objeto da licitação. A divulgação das propostas vencedoras e dos contratos é um elemento importante da transparência nesses casos — embora a sua interpretação se torne cada vez mais complexa à medida que aumenta o número de parâmetros das propostas. Para alguns contratos, a Nigéria instituiu práticas padronizadas relativamente boas a esse respeito: as condições básicas (o que se poderia chamar de “contrato modelo”) são publicadas e amplamente conhecidas, e as propostas recebidas e licenças concedidas são publicadas. Essas práticas, porém, ainda não têm aplicação universal no país.

#### *Acordos negociados*

29. Os acordos negociados se caracterizam pela ausência de propostas seladas e de um prazo firme para apresentação das propostas e, na maioria dos casos, pelo poder discricionário considerável do agente do governo (por ex., o ministério da energia ou a ENP). A divulgação das propostas vencedoras também não é parte essencial do processo. Embora algumas condições possam ser fixas, um grande número delas está aberto a negociação. As empresas apresentam propostas à autoridade do governo, que ao fim do processo concederá as licenças às empresas cujas propostas forem mais competitivas. Essa abordagem pode ser bastante eficiente, mas traz um risco maior de corrupção. No tocante à divulgação, a boa prática recomenda, no mínimo, a publicação *ex post* dos contratos concedidos e das condições. O Egito é um exemplo de boa prática a esse respeito: todos os contratos são trazidos a público, independentemente de as licenças serem concedidas por meio de acordos negociados ou rodadas de licitação.

30. No ambiente atual da indústria do petróleo, há muitas situações que não se prestam à licitação aberta ou à concorrência. A maioria das bacias geológicas do mundo já se encontra a tal ponto amadurecida que a expectativa de novas descobertas significativas é muito menor do que no passado. As empresas internacionais, sobretudo as menores, não estão em condições de investir na exploração ou em divulgar suas intenções de prospecção, seja às autoridades licenciadoras, seja aos concorrentes. Por esse motivo, no caso dos estágios iniciais de exploração de regiões fronteiriças ou que possivelmente contenham gás natural (ver no

---

nas operações americanas no Golfo do México). Os dados de clientes múltiplos (adquiridos por uma empresa de serviços que assume certos riscos para auxiliar o governo a promover suas atividades de prospecção) normalmente são comercializados pela empresa por um período de 8-10 anos, após o qual os dados se tornam públicos.

Boxe 1, a seguir, uma discussão sobre o gás natural), por exemplo, é bem provável que a licitação aberta redunde em fracasso devido aos altos riscos e custos iniciais elevados. Em situações como essa, são mais comuns os acordos negociados. A boa prática de transparência, porém, exigiria a publicação de todos os contratos assinados.

31. Uma preocupação comum em relação aos processos de licitação aberta é que tanto o governo quanto as empresas perderiam sua vantagem comparativa ao divulgar os contratos vencedores. Por motivos de confidencialidade comercial, portanto, os contratos negociados com cláusulas de não divulgação constituem a regra em uma série de países. A razão normalmente citada pelos governos (e em certa medida pelas empresas) é que a divulgação reduziria seu poder de barganha em contratos futuros. Na prática, porém, é provável que as condições do contrato sejam amplamente conhecidas dentro do setor logo após a assinatura. Dessa forma, a publicação dos contratos não provocaria uma perda significativa de vantagem estratégica. De fato, pode-se argumentar que a obrigação de publicar os contratos fortaleceria a posição do governo nas negociações, pois ele tem de divulgar o resultado do processo ao legislativo e ao público em geral. Quando as condições não permitem a divulgação dos contratos ou dos pagamentos de cada empresa, uma opção seria a divulgação desses pagamentos a uma entidade independente (p.ex., a abordagem de agregação proposta pela EITI).<sup>27</sup>

## **Regime fiscal**

1.2.2

O quadro de políticas do governo e a fundamentação jurídica da tributação e dos acordos de partilha de produção com as empresas de recursos naturais são apresentados ao público de maneira aberta e compreensível.

32. Os riscos elevados, a alta rentabilidade e o desenvolvimento prolongado das indústrias extrativas significam que o regime fiscal desses setores tem muitas características singulares, em geral é complexo e, conforme indicado acima, muitas vezes abre um espaço considerável para regimes discricionários em acordos individuais. O ideal é que o governo institua um regime atraente para os investidores em potencial e que lhe permita obter uma parcela justa da renda dos recursos. O regime fiscal deve ser exposto de maneira clara e compreensível nas declarações de política do governo e incorporado à legislação tributária e às leis que regem os recursos naturais.

---

<sup>27</sup> No caso de contratos individuais, as condições fiscais básicas podem ser estipuladas em cartas suplementares que permaneceriam confidenciais mesmo após a publicação dos contratos. Nesses casos, a melhor maneira de se cumprir o objetivo básico da transparência seria os governos e as empresas concordarem em garantir a publicação de todos os termos de política fiscal dos contratos mas sem divulgar informações comerciais confidenciais. Ver nas seções 2 e 4 uma discussão da abordagem de agregação.

### **Boxe 1. O Gás Natural e a Transparência Fiscal<sup>28</sup>**

O gás natural vem se tornando uma fonte de energia global cada vez mais importante. É uma opção atraente do ponto de vista ambiental, prevê-se um aumento rápido da demanda e a oferta parece suficiente para atendê-la por várias décadas. Todavia, seu desenvolvimento se depara com algumas dificuldades singulares, bastante diferentes das que se observam nos projetos de petróleo bruto, sobretudo devido a sua forte dependência em relação a uma infra-estrutura cara de transporte. Sem contar as conseqüências econômicas da natureza do suprimento de gás, essas características criam dificuldades únicas para o estabelecimento de um regime fiscal e de preços transparente e, em comparação aos produtos do petróleo, as operações estão mais propensas a servir a objetivos parafiscais por meio da fixação de preços não comerciais.

O gás natural, que pode ou não estar associado ao petróleo bruto num reservatório, é transportado por gasodutos ou por navios-tanques, em distâncias mais longas, na forma de gás natural liquefeito (GNL). O uso da tecnologia GTL (conversão de gás em líquido) vem ganhando aceitação como alternativa viável ao GNL para o processamento de gás de localidades remotas. Os contratos de GNL suscitam considerações diferentes das dos contratos de gás transportado por gasodutos, que muitas vezes envolvem negociações multilaterais sobre os direitos de trânsito. Ademais, a cadeia de contratos de GNL (produção e liquefação, transporte e terminal de recebimento) pode ser desdobrada em segmentos independentes, o que permite a concessão de financiamento por módulos. No contexto das economias de mercado desenvolvidas da América do Norte e da Europa, a desregulamentação visando incentivar a concorrência em cada segmento da cadeia dos contratos de gás, combinada ao aumento da comercialização do produto, parece ter sido relativamente bem-sucedida, resultando em preços em geral mais baixos mas também menos voláteis. O gás associado impõe dificuldades específicas de refinação, e muitas vezes é simplesmente queimado.

Grande parte das reservas mundiais de gás natural é considerada inutilizável, pois sua localização remota, os altos custos de transporte e os riscos políticos muitas vezes elevados tornam inviável sua exploração comercial. Todavia, as perspectivas de exploração comercial desses recursos “inutilizáveis” melhoram com a elevação dos preços do gás e com os avanços tecnológicos que baixam gradativamente os custos das unidades de produção de GNL e GTL.

Essas condições geográficas, aliadas à natureza indivisível e concentrada dos investimentos e a interdependência dos segmentos da cadeia de contratos (por exemplo, com exceção das empresas maiores, não se pode finalizar um contrato de produção até que se tenha garantido o transporte por navio-tanque), tendem a criar um ambiente que favorece os acordos negociados, e não a licitação aberta.

Quando o consumo interno é um elemento importante dos projetos de gás natural, os preços do gás ao consumidor devem se basear, ao menos, na recuperação total dos custos — e, de preferência, nos preços internacionais. Do contrário, os subsídios parafiscais ao uso interno do gás natural subdimensionarão as atividades do governo, distorcendo também a procura por energia e limitando a atratividade do recurso para os investidores do setor privado. No caso do trânsito de gás entre Rússia e Ucrânia, por exemplo, foi detectado um grande volume de atividades parafiscais (Petri *et al.* 2002).

<sup>28</sup> Extraído principalmente de Okogu (2002).

33. Na indústria do petróleo,<sup>29</sup> além da quantidade expressiva da produção que se encontra sob controle direto do governo,<sup>30</sup> duas modalidades amplas de regime fiscal são utilizadas para definir as parcelas da renda dos recursos entre o governo e os investidores: i) um regime de impostos/*royalties*, pelos quais as empresas obtêm licença de prospecção, exploração e venda do petróleo, estando sujeitas a uma série de instrumentos tributários (e não tributários); e ii) os contratos de partilha de produção (CPP), pelos quais a empresa é contratada para extrair e desenvolver os recursos em troca de uma participação na produção.<sup>31</sup> Os CPPs também podem incorporar alguns elementos de impostos ou *royalties*, mas a melhor prática limitaria esses elementos à garantia de estabilidade fiscal. E mesmo no regime de CPP é comum a parte contratada pagar o imposto incidente sobre os rendimentos das sociedades nos termos da legislação tributária geral, direta ou indiretamente, por meio de um mecanismo que envolva o parceiro estatal (normalmente a ENP). Essa prática evoluiu em grande medida como resposta aos interesses das empresas em pleitear, em suas jurisdições de origem, deduções pelo imposto pago no exterior. Cada um desses regimes pode ser formulado de modo a atingir metas idênticas no tocante à participação na receita e na dosagem de riscos e benefícios. Embora a grande maioria da produção mundial de petróleo não seja coberta pelos CPPs, estes passaram a constituir o regime preferido por muitos países em desenvolvimento, sobretudo aqueles que estão abrindo novas frentes de produção ou reestruturando seus acordos.<sup>32</sup>

### **CPPs**

34. Em princípio, os CPPs são, por definição, formulados individualmente, e as políticas gerais subjacentes podem ser descritas de uma forma menos clara nas leis ou declarações de política dos governos. Na prática, porém, os governos (ou as ENPs) normalmente firmam contratos no âmbito de poderes concedidos pela legislação geral do petróleo e muitas vezes negociam e redigem seus contratos com base em alguma forma de contrato-modelo.<sup>33</sup>

---

<sup>29</sup> O uso de CPPs não é comum na exploração mineral em rocha dura (ver Kumar, *op. cit.*, p. 12).

<sup>30</sup> Daniel (2002a) observa que, de um total aproximado de 75 milhões de barris produzidos por dia em 2000, cerca de 23 milhões foram produzidos no Oriente Médio por países da OPEP (incluindo Irã, Kuwait e Arábia Saudita) sob controle parcial ou total do Estado.

<sup>31</sup> Os recursos do solo e subsolo normalmente são propriedade do Estado, exceto nuns poucos países (como os Estados Unidos), onde a propriedade privada de minerais no solo e no subsolo é permitida por lei. O direito de propriedade do petróleo normalmente é transferido para o licenciado ou contratado no “ponto de entrega”. No caso de licenças pelo regime de impostos/*royalties* o licenciado adquire o direito de propriedade de todo o petróleo neste momento e, no caso do CPP, o contratado obtém o direito de propriedade sobre a parcela que lhe cabe. O projeto de diretrizes de informação da EITI (2003, p. 4) utiliza os termos *concessionary* e *contractual* para diferenciar os regimes de impostos/*royalties* e CPPs, respectivamente.

<sup>32</sup> Ver em Johnston (2003) e Sunley, Baunsgaard e Simard (2003) mais detalhes sobre os instrumentos empregados em cada tipo de regime. A segunda fonte citada indica que dois terços dos 40 países em desenvolvimento e de mercado emergente pesquisados utilizam CPPs, em geral em combinação com alguma forma de *royalty* ou imposto de renda.

<sup>33</sup> A Indonésia foi pioneira no uso de CPPs no setor do petróleo, utilizando um contrato-modelo e determinados parâmetros econômicos licitáveis ou negociáveis. Os CPPs indonésios não variam muito entre si, mas revisões periódicas resultaram na evolução de diferentes “gerações” de contratos-modelo.

É possível que alguns parâmetros desses contratos permaneçam indefinidos e, assim, abertos a licitação ou negociação, e muitos elementos importantes da linguagem dos contratos são objeto de ajuste individualizado. A publicação dos contratos-modelo seria, portanto, de utilidade reduzida na definição do regime fiscal, a menos que seja regida por declarações claras de políticas ou por limitações legais à variabilidade dos contratos. A publicação dos contratos efetivos proporcionaria informações mais concretas, sujeita às restrições impostas pelos *procedimentos de licenciamento* supracitados.

35. Os principais parâmetros dos CPPs são o *cost oil* retido pelo contratado para cobrir os custos, o *profit oil*, que cobre o restante da produção, e uma fórmula previamente acordada para a divisão do *profit oil* entre o governo (e/ou ENP) e o contratado. A divisão do *profit oil* pode ser fixa ou pode ser progressiva de acordo com critérios de produção, preços ou lucratividade. A transparência das políticas exigiria que todos os parâmetros básicos dos CPPs fossem divulgados, assim como as alíquotas tributárias, isenções e deduções, sempre que esses contratos forem o principal instrumento do regime fiscal.

### ***Regimes de impostos/royalties***

36. Os países industrializados tendem a utilizar mais os regimes de impostos/*royalties*. Via de regra, esses países utilizam como ponto de partida o regime básico de tributação das empresas e, portanto, contam com sólidos alicerces em legislação tributária geral. Cada tipo de regime, porém, gera problemas de transparência, e a tributação dos recursos se torna mais complexa em virtude da natureza do investimento. Descrevem-se a seguir os principais elementos dos regimes de impostos/*royalties*. As abordagens práticas para definir a participação do governo e da indústria, que visam apresentar um indicador sintético que abrange muitos aspectos do regime fiscal da indústria do petróleo, são descritas no Boxe 2.

37. O leque normal de instrumentos tributários pode ser aplicado ao setor de recursos naturais — e é fundamental que a definição do regime fiscal do setor inclua todos os instrumentos efetivamente aplicados. É provável que questões relativas à lucratividade e ao risco resultem na aplicação de alíquotas especiais e de um regime específico para o setor, compreendendo instrumentos múltiplos, formulado para atender as necessidades do governo e do setor. Em princípio, as políticas que sustentariam esse regime seriam apresentadas ao público abertamente, e o tratamento tributário do setor deveria ser submetido ao escrutínio orçamentário e público de costume. Na prática, aplica-se uma ampla variedade de regimes. Num extremo, como conjecturou Cordes (1995), as empresas de recursos naturais estão sujeitas ao mesmo regime que outros setores, com o pequeno acréscimo de alguma modalidade de imposto sobre os lucros (como o “imposto sobre a renda dos recursos”), incidente sobre atividades de alta lucratividade, e alguma forma equivalente aos *royalties* para garantir um fluxo mínimo de receita. No outro extremo, pode-se utilizar diversos instrumentos e alíquotas numa abordagem individualizada, tentando otimizar o retorno do governo em relação aos riscos. Quanto mais complexo e discricionário o regime, mais difícil será definir o regime fiscal básico e aumentar a transparência.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Ver em Daniel (2002b) uma breve discussão dos regimes de tributação do petróleo.



38. As melhores práticas, de toda a gama de opções, permitiria definir o regime tributário básico do setor em termos dos impostos normais aplicados a todas as empresas, com algumas variações em função de políticas (*royalties*, imposto adicional sobre lucros) como elemento integrante do regime.<sup>35</sup> Quaisquer concessões especiais além do previsto deveriam ser identificadas e declaradas como *renúncia fiscal*.<sup>36</sup> Para muitos países, porém, o próprio regime é intrinsecamente complexo e discricionário. O objetivo maior da transparência nesses casos seria o de tentar chegar a uma definição clara do regime fiscal, bem como reduzir as opções discricionárias.

39. Além dos CPPs, que são parte integrante de muitos sistemas, outros elementos poderiam ser considerados como parte do quadro global de políticas, como o *ring-fencing*, os impostos indiretos, formas variadas de bônus e outros pagamentos não tributários, cláusulas de estabilidade fiscal e a participação acionária. Esses elementos são discutidos a seguir.

### *Ring-fencing*

40. Uma característica importante do regime fiscal é a medida em que o governo emprega o *ring-fencing* (uma limitação à capacidade dos contribuintes de consolidar os rendimentos ou as deduções para fins tributários entre diferentes atividades, projetos, ou áreas de licenciamento). O *ring-fencing* tem implicações importantes para os fluxos de receita e os incentivos aos investidores. Sua ausência pode postergar os fluxos de receita do governo, pois as deduções relativas a novos projetos podem ser compensadas contra lucros da produção corrente. Nas circunstâncias apropriadas, porém, o *ring-fencing* também pode ajudar a igualar as condições para os novos ingressantes num projeto maduro de recursos naturais. A prazo mais longo, a ausência do *ring-fencing* pode resultar em aumento da receita pública ao incentivar a exploração e o desenvolvimento, mas às custas de um aumento do risco para a receita do governo e uma possível postergação das receitas iniciais. Do ponto de vista da transparência, é importante que as políticas do governo a esse respeito sejam enunciadas com clareza e que o sistema seja aplicado de uma maneira uniforme e aberta.

---

<sup>35</sup> A Noruega constitui um exemplo da melhor prática nesse aspecto. O Ministério do Petróleo mantém publicações regulares na Internet, inclusive informativos atualizados regularmente sobre o setor do petróleo do país, que abrangem os quadros regulatório e fiscal (ver <http://odin.dep.no/oed/engelsk/p10002017/index-b-n-a.html>). O regime de impostos/*royalties* tem como base o imposto regular sobre as sociedades (28% em 2003), ao qual se acrescenta um imposto especial de 50%. As políticas de depreciação e de deduções previstas no cálculo do imposto normal e do imposto especial são claramente especificadas. Além disso, as empresas pagam *royalties* sobre a produção (uma imposição que está sendo abandonada em estágios progressivos), taxas de superfície e o imposto sobre o carbono. O governo também recebe dividendos de sua participação acionária (na sua maioria em campos de petróleo e sistemas de transporte na plataforma continental).

<sup>36</sup> Ver nos parágrafos 67-9 do manual uma discussão geral da renúncia fiscal. A definição do regime básico de tributação das receitas de recursos é especialmente difícil em razão dos dispositivos tributários especiais (por ex., imposto adicional sobre lucros, *royalties*). Por conseguinte, a melhor opção talvez seja considerar o setor separadamente, com um regime básico distinto. Nesses termos, a dedutibilidade fiscal das despesas sociais e ambientais obrigatórias provavelmente constituirá o principal elemento do apoio do Estado por intermédio do sistema tributário.

### *Impostos indiretos*

41. Os impostos indiretos também podem desempenhar uma função importante no regime fiscal. Os setores de recursos naturais muitas vezes recebem tratamento diferente das outras atividades econômicas, seja em razão de sua natureza especial, seja como um incentivo fiscal para atrair investidores. Os impostos indiretos constituem uma fonte importante de receita inicial para o governo, mas também são um incentivo atraente ao investimento. Para fins de transparência fiscal, os custos de qualquer incentivo oferecido por meio de isenções de impostos indiretos devem ser reconhecidos claramente, seja como parte do regime fiscal global, seja calculando-os separadamente como renúncia fiscal.

42. A restituição do IVA apresenta problemas específicos. Conforme assinalado por Sunley *et al.* (2003), as exportações a alíquota zero nos termos do IVA baseado no destino resultarão em restituição líquida contínua aos exportadores, o que cria pressões sobre administrações tributárias deficientes, sobretudo em períodos de investimento elevado. Por conseguinte, uma série de países utiliza a concessão de isenções do IVA sobre bens de capital e outros insumos ao setor como forma de evitar a carga administrativa das restituições, embora seja difícil, especialmente para administrações tributárias deficientes, fazer a distinção entre os insumos utilizados pelo setor de recursos naturais e os insumos utilizados em outros setores da economia.<sup>37</sup> Para fins práticos, as isenções desse tipo seriam consideradas como parte do regime fiscal, e não como renúncia fiscal.

### *Bônus e pagamentos não tributários*

43. Muitos países utilizam diversos tipos de pagamentos de bônus para antecipar a arrecadação de receita de um projeto com pouco esforço administrativo. Como já se mencionou, os bônus de assinatura podem ser um elemento chave do regime fiscal no estágio de licenciamento, e são uma ferramenta eficaz para gerar receita desde o início. Todavia, quando os projetos são de alto risco e as licenças são concedidas principalmente por intermédio de acordos negociados, é provável que esses pagamentos sejam implicitamente compensados por concessões em outras esferas (e é bem possível que esse *trade-off* se justifique em termos de gestão de risco do governo). Os bônus pagos antes do desenvolvimento do projeto teriam assim algumas das características dos empréstimos garantidos por petróleo, com a amortização implícita por meio de tratamento tributário favorável no futuro. Por este motivo, a divulgação das condições do contrato é um elemento necessário da transparência. Também se utilizam diversas outras formas de instrumentos não tributários, como taxas de licenciamento, aluguel ou arrendamento, mas estas em geral parecem ser componentes relativamente menores do regime fiscal global.

---

<sup>37</sup> Sunley *et al.* também fazem uma síntese dos problemas enfrentados na Comunidade de Estados Independentes, que costumava impor o IVA baseado na origem ao comércio de petróleo e gás entre os estados membros da CEI e o IVA baseado no destino aos demais setores. Estão em estudo, porém, mudanças nessas práticas.

## Boxe 2. O Regime Fiscal e a Participação do Governo

Dada a complexidade dos regimes fiscais específicos de cada país, uma técnica analítica comumente aplicada aos CPPs e outros acordos é preparar uma estimativa resumida da projeção global das rendas a serem divididas entre a empresa e o governo como resultado de todos os instrumentos. Calcula-se assim a participação do governo (comumente chamada, em inglês, de “take” — ver Johnston 2004 e Kumar 1995). A estimativa efetivamente reduz todos os mecanismos de extração de renda ao equivalente a um único imposto baseado no fluxo de caixa incidente durante o ciclo de vida do projeto.

Especialmente no caso de descobertas recentes em regiões fronteiriças, as informações disponíveis são muito escassas, e tanto o governo como os negociadores da empresa forçosamente terão de incluir nas projeções uma variedade de hipóteses de riscos. Após a assinatura do contrato, porém, e desde que os riscos sejam expostos com clareza, um elemento importante da divulgação de dados seria a apresentação de um resumo global das projeções e da participação relativa do governo. De fato, sem esse resumo, dificilmente seria possível interpretar as condições do contrato quando estas forem divulgadas. Os dados sobre a participação do governo nos diferentes países e projetos são relativamente fáceis de obter no setor, mas sua relevância potencial para a transparência ainda não recebeu nenhuma ênfase especial.

Um resumo nesse nível, tem, porém, limitações óbvias, como salientou Johnston (*op. cit.*). Entre outros aspectos, uma única estatística não é capaz de captar as possíveis diferenças na partilha de riscos que podem surgir em qualquer regime fiscal em particular, e a cobertura talvez não seja completa (por ex., as atividades parafiscais (APFs), como a prestação de serviços sociais por intermédio das empresas de recursos naturais, muitas vezes são excluídas). Ademais, esses dados não revelam diferenças em função da estrutura do regime fiscal (como a presença ou ausência de *ring-fencing*) e a disponibilidade de créditos tributários para investidores estrangeiros em seu país de origem.

Para aumentar a transparência, possivelmente seria necessário melhorar a padronização da metodologia, levando em conta os seguintes aspectos:

- As hipóteses subjacentes às projeções e estimativas devem ser explicitadas.
- A sensibilidade dos resultados a mudanças nas principais variáveis (por ex., preço do petróleo) deve ser evidenciada.
- A participação do governo deve ser apresentada em termos de fluxo de caixa descontado e não descontado.
- A taxa efetiva de *royalty* (ou a participação mínima que o governo pode esperar em qualquer período contábil) deve ser estimada.
- Estimativas *ex post* e projeções *ex ante* da participação do governo devem ser disponibilizadas ao público.

A divulgação dos resultados da análise da participação do governo, por empresa ou campo, encontraria diversas barreiras jurídicas no nível das empresas. Por conseguinte, tanto por motivos técnicos quanto administrativos, a implementação de reformas nessas áreas poderia ser lenta. Contudo, nos casos em que as estimativas e projeções da participação do governo podem ser preparadas com facilidade, a sua divulgação seria, à primeira vista, um bom indicador da transparência. Cumpre enfatizar, porém, que essas projeções e estimativas nada dizem quanto à lucratividade relativa dos campos, e não devem ser interpretadas como ponto de referência para definir as bases de negociação. A disponibilização desses dados ao público em geral poderia, isto sim, formar um elemento importante da divulgação como um todo, uma medida que, aliada a outras, ajudaria a aumentar a transparência do regime fiscal.

### *Cláusulas de estabilidade fiscal*

44. Os investidores querem, naturalmente, obter garantias tanto quanto possível de que não estarão sujeitos a mudanças desfavoráveis no regime fiscal. Para cumprir esse requisito, muitos acordos de projetos incluem cláusulas de estabilidade fiscal. Essas cláusulas podem assumir diversas formas, como o “congelamento” do sistema tributário no momento do acordo ou a garantia da participação do investidor por meio de ajustes compensatórios (por exemplo, na partilha da produção) na eventualidade de mudanças na tributação. Por um lado, essas cláusulas podem representar um fardo administrativo e limitar a flexibilidade da política tributária, embora seja possível formular cláusulas de estabilidade fiscal para minimizar o impacto geral da política tributária. Elas também prejudicam a autoridade normal do parlamento de promulgar legislação fiscal. Por outro lado, essas cláusulas podem ser necessárias em ambientes de alto risco, e podem aumentar a participação total do governo se reduzirem o prêmio de risco do investidor. Também tornam mais aceitáveis políticas mais rigorosas em outras áreas do regime fiscal. De qualquer modo, a existência e as possíveis implicações dessas cláusulas devem ser claramente explicadas ao público.

### **Autoridade sobre os fluxos de receita e o endividamento**

1.2.2

A autoridade fiscal sobre a receita e o endividamento relacionados aos recursos naturais é claramente especificada em lei. A legislação inclui uma exigência de divulgação irrestrita de todas as receitas relacionadas aos recursos naturais, os empréstimos recebidos e passivos correspondentes e os haveres em ativos.

45. As receitas relacionadas aos recursos naturais devem receber o mesmo tratamento no processo orçamentário que outras receitas públicas, e as leis que se aplicam a esse tipo de recebimento de receita e a dotação de verbas devem ser compatíveis com a lei do orçamento público. Na prática, as leis que regem os pagamentos das empresas muitas vezes são aplicada em primeira instância fora do ministério das finanças. Por exemplo, os *royalties* normalmente são impostos pela legislação do petróleo ou da mineração e arrecadados pelo ministério ou órgão responsável pela legislação; da mesma forma, os CPPs são firmados com o ministério do petróleo ou com a ENP. O ministério responsável pela política fiscal, todavia, deve ter forte influência sobre o nível desses pagamentos e a concepção do regime fiscal como um todo. Ademais, as leis do setor de recursos naturais devem ser coerentes com o orçamento geral e com a legislação tributária.

46. Sempre que os pagamentos de receita de recursos forem recebidos por uma ENR, por um fundo extra-orçamentário ou pelos governos locais, a justificativa para esse arranjo deve ser explicitada, e devem ser seguidas as boas práticas de transparência fiscal aplicáveis a essas entidades (ver 1.1.3 e 1.1.2 adiante). A boa prática é que todas essas receitas passem pelo orçamento do Estado antes de serem apropriadas para fins de despesas.

47. O direito de tomar empréstimos para fins públicos deve, de preferência, ser subordinado à autoridade do ministério das finanças, atuando em nome do governo. O recebimento desses empréstimos deve ser feito a crédito de uma conta bancária controlada pelo ministério das finanças ou por seu tesouro, com a divulgação total dos saldos creditados, passivos incorridos e condições dos empréstimos. Em alguns países ricos em recursos,

todavia, é possível contrair empréstimos contra a garantia da produção futura, em geral em condições negociadas e não em licitação aberta. As condições dos empréstimos muitas vezes não são divulgadas por completo, e a autoridade para contrair esses empréstimos pode não estar sujeita às regras habituais de gestão financeira e supervisão pelo ministério das finanças e pelos tribunais de contas. A transparência nesse aspecto se baseia, em primeiro lugar, num quadro jurídico apropriado que especifique claramente a autoridade de contrair empréstimos e imponha os mecanismos apropriados de divulgação e supervisão. Em segundo lugar, o quadro jurídico deve ser fielmente obedecido e os órgãos de supervisão devem ter a autoridade e capacidade necessárias para fazer cumprir a lei. A tomada ou garantia de empréstimos pela ENR deve ser igualmente transparente, dadas as implicações fiscais provavelmente significativas desses empréstimos.

48. Os haveres em ativos relacionados a recursos naturais também devem ser submetidos a regras claras de divulgação, independentemente do fato de serem mantidos pelo ministério das finanças, por um fundo de recursos distinto (ver adiante) ou por outra entidade. Não menos importante, esses ativos devem ser considerados parte dos ativos financeiros globais do governo, e as variações respectivas devem ser consideradas parte do saldo fiscal global (ver Seção 3). Presumindo que se produza um balanço patrimonial completo do governo, os ativos devem ser declarados como parte do balanço consolidado do governo.<sup>38</sup>

### Participação acionária

1.1.5

O envolvimento do governo no setor de recursos naturais por meio da participação acionária é amplamente divulgado e as implicações são explicadas ao público.

49. Conforme indicado acima, a participação acionária direta do governo em projetos para desenvolver os setores de recursos é um elemento importante do regime fiscal num grande número de países ricos em recursos. Sunley, Baunsgaard e Simard (*op. cit.*) assinalam que 18 dos 40 países em desenvolvimento ou de mercado emergente incluídos em sua pesquisa participavam (ou tinham o direito de participar) diretamente dos empreendimentos. A participação máxima nesses países variava de 5% a 50%. A participação acionária pode ser adquirida em condições comerciais normais ou sob diversas formas de compra concessionária, inclusive por meio de *swaps* de impostos por participação e pela assim chamada participação “gratuita”. Uma alternativa comum é o chamado “*carry*”, em que os investidores privados “financiam” a participação do governo mas, uma vez confirmada a viabilidade comercial, o governo arca com parte dos custos irrecuperáveis do projeto em medidas variadas, com recursos de sua parcela dos lucros ou do *profit oil*.<sup>39</sup> Além disso, alguns sistemas dão ao governo a opção de adquirir a participação num projeto no momento da descoberta. Como regra geral, porém, as condições favoráveis de participação do governo envolvem alguma

---

<sup>38</sup> Essas práticas recomendadas são condizentes com os requisitos do quadro estatístico do *Government Finance Statistics Manual* (2001).

<sup>39</sup> Daniel (1995b) observa que, dependendo das hipóteses utilizadas, o *carry* equivale, do ponto de vista fiscal, a um imposto sobre a renda dos recursos e, de modo mais geral, descreve a equivalência fiscal de diversas formas de participação acionária do Estado e de acordos de partilha de produção.

forma de redução compensatória em outro componente do regime fiscal. É importante divulgar da maneira mais completa possível essas concessões e seus custos.

50. Se, como normalmente ocorre, o governo tem o direito de adquirir uma participação operacional por intermédio da ENR (em alguns casos com pagamento pela parcela de *profit oil* da ENR) ou do ministério de recursos naturais, a forma de pagamento e o regime de propriedade devem ser divulgados sem restrições.<sup>40</sup>

51. Quando o grosso da produção está sob controle estatal direto, os pagamentos ao orçamento ocorrem tanto como impostos e dividendos quanto como outras formas de rendimentos, inclusive os proventos das vendas diretas de petróleo ou de qualquer outro produto de recursos naturais nos mercados interno e externo. A boa prática de governança corporativa exige que os demonstrativos de contas da ENR sejam colocados à disposição do público e que se divulgue a política de dividendos. Conforme se discutirá mais adiante, poucas ENRs hoje seguem esses padrões. O cumprimento das diretrizes da EITI exigiria um esforço consideravelmente maior para segui-los.

### **Fundos extra-orçamentários relacionados aos recursos naturais**

1.1.3

Os mecanismos de coordenação das operações de fundos extra-orçamentários instituídos para a gestão da receita de recursos com outras atividades fiscais são claramente especificados.

52. Os fundos extra-orçamentários via de regra criam uma série de problemas para a transparência e não são recomendados como uma contribuição necessária à transparência da receita de recursos (ver uma discussão mais aprofundada na Seção 3, no contexto da coordenação da política fiscal). Todavia, um bom número de países criou fundos extra-orçamentários supostamente para ajudar a proteger o orçamento e a economia da volatilidade dos fluxos de receita de recursos, para poupar para as gerações futuras ou para outras finalidades (p. ex., fundos de desenvolvimento). A melhor prática com relação a esses fundos é que nenhum gasto direto seja realizado com os recursos neles depositados; a utilização desses recursos deve tramitar pelo orçamento público e ser submetida aos processos normais de apropriação de verbas orçamentárias. A Noruega é um exemplo de aplicação correta dessas regras (ver discussão na Seção 3).

53. Qualquer forma de gasto direto de fundos extra-orçamentários relacionados a recursos (e, de fato, isso vale para fundos de qualquer natureza) implica o risco de criar um orçamento duplo e vincular receitas a finalidades específicas, com conseqüências nefastas tanto para a transparência quanto para a eficiência dos gastos orçamentários. Em alguns países, porém, os fundos foram criados com a autoridade legal de realizar gastos por conta própria, e não pelos processos orçamentários normais.<sup>41</sup> Nesses casos, a lei que rege os gastos extra-orçamentários

---

<sup>40</sup> Em alguns países, a parcela da participação operacional concedida ao “governo” é efetivamente detida por indivíduos (tipicamente funcionários do governo). Essa delegação parece, à primeira vista, inerentemente transparente, e a justificativa dessa prática deve ser divulgada na sua totalidade.

<sup>41</sup> Um exemplo típico é o Fundo de Desenvolvimento Mineral, de Gana. Ele é financiado com a receita vinculada de *royalties* e é responsável pelo pagamento dos danos ambientais e projetos de desenvolvimento de

(continua)

deve especificar claramente a finalidade e incentivar o acompanhamento parlamentar rigoroso. Quer esses gastos ocorram ou não, a boa prática de transparência exige que as projeções das transações sejam submetidas ao parlamento como parte do processo orçamentário, e que contas detalhando os gastos efetivos e os ativos e passivos do fundo também sejam apresentadas ao parlamento junto com as contas e relatórios orçamentários padronizados ou, de preferência, como parte das contas consolidadas do governo.

### **Empresas nacionais de recursos naturais**

1.1.4/1.1.5

A estrutura de propriedade das empresas nacionais de recursos naturais e sua função fiscal em relação ao ministério do setor de recursos naturais e ao ministério das finanças são claramente definidas.

As responsabilidades comerciais são nitidamente distintas das obrigações regulatórias, sociais e de políticas.

54. As ENRs vêm assumindo um papel de cada vez mais destaque, especialmente no setor de petróleo.<sup>42</sup> A propriedade e o controle dos recursos pelo governo cresceram em importância na década de 1970, com um foco inicial na nacionalização e no controle das atividades *upstream* (exploração e produção). Posteriormente, os governos dos países exportadores e importadores de petróleo começaram a criar empresas nacionais para promover as atividades *downstream* (refino, transporte e distribuição), com o propósito precípuo de exercer controle sobre os preços do petróleo no varejo. Isso levou a uma rápida expansão do papel das empresas nacionais na definição de políticas do petróleo, inclusive à adoção de uma multiplicidade de políticas não comerciais normalmente associadas ao governo. A capacidade dessas empresas de atrair o *know-how* local (e internacional) disponível, e a maior flexibilidade de suas estruturas ocasionou, em muitos países, um declínio correspondente na qualidade e autoridade do governo geral tradicional. Nos últimos anos, a despeito da recente reavaliação crítica da função das ENPs em reconhecimento de suas inúmeras deficiências, elas continuam a exercer forte influência sobre a política em muitos países em desenvolvimento e em transição. Conforme discutido na Seção 3 (3.2.3/3.2.4 do código), seria justificável, em alguns países, estudar a hipótese de incluir as atividades das ENRs num saldo abrangente do setor público, que serviria como principal indicador da política fiscal.

55. McPherson (*op. cit.*) aponta uma série de questões críticas em relação às ENPs que precisam ser tratadas. Duas delas, em particular, se aplicam ao setor de recursos naturais em geral, e têm influência direta sobre a transparência fiscal:

---

comunidades mineiras. Contudo, seus mecanismos de apropriação e desembolso são complexos e não são transparentes. Os pagamentos tendem a ser efetuados com atraso, ou não cumprem as finalidades a que se destinam. Ver *Ghana: Fiscal Transparency Report on the Observance of Standards and Codes* (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr04203.pdf>).

<sup>42</sup> Por exemplo, McPherson (2003) observa que as ENPs controlam 90% das reservas mundiais de petróleo e respondem por 73% da produção.

- É preciso fazer uma distinção clara entre as atividades comerciais e não comerciais. O mau desempenho comercial pode ser atribuído, em parte, à má governança e à falta de concorrência, mas a função substancial das empresas na promoção de uma variedade de atividades não comerciais/parafiscais reduz a responsabilidade gerencial por ambos os tipos de atividades. A prestação de serviços não comerciais é uma responsabilidade básica do governo, e a clareza da política fiscal exige que todo o conjunto dessas atividades seja supervisionado pelo ministério das finanças.<sup>43</sup>
- Também se exige clareza na definição da função das ENPs na formulação de políticas e regulamentos frente ao ministério setorial e o ministério das finanças. Esses problemas são minimizados quando as empresas se concentram principalmente em atividades comerciais.

56. O tratamento adequado dessas questões exige que as ENPs/ENRs passem por reformas gerenciais profundas. Ao mesmo tempo, a correta divulgação das estruturas de propriedade dessas empresas e de suas subsidiárias é um elemento central da governança corporativa,<sup>44</sup> inclusive, se cabível, no que diz respeito à participação acionária de funcionários do governo e a questões mais gerais de governança (por ex., a composição da diretoria, as práticas de auditoria). Ao mesmo tempo, as funções administrativa e de política do governo em geral precisam ser mais bem esclarecidas. Em muitos países em desenvolvimento, isso implica a necessidade de um esforço vigoroso de fortalecimento das capacidades. Reduzir as limitações institucionais e de capacidade nessas áreas é fundamental para a reforma da transparência e gestão dos recursos nos países em desenvolvimento. O “Modelo da Trindade Norueguesa” é um exemplo de definição clara das funções nessas áreas.<sup>45</sup> Em muitos aspectos, essa área de reforma é essencial para a implementação de melhorias em muitos outros elementos da transparência e gestão de recursos, pois a maioria deles depende da definição clara de linhas de responsabilidade.

---

<sup>43</sup> Para fins de transparência, não é necessário impedir que as ENRs realizem essas atividades, mas apenas garantir que elas sejam corretamente descritas e que sua função na política fiscal global seja explicada. Embora o modelo norueguês descrito a seguir ofereça um exemplo de clareza, isso não significa que ele seja o único mecanismo possível de transparência. Exemplos específicos de atividades parafiscais realizadas pelas ENRs são discutidos na próxima seção.

<sup>44</sup> Ver no Boxe 3 do manual, p. 15, uma discussão dos princípios de governança corporativa da OCDE.

<sup>45</sup> A política e o licenciamento, bem como a tributação do petróleo e os temas fiscais relacionados são responsabilidade do governo (ou seja, ministérios do petróleo, Ministério das Finanças). A Direção do Petróleo presta assessoria ao Ministério do Petróleo (ao qual está subordinada) em questões técnicas, gerencia os dados técnicos e fiscaliza o cumprimento dos regulamentos técnicos. A ENP (Statoil) está se concentrando em operações comerciais, uma função reforçada recentemente por meio da privatização parcial. Ver McPherson (*op. cit.*, p. 200).



## Atividades parafiscais (APFs) das empresas de recursos naturais

1.1.4/1.1.5

Os acordos pelos quais as empresas nacionais ou estrangeiras de recursos naturais realizam gastos sociais ou ambientais ou fornecem subsídios a produtores ou consumidores sem apoio orçamentário explícito são claramente definidos e descritos na documentação orçamentária.

### *APFs econômicas e sociais*

57. As empresas estatais e instituições do governo, bem como o banco central, podem realizar atividades parafiscais (APFs).<sup>46</sup> A existência de APFs significa que o orçamento apresenta um retrato ilusório da magnitude efetiva da atividade fiscal e, como se discutirá adiante, resulta numa indefinição de responsabilidades entre o governo e as empresas públicas. Com respeito aos setores de recursos naturais, os principais tipos de APFs abrangem:

- O fornecimento de produtos (em especial energia) pelas ENRs a um preço menor do que o de recuperação de custos ou o preço de mercado para consumo interno;
- A prestação, pelas ENRs ou empresas internacionais, de serviços sociais ou de outros serviços normalmente prestados pelo governo geral;
- A criação de empregos nas ENRs e outras atividades e requisitos que vão além do que se faria se as empresas fossem administradas em termos puramente comerciais; e
- O uso da alavancagem da empresa para tomar empréstimos em nome do governo.

58. O primeiro tipo de APF gera distorções no mercado e subdimensiona o tamanho das atividades do governo e o tamanho do déficit orçamentário, que deveria levar em consideração o subsídio implícito. Em especial, o suprimento de energia a preços baixos representa um subsídio implícito e não direcionado que estimula o consumo excessivo e o desperdício pelas famílias, empresas e outros usuários, com um impacto ambiental adverso potencialmente grande. A manutenção desses subsídios também pode levar à criação de uma dependência contínua de energia a preços baixos. Esse tipo de APF é bastante comum em países ricos em fontes de energia. As conseqüências em termos da redução da responsabilidade gerencial, tanto pelas atividades comerciais quanto pelas não comerciais, já foram discutidas acima.

59. As APFs do setor de energia assumem diversas formas, e podem envolver tanto ENRs quanto empresas internacionais. De modo geral, a atividade mais importante, como já se mencionou, é o fornecimento de petróleo ou de outros recursos energéticos por meio de empresas estatais a preços abaixo do mercado que, em alguns casos, nem mesmo cobrem os

---

<sup>46</sup> Ver no parágrafo 31 do manual uma discussão geral das atividades parafiscais. Uma definição geral incluiria todas as operações que, em princípio, poderiam ser duplicadas por medidas orçamentárias específicas na forma de um subsídio explícito ou de despesas diretas. APFs típicas de grande relevância macroeconômica incluem os regimes de taxas de câmbio múltiplas, a prestação de garantias cambiais, as barreiras comerciais não tarifárias, o racionamento de crédito e a concessão de empréstimos dirigidos a taxas de juros abaixo do mercado, e o fornecimento de bens e serviços pelas empresas estatais a preços abaixo do mercado ou da recuperação de custos.

custos operacionais.<sup>47</sup> Os subsídios efetivos aos consumidores às vezes são ainda maiores se as paraestatais do setor energético deixam que estes acumulem pagamentos em atraso.<sup>48</sup> No setor de petróleo, um tipo específico de APF são as chamadas “Obrigações do Mercado Interno (OMIs)”, segundo as quais as empresas (estrangeiras) de petróleo muitas vezes são obrigadas a vender uma determinada parcela de sua produção de petróleo bruto no mercado interno, a preços abaixo dos de mercado. Esse tipo de arranjo deve ser divulgado como parte da política do governo para os preços da energia, que muitas vezes também abrange regras administrativas de precificação do petróleo e de outros produtos. As APFs do setor de energia em função dos baixos preços e da tolerância de atrasos no pagamento podem ser bastante significativas. Por exemplo, num grupo de 15 países exportadores de petróleo, estimou-se que o subsídio implícito dos produtos de petróleo em razão dos preços indevidamente baixos se situou em média em 3,5% do PIB em 1999, com enormes variações de um país para outro. Alguns dos maiores subsídios implícitos relacionados ao petróleo foram observados no Irã (17% do PIB em 1999-2001) e no Azerbaijão (mais de 20% do PIB em 2000).<sup>49</sup>

60. O segundo tipo de APF envolve as empresas nacionais de recursos naturais ou as empresas internacionais que assumem a responsabilidade pelos serviços que normalmente são considerados parte do governo geral. Em muitos aspectos, essas atividades representam uma parceria desejável entre as empresas e o governo para atender as necessidades das comunidades. Em alguns casos, pode-se argumentar, por exemplo, que as empresas estão em melhores condições de oferecer serviços a comunidades distantes do que o governo. Ademais, as próprias empresas têm a ganhar com uma melhor acolhida nas comunidades afetadas pelo desenvolvimento de recursos. Essas atividades, porém, raramente são declaradas de maneira clara ou completa. Por conseguinte, a extensão das atividades fiscais do governo é subdimensionada, o que também pode gerar ineficiências.

61. O principal requisito de transparência é que a extensão desse tipo de atividade e sua justificativa sejam claramente explicadas no processo orçamentário. Os documentos orçamentários devem conter uma explicação inequívoca da natureza das despesas e da divisão dos custos entre o governo e as empresas — por intermédio, inclusive, do tratamento tributário dessas despesas.<sup>50</sup> A cobertura das APFs nos documentos orçamentários, acompanhada dos

---

<sup>47</sup> Do ponto de vista analítico, é importante fazer a distinção entre os custos marginais de curto e de longo prazo (i.e., incluindo o investimento). O ideal é definir as tarifas com base no segundo.

<sup>48</sup> Trata-se de uma característica comum a uma série de países ricos em recursos energéticos da antiga União Soviética. Petri *et al.* (2002), por exemplo, apresenta análises detalhadas das atividades para-fiscais do setor de energia devido aos subsídios implícitos do petróleo e de outros recursos energéticos.

<sup>49</sup> Ver Gupta *et al.* (2003), Petri *et al.* (2002) e Taube (2001).

<sup>50</sup> Existem dois tipos distintos de relações nesse sentido: i) pode ficar ajustado que a construção de escolas e instalações médicas em regiões remotas para os empregados da empresa, por exemplo, é uma despesa comercial necessária e dedutível dos impostos; ou ii) o governo e as empresas podem concordar, por uma questão de política, que as empresas devem prestar determinados serviços sociais normalmente considerados como responsabilidade do governo; os custos são dedutíveis dos impostos ou é concedido um crédito tributário (como no caso de Papua Nova Guiné, descrito a seguir). Ambos os tipos de acordo devem ser declarados como parte da atividade fiscal global. No segundo caso, a receita que o governo deixou de arrecadar deve ser estimada e declarada nos documentos orçamentários como renúncia fiscal.

esclarecimentos devidos, não deve ser discriminatória, ou seja, as atividades pertinentes devem ser cobertas a despeito do tipo de empresa (privada ou pública).

62. O financiamento e a prestação de serviços sociais (por ex., escolas e postos de saúde locais), de infra-estrutura ou de outros serviços para as comunidades locais podem ou não ser definidos em contratos firmados entre o governo e as empresas. Esses gastos podem ser vantajosos do ponto de vista do desenvolvimento pois ajudam a combater a pobreza e melhorar a infra-estrutura, especialmente nas regiões e nos setores em que a capacidade de implementação do governo é deficiente. Todavia, eles também podem resultar em custos diretos para o governo (por ex., custos recorrentes após o fim do projeto de mineração) e distorcer as prioridades gerais de gastos públicos.

63. Na medida em que as empresas de recursos naturais podem recuperar os custos ou deduzir os gastos com esses programas dos impostos a pagar, o governo tem que arcar com parte dos custos dessas atividades. Por exemplo, se 40% de todos os gastos com programas sociais e comunitários de um projeto de uma empresa de recursos naturais forem dedutíveis, o governo efetiva e implicitamente subsidia essas atividades por intermédio da receita que deixou de arrecadar (ver parágrafo 34).<sup>51</sup> Um bom exemplo é o “regime de crédito tributário infra-estrutural” das empresas de mineração de Papua Nova Guiné. Tendo-se reconhecido a capacidade limitada dos governos locais de implementar projetos de serviço social e infra-estrutura, concordou-se que as empresas de mineração licenciadas financiariam e executariam os projetos de desenvolvimento (por ex., escolas, instalações médicas, estradas) até um valor máximo (0,75% do valor das vendas brutas) e, em troca, receberiam por essas despesas um crédito do imposto de renda.

64. O terceiro tipo de APF é semelhante mas envolve custos e objetivos sociais não tão bem definidos. Por exemplo, a Sonangol, de Angola, tem tido uma atuação bastante ativa na compra de bens e serviços em nome do governo. Essas compras não são registradas nas contas do governo e são compensadas pelo não recolhimento de impostos da empresa. Outro exemplo bastante comum é a criação de empregos nas ENRs em níveis muito acima do que seria necessário em empresas geridas com fins comerciais. Um exemplo é a Socar, do Azerbaijão: segundo informações, a empresa tem um número excessivo de quadros, com um total de mais de 50 mil funcionários. As exigências de que as empresas nacionais ou internacionais ofereçam formação a suas contrapartes locais, mantenham quotas de contratação e um determinado número de funcionários locais também podem ser consideradas atividades para-fiscais, pois resultam em impostos ocultos e custos mais elevados para a empresa do que se ela atuasse num ambiente de mercado puro e simples.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Pode-se argumentar, porém, que apenas as despesas realizadas pela empresa de recursos naturais por exigência específica do governo são consideradas renúncia fiscal, enquanto as despesas que não têm ligação com o projeto não são assim consideradas. No nível microeconômico ou de projetos, muitas dessas atividades provavelmente serão divulgadas como parte das análises das taxas de retorno econômico e social.

<sup>52</sup> Por exemplo, como parte do desenvolvimento do setor petrolífero da Indonésia, foi instituído um “fundo de utilização do *know-how* e desenvolvimento especializado” (DPKK), com o objetivo de incentivar a contratação de mão-de-obra local. O fundo é financiado por pagamentos obrigatórios de US\$ 100/mês por trabalhador expatriado.

65. O último tipo de APF — o uso da alavancagem de mercado de uma empresa nacional de recursos naturais para contrair empréstimos em nome do governo<sup>53</sup> — também é uma extensão da autoridade fiscal fora dos canais normais. Todavia, os custos são expressos em termos de difusão da autoridade pela gestão financeira e são difíceis de quantificar. Esse tipo de acordo implica a necessidade de esclarecer as funções da empresa de recursos naturais e do ministério das finanças.

### ***Questões ambientais e abandono da área***

66. As indústrias extrativas invariavelmente provocam um impacto significativo no meio ambiente. As despesas ambientais diferem das APFs por serem vistas como uma obrigação parcial das empresas de recursos naturais, uma vez que estão fundamentalmente ligadas ao processo produtivo. Todavia, pelo menos parte dessas despesas será dedutível dos impostos e, portanto, os custos serão parcialmente cobertos pelo Estado; é importante garantir que o nível de despesas com a proteção ambiental seja captado pelos documentos fiscais junto com outros gastos públicos. É cada vez mais comum esses fatores serem incorporados à legislação geral e setorial específica, bem como aos contratos individuais. Há uma década, os CPPs do petróleo raramente incluíam cláusulas sobre a correta recuperação e o saneamento do local do projeto; hoje, essas cláusulas estão se tornando a regra.

67. Em muitos aspectos, porém, essas questões compõem apenas uma das facetas das negociações globais entre os governos e as empresas. De modo geral, os recursos pertencem, em última instância, ao governo e, do ponto de vista de uma empresa puramente comercial, o custo da proteção ao meio-ambiente e da recuperação da área é tanto uma responsabilidade do governo quanto parte da estrutura global de custos. Para qualquer empresa, esse componente deve, portanto, ser incluído nos custos globais do projeto e levado em conta no cálculo dos lucros. A questão é como esses custos são rateados entre a empresa e o governo, por meio da recuperação de custos ou da dedução de impostos, e em quanto tempo. Do ponto de vista social e ambiental, é essencial, naturalmente, que esses custos sejam claramente reconhecidos e que as medidas necessárias para lidar com essas questões sejam sistematicamente incorporadas ao desenho de cada projeto — com a divisão apropriada e eficiente dos custos entre o governo e as empresas. Nos países avançados, esses fatores estão presentes na legislação e são aplicados em todo o sistema tributário geral e em acordos de projetos específicos<sup>54</sup> — embora mesmo nesses países ainda haja espaço para aperfeiçoar a

---

<sup>53</sup> McPherson (*op. cit.*) cita como exemplo a Sonangol, de Angola. O relatório da Global Witness “Time for Transparency” também apresenta exemplos de outros países (Global Witness 2004).

<sup>54</sup> Mais uma vez, a Noruega representa um bom exemplo de uma abordagem ampla. O governo norueguês trabalha em estreita cooperação com o setor para garantir que o desenvolvimento esteja associado à proteção ambiental em todos os estágios. A Noruega aceitou suas obrigações nos termos do protocolo de Quioto e está pondo em prática uma série de instrumentos nesse sentido. Ver [http://odin.dep.no/filarkiv/204754/Miljo\\_Engelsk04.pdf](http://odin.dep.no/filarkiv/204754/Miljo_Engelsk04.pdf).

divulgação do apoio implícito do Estado aos gastos ambientais por meio do sistema tributário.<sup>55</sup>

### **Níveis infranacionais de governo e receita de recursos naturais**

1.1.2

Os acordos pelos quais a receita de recursos é cedida ou compartilhada entre o nível central e os níveis infranacionais de governo são bem definidos e constituem um reflexo direto dos objetivos nacionais das políticas fiscal e macroeconômica.

68. O poder de tributar e de realizar gastos conferido aos governos central e infranacionais deve se basear em princípios estáveis e em fórmulas acordadas, definidos com clareza e transparência e implementados conforme dita a lei, de maneira aberta e consistente.<sup>56</sup> Esses requisitos gerais são especialmente importantes em países grandes, diversificados e descentralizados, com um grande volume de receita derivada do petróleo ou de outros recursos naturais. Ao mesmo tempo, porém, quando as jurisdições infranacionais são importantes do ponto de vista fiscal e gozam de um grau elevado de independência em relação ao governo central, a tarefa de instituir um sistema sólido e transparente de participação na receita infranacional é extremamente complexa, um desafio que é ainda maior nos países em que não há dados fiscais regulares e tempestivos sobre as operações fiscais dos governos estaduais e locais.<sup>57</sup>

### **Considerações de política econômica e fiscal**

69. A teoria econômica faz diversas ressalvas à concessão de receita do petróleo ou de outro recurso natural expressivo aos governos locais, principalmente em combinação com o poder de tributar relacionado a esses recursos. Na prática, porém, a receita de recursos está adquirindo importância crescente como fonte de financiamento dos governos infranacionais no mundo todo. De modo geral, entende-se que a concessão de receita aos governos infranacionais possivelmente traga melhorias em termos de aumento da responsabilidade e qualidade dos gastos, pois os governos locais estão em melhor posição do que o governo central para apurar as necessidades e as exigências de suas populações. Todavia, os argumentos sobre a “maldição dos recursos naturais”, apresentados no contexto nacional (ver parágrafos 2-3 acima) têm aplicação semelhante, senão maior, no caso de governos

---

<sup>55</sup> As cláusulas contratuais muitas vezes permitem a acumulação de um fundo de abandono durante a vida útil do projeto. A responsabilidade pela recuperação da área deve ser especificada claramente e, para fins de transparência, os contratos devem indicar o ponto de partida (por ex., após a exaustão de 30% dos recursos), o perfil temporal dos pagamentos, o mecanismo de acumulação (por ex., uma conta de custódia) e provisionar a reavaliação do passivo relativo à recuperação. É cada vez mais comum o reconhecimento dessas práticas como custos necessários para a empresa pela extração dos recursos.

<sup>56</sup> Ver parágrafo 20 do manual.

<sup>57</sup> Na Nigéria, por exemplo, os governos estaduais e locais não são obrigados a declarar seus orçamentos e sua execução ao governo federal. Os dados sobre as atividades dos governos infranacionais estão disponíveis apenas por intermédio de um levantamento anual realizado pelo Banco Central da Nigéria, e a qualidade desses dados é limitada.

infranacionais deficientes. De uma perspectiva macroeconômica e de sustentabilidade, o argumento mais importante é que o governo central seria capaz de exercer a autoridade necessária para manter um forte controle sobre os gastos e poupar a receita extraordinária.<sup>58</sup> Outro argumento a corroborar a concentração da receita dos recursos naturais no governo central é a necessidade de coesão das políticas; uma vez que as políticas do setor energético normalmente se encontram sob jurisdição do governo central, as políticas públicas de tributação e gastos relativos aos recursos naturais também devem ser definidas nesse nível.

70. Outras medidas podem ser tomadas para compensar a centralização da arrecadação da receita de recursos. Por exemplo, é possível atribuir aos governos infranacionais impostos não relacionados aos recursos naturais, para que tenham uma certa autonomia. Além disso, é preciso instituir um sistema de transferência para corrigir os desequilíbrios verticais entre os governos central e locais, bem como os desequilíbrios horizontais entre os governos locais (Ahmad e Mottu 2003).

71. Todavia, em que pese os argumentos a favor da gestão centralizada da receita dos recursos naturais, a aplicação desses mecanismos não é universal. Em alguns países, os governos infranacionais são proprietários dos recursos naturais.<sup>59</sup> Em outros, a constituição ou a legislação básica exige que a receita dos recursos naturais seja partilhada com os governos infranacionais, muitas vezes como resultado de considerações de economia política. Esse aspecto é de particular importância nos países em desenvolvimento ricos em recursos nos quais estão em jogo interesses conflitantes.<sup>60</sup>

72. Quando a receita dos recursos naturais é partilhada com os governos infranacionais, surge o problema da equidade horizontal. Uma vez que os recursos naturais tendem a ser distribuídos de forma altamente assimétrica entre as regiões, é difícil basear a alocação horizontal da receita no “princípio da origem”, pois isso intensificaria os desequilíbrios regionais. Os exemplos a seguir ilustram essas dificuldades. Na Indonésia, a implementação desse princípio implicaria que os distritos de cinco províncias provavelmente receberiam 80% da participação local na receita do petróleo e do gás, enquanto os distritos das outras 25 províncias receberiam muito pouco. Na Argentina, uma província (com apenas 1,5% da população) produz mais de um terço do petróleo total. Fatores semelhantes se aplicam ao caso

---

<sup>58</sup> Além disso, seria difícil para os governos infranacionais coordenarem a política macroeconômica para fins de estabilização e de poupança (ver 3.1.1.a).

<sup>59</sup> Na Austrália, Canadá e Estados Unidos, as províncias, os estados e (em alguns casos) proprietários privados de terras podem ser donos de recursos naturais. Nesses países, medidas enérgicas de controle e práticas transparentes no nível infranacional contribuíram para a gestão bem-sucedida da receita de recursos.

<sup>60</sup> Numa série de países, as regiões produtoras de petróleo fizeram pressões para a independência nesse aspecto, o que muitas vezes produziu instabilidade, guerra e secessão (por ex., a guerra de Biafra na Nigéria, e o conflito de Aceh na Indonésia). Como resultado desses conflitos e da tensão constante, os governos centrais de Nigéria e Indonésia foram forçados a concordar com a adoção de acordos de participação na receita dos recursos naturais. A Nigéria hoje distribui 13% da receita do petróleo aos estados produtores. A Indonésia aloca 55% da receita do petróleo e 40% da receita do gás para a província de Aceh. No Tchade, 5% da receita do petróleo é destinada às regiões produtoras.

da Rússia, onde as cinco regiões mais ricas em petróleo contêm apenas 6% da população mas recolhem mais de 50% de toda a receita dos governos infranacionais relacionada aos recursos naturais (Martinez-Vazquez e Boex 2000). Neste último caso, porém, mais de 90% da receita do petróleo é atribuída ao governo federal. A necessidade de transferências de equalização para as regiões não produtoras de recursos deve ser examinada no contexto da alocação geral da receita do petróleo em cada país.<sup>61</sup>

73. Os atuais sistemas de participação nas receitas podem ser categorizados dentro de um espectro que vai da centralização total à descentralização total, com uma variedade de modalidades intermediárias de acordos de participação nas receitas e impostos.<sup>62</sup> Além disso, a participação nas receitas pode ser aplicada: i) a todos os impostos (como em Papua Nova Guiné, em que todos os *royalties* são atribuídos a certas províncias), ii) pela cessão de uma participação em todas as receitas relacionadas aos recursos naturais, ou iii) em função das necessidades de despesas dos governos locais. Países menores tendem a centralizar totalmente a receita do petróleo, ao passo que países maiores, sobretudo os que têm uma estrutura federativa, normalmente adotam alguma forma de acordo infranacional de participação na receita (por ex., Casaquistão, Colômbia, Equador, Indonésia, México, Nigéria, Rússia e Venezuela).<sup>63</sup> O México instituiu uma fórmula de participação na receita com uma base mais ampla, ou seja, que inclui não apenas as fontes de receita dos recursos naturais mas também os impostos indiretos.

74. De modo geral, nota-se uma tendência de uso cada vez mais freqüente da participação na receita no nível infranacional, como se demonstrou, por exemplo, na Indonésia, que em 2001 passou de um modelo centralizado para um modelo descentralizado de participação na receita. Outros países, como Papua Nova Guiné, Filipinas e Nigéria, já haviam implementado sistemas de participação na receita no nível infranacional. Na Bolívia, existe forte pressão para que se modifique o atual sistema de alocação da receita dos hidrocarbonetos, de modo a aumentar a alocação de receita às províncias, principalmente àquelas que não produzem petróleo ou gás.

### **Diretrizes de transparência fiscal**

75. Qualquer que seja o regime escolhido de participação nas receitas no nível infranacional, ele deve se basear em regras e princípios claros. Não basta incluir no acordo original apenas os entendimentos entre os diversos níveis de governo; é preciso também instituir regras e procedimentos para modificar o acordo. Nesse aspecto, Brosio (2003) sugeriu, por exemplo, que o sistema de participação infranacional nas receitas continue em

---

<sup>61</sup> Ahmad e Mansoor (2001) descrevem esse regime de equalização horizontal no caso da Indonésia.

<sup>62</sup> Os sistemas dos países produtores de petróleo são analisados a fundo em Ahmad e Mottu (2003).

<sup>63</sup> Há também o caso especial do “modelo de descentralização total” dos Emirados Árabes Unidos (EAU). A receita do petróleo cabe a cada um dos Emirados, que fazem a partilha com o governo dos EAU com base numa fórmula negociada. No Canadá e nos Estados Unidos, as bases de geração de receita são partilhadas entre as províncias e estados, de um lado, e, do outro lado, o governo federal.

vigor em sua forma original até se concluírem as renegociações, e que nenhuma das partes interessadas tenha direito a um veto que interrompa o funcionamento do sistema.

76. Um sistema bem articulado de participação dos governos infranacionais nas receitas deve levar em conta considerações macroeconômicas e objetivos nacionais de política fiscal. Isso poderia implicar a fixação de metas de déficit fiscal e tetos de despesas para os governos infranacionais, para reprimir a demanda em fases de picos da receita dos recursos naturais. Esse objetivo poderia ser atingido por meio de leis de responsabilidade fiscal, pactos de estabilidade interna ou outros acordos institucionais visando coordenar a gestão fiscal dos governos central e locais. Na Nigéria, por exemplo, a criação desse regime intergovernamental exigiria que se incorporasse ao atual mecanismo de participação infranacional na receita do petróleo um requisito de limitação dos gastos financiados com receitas extraordinárias do petróleo também no nível infranacional (estadual). É o que se pretende atingir com a Lei de Responsabilidade Fiscal ora em preparação. Todavia, a experiência mostra que nem sempre é fácil implementar esses sistemas, especialmente em países federativos de grande porte em que os governos infranacionais são numerosos e poderosos.<sup>64</sup>

77. As considerações de transparência exigem que os poderes de tributar, os acordos de participação na receita e as responsabilidades pelas despesas se baseiem em princípios estáveis e em fórmulas acordadas que devem ser desenvolvidas e aplicadas de uma maneira aberta e uniforme.<sup>65</sup> O caso do México, já citado, parece um bom exemplo, pois a participação na receita se baseia não apenas num amplo conjunto de fontes de receita mas também numa fórmula transparente, com informações precisas e freqüentes sobre a distribuição efetiva de receitas. Como resultado, a divisão da receita do petróleo entre os diferentes níveis do governo mexicano parece ser relativamente livre de controvérsias.

---

<sup>64</sup> O Brasil é uma exceção digna de nota. O país instituiu a Lei de Responsabilidade Fiscal, uma iniciativa altamente elogiada que impõe a disciplina fiscal e limita os déficits fiscais e a dívida, tanto no nível federal quanto no nível estadual.

<sup>65</sup> Sempre que possível, as fórmulas de alocação das receitas de recursos naturais devem ser desenvolvidas e acordadas antes da exploração do recurso natural e do início dos fluxos de receita, ou seja, quando ainda não se tem certeza de quanta receita esperar — uma situação que McLure (2003) denomina “sob o véu da ignorância”.



## 2

### Acesso Público à Informação

78. O acesso público à informação sobre todas as transações relacionadas a recursos é fundamental para a transparência fiscal. Os poucos avanços nesse sentido são motivo de constante preocupação e já suscitaram uma série de iniciativas internacionais para promover o incremento do acesso público a esses dados. A EITI é uma iniciativa nova e relevante que incentiva a publicação, em caráter voluntário, dos pagamentos das empresas ao governo, assim como dos recebimentos de receita de recursos pelos governos. Contudo, é importante que os governos prestem informações adequadas não apenas sobre as transações de receitas correntes, mas também sobre os gastos financiados por essas receitas, a contração de dívidas ou passivos contingentes garantidos por recursos, suas reservas de recursos e as APFs ligadas ao desenvolvimento dos recursos.<sup>66</sup>

#### **Documentação orçamentária da receita de recursos e respectivos gastos** 2.1.1

Todas as transações relacionadas à receita de recursos, inclusive por meio de fundos extra-orçamentários, são claramente identificadas, descritas e documentadas no processo orçamentário e nas contas finais.

79. Conforme indicado na seção anterior, os governos podem perceber receitas de recursos por meio de vários impostos ou instrumentos afins. Em alguns casos, os recebimentos podem ser depositados diretamente num fundo de recursos. Em outros, como o Fundo Estatal do Petróleo da Noruega (SPF), todas as receitas e despesas relativas ao petróleo são registradas no orçamento e os proventos líquidos são transferidos para o fundo. Daí em diante, os fundos necessários para financiar o déficit orçamentário não petrolífero são transferidos do SPF para o orçamento.<sup>67</sup> Em outros países, como o Reino Unido, todos os pagamentos ao governo são recebidos diretamente pelas autoridades tributárias, que os registram de acordo com os tipos de instrumento de receita. Esses recebimentos não são identificados separadamente na documentação agregada do orçamento, mas relatórios detalhados sobre essas receitas de recursos, classificadas por tipo de imposto ou cobrança, são produzidos periodicamente (no caso do Reino Unido, pelo órgão nacional de estatística — *National Statistics*<sup>68</sup>). Em cada um desses casos, aplica-se o princípio básico de que os pagamentos de impostos são fiscalizados pelas autoridades tributárias competentes e todas as transações são incluídas

<sup>66</sup> As considerações gerais definidas no código e no manual também se aplicariam à prestação de informações sobre a renúncia fiscal em benefício do setor de recursos; todavia, conforme discutido na seção 1, esses dados deveriam ser estimados tendo como ponto de referência o regime fiscal aplicado ao setor de recursos — e a definição clara desse regime é prioritária para aumentar a transparência em diversos países.

<sup>67</sup> Ver <http://www.statsbudsjett.no/2004/english.asp>.

<sup>68</sup> Ver [http://www.inlandrevenue.gov.uk/stats/corporate\\_tax/table11-11.pdf](http://www.inlandrevenue.gov.uk/stats/corporate_tax/table11-11.pdf).

no orçamento ou em apresentações analíticas (a ele relacionadas). Nos países avançados, procedimentos firmemente estabelecidos de administração tributária, declaração e auditoria dão credibilidade aos dados informados. Alguns países em desenvolvimento também publicam dados básicos sobre as receitas do petróleo na documentação orçamentária. Contudo, esses dados nem sempre são monitorados e verificados de forma sistemática.<sup>69</sup>

### **Informações sobre pagamentos de receita das empresas de recursos naturais 2.1.1**

Os relatórios de recebimentos do governo relativos a pagamentos de receita pelas empresas de recursos são divulgados como parte do processo orçamentário e contábil do governo.

80. A EITI instituiu procedimentos padronizados e formulários de declaração (doravante “diretrizes”) que ajudarão a garantir a prestação de contas de todos os recebimentos de receita dos recursos naturais.<sup>70</sup> A EITI visa, em especial, os países em desenvolvimento, onde os controles da receita geral e da administração orçamentária são muitas vezes insuficientes para assegurar a prestação de contas tempestiva, abrangente e fiável que constitui uma base sólida para o monitoramento de todas os tipos de transação dos governos nos países avançados. Recomenda-se aos governos daqueles países que estimulem as empresas a cumprir os requisitos de declaração da EITI e, se necessário, revoguem todos os dispositivos de confidencialidade que possam impedir a informação dos pagamentos de receita de recursos. Nesse contexto, é importante frisar que o simples preenchimento dos formulários da EITI será insuficiente se não houver uma garantia da qualidade dos dados. Teoricamente, os governos dos países em desenvolvimento devem ter como prioridade a consolidação das estruturas administrativas, mas sem deixar de lado o cumprimento de outras normas pertinentes definidas no código (assim como as práticas descritas neste guia) e nos Princípios de Governança Corporativa da OCDE. As diretrizes da EITI, contudo, são um grande passo para o estabelecimento de elementos fundamentais das normas de declaração de dados adaptados às necessidades únicas da indústria extrativa. Segundo a EITI, as normas e procedimentos básicos a serem seguidos pelas empresas e governos na prestação de contas dos fluxos de receitas dos recursos são:

- Declaração de dados pelos governos anfitriões utilizando um formulário padronizado para o governo;
- Declaração de dados pelas empresas utilizando um formulário padronizado para as empresas; e

---

<sup>69</sup> A Nigéria inclui um volume considerável de dados sobre os fluxos de receita do petróleo e do gás na apresentação do orçamento. Além disso, as autoridades publicam atualmente relatórios mensais sobre a receita do petróleo destinada ao governo federal e aos estados. (ver <http://www.fmf.gov.ng/Presentaion%20on%20the%20appropriation%20bill.PDF>).

<sup>70</sup> Ver *Revised Draft Reporting Guidelines: Extractive Industries Transparency Initiative*, 23 May 2003, em [http://www.dfid.gov.uk/News/News/files/eiti\\_draft\\_report\\_guidelines.pdf](http://www.dfid.gov.uk/News/News/files/eiti_draft_report_guidelines.pdf).

- Agregação e a análise dos dados divulgados nos formulários de declaração dos governos e das empresas por uma entidade independente.

81. As diretrizes da EITI são aplicadas apenas às atividades *upstream* (em outras palavras, todas as atividades até o primeiro ponto de produção comercializável — cabeça do poço ou boca da mina, ou seja o primeiro ponto de produção própria para venda) e são formuladas apenas para as indústrias extrativas, como minérios metálicos, gemas, petróleo bruto e gás natural. A declaração de informações abrange os fluxos de benefícios correspondentes aos definidos no regime fiscal (ver 1.2.2), ficando excluídas as APFs (ver 1.1.4). Para garantir a compatibilidade com as práticas contábeis do governo e promover a conciliação entre as partes declarantes no âmbito da EITI, todos os fluxos de benefícios são declarados de maneira consolidada pelo regime de caixa.

82. Embora as diretrizes abarquem apenas uma estreita gama de atividades fiscais relativas aos recursos, elas constituem um alicerce importante sobre o qual os governos e as empresas podem construir uma base de prestação de informações fiável. Como primeiro passo para a consecução do objetivo mais amplo de transparência na gestão da receita dos recursos, é importante que o governo assuma um compromisso nesse nível e que se entre em acordo com as empresas no tocante ao cumprimento das diretrizes de informação da EITI.

83. Contudo, será necessário superar desafios significativos para garantir a adoção dos formulários da EITI. Uma série de países está iniciando sua participação em vários níveis da Iniciativa. Gana, por exemplo, já tomou algumas medidas visando o cumprimento das normas de declaração da EITI. As debilidades do sistema de contabilidade pública precisam ser sanadas para que os formulários da EITI sejam eficazes, e o governo vem mantendo seus esforços para implementar essas mudanças.<sup>71</sup> A Nigéria é outro participante, mas vem modificando os formulários para atender as necessidades específicas de declaração. Naquele país, contudo, é preciso reforçar imediatamente o quadro jurídico do regime fiscal, bem como formar capacidades e fortalecer as relações entre os diversos órgãos e entidades do governo envolvidos (inclusive a Nigerian National Petroleum Company, a empresa nacional de petróleo), a fim de melhorar a prestação de contas de maneira sustentável. Em maio de 2004, a República Quirguiz concordou em participar da EITI e aprovou leis para implementar medidas voltadas para a transparência no setor de mineração.<sup>72</sup> Outros países, como Azerbaijão, Gabão, Níger, República do Congo (Brazzaville), Tchade, Timor-Leste e Trinidad e Tobago, também demonstraram interesse em participar da EITI.

84. A República do Congo (Brazzaville) adotou medidas em 2004 para certificar publicamente a receita do petróleo, o que a colocou em condições de cumprir boa parte dos requisitos de declaração da EITI. No âmbito do programa de reforma econômica

---

<sup>71</sup> Ver módulo fiscal do ROSC de Gana (*op. cit.*).

<sup>72</sup> Ver a resolução 361, de 14 de maio de 2004, do governo da República Quirguiz, sobre as medidas para o aumento da transparência das atividades do setor de mineração.

monitorado pelo FMI, as autoridades solicitaram ao escritório da KPMG em Paris que efetuasse uma verificação independente da receita do petróleo. Em consonância com as normas de auditoria internacionais, o objetivo era apurar se a receita do petróleo devida ao governo em decorrência dos contratos de partilha da produção e da produção efetiva havia, de fato, sido percebida. Os relatórios comprovaram tanto os pagamentos das empresas como os recebimentos do Tesouro relativos à produção atual e identificaram discrepâncias que podem ser explicadas e retificadas.<sup>73</sup> Isso levou o governo a tomar uma série de medidas para reforçar o processo de arrecadação. A certificação trimestral será mantida até que essas medidas aumentem a eficácia e a integridade da administração desse processo.

### **Informações sobre a dívida relacionada aos recursos naturais**

2.1.4

Os relatórios da dívida publicados pelo governo identificam a utilização direta ou indireta da produção futura de recursos como garantia de pagamento, por exemplo por meio do comprometimento prévio da produção a financiadores.

Todos os riscos e obrigações contratuais do governo decorrentes dessa dívida são divulgados.

85. A divulgação ampla e tempestiva de todas as dívidas contraídas e obrigações contingentes é um dos elementos essenciais das informações prestadas ao público.<sup>74</sup> Essa divulgação constitui uma garantia a mais de que os dados dos fluxos de transações e do superávit/déficit podem ser conciliados perfeitamente com os da dívida acumulada. A divulgação cabal de todas as obrigações e passivos contingentes é essencial para avaliar a sustentabilidade fiscal e definir a política fiscal de médio e longo prazo.

86. Em vários países ricos em recursos, a Global Witness (2004) documentou o uso excessivo da produção futura de recursos como garantia do pagamento de empréstimos. Conforme mencionado na Seção 1, o quadro jurídico deve definir cuidadosamente quem tem autoridade para contrair esses empréstimos e exigir a divulgação pública das condições dos empréstimos. Mas esse quadro precisa ter o respaldo de requisitos sólidos de declaração de dados por credores e devedores. Normas claras de prestação de contas sobre a dívida estão em vigor em muitos países, e esse aspecto é tratado no manual de transparência fiscal (ver os parágrafos 78-80 do manual). Os problemas de governança e capacitação devem ser sanados nos países que, atualmente, não satisfazem os requisitos básicos nessas áreas. Além disso, são necessárias medidas para melhorar a divulgação por parte dos credores envolvidos nessas transações.

---

<sup>73</sup> Os relatórios foram colocados no *site* oficial do governo (<http://www.congo-site.cg>) e o Ministério das Finanças também publicou informações pertinentes em seu *site* ([www.mefb-cg.org](http://www.mefb-cg.org)).

<sup>74</sup> A declaração de dívidas e ativos (inclusive das contingências) é, obviamente, um aspecto central do código e do manual que se aplica a todos os setores. O *Government Finance Statistics Manual 2001* — GFSM 2001 (Manual de Estatísticas das Finanças Públicas de 2001) proporciona uma estrutura que estimula a declaração integrada das transações, de outros fluxos econômicos e de ativos e passivos.

## **Informações sobre ativos relacionados a recursos naturais**

2.1.4

Todos os ativos financeiros do governo no país ou no exterior decorrentes da poupança relacionada aos recursos naturais são divulgados integralmente nas demonstrações financeiras do governo.

87. Os requisitos padrão descritos nos parágrafos 81-84 do manual se aplicam à divulgação dos ativos financeiros do governo. Duas questões específicas despontam no tocante aos ativos relacionados à receita dos recursos naturais nos países em desenvolvimento. Primeiro, esses ativos são normalmente mantidos num fundo distinto, com requisitos de divulgação às vezes diferentes dos aplicados ao governo geral. Segundo, em muitos desses países — e, na verdade, numa série de economias de mercados emergentes e em alguns países avançados — os requisitos de divulgação de ativos financeiros não estão em conformidade com as boas práticas do código.

88. Quando os ativos são mantidos num fundo distinto, a melhor prática (como no caso da Noruega — ver a Seção 3) é estabelecer e publicar diretrizes claras para a gestão dos ativos e prestar contas sobre os ativos e o desempenho de sua gestão. A concretização dos elementos básicos da divulgação segundo esses parâmetros deve ser a meta de todos os países — mesmo que, a curto prazo, os países em desenvolvimento não consigam atingir os padrões técnicos aplicados nos países avançados. Caso os ativos sejam simplesmente mantidos juntamente com os demais ativos do governo, como ocorre no Reino Unido, a declaração dos ativos financeiros passa a integrar as informações financeiras globais do governo, na medida que tenham sido instituídas normas de prestação de contas sobre esses ativos.<sup>75</sup>

89. Os países ricos em recursos devem ter como prioridade a implementação de práticas apropriadas de divulgação de ativos o mais breve possível. O acompanhamento do valor dos ativos é um dos elementos centrais de uma política de poupança que vise a sustentabilidade da política fiscal a longo prazo. Talvez seja necessário reforçar as capacidades nessa área, mas os benefícios deverão ser bem superiores aos custos.

### **Estimativa do patrimônio em recursos naturais**

2.1.4/3.1.1

Estimativas do patrimônio em recursos naturais, com base nos possíveis fluxos de produção, devem ser elaboradas como insumo para a política fiscal, com a divulgação explícita das hipóteses utilizadas.

---

<sup>75</sup> No caso da manutenção de contas pelo regime de competência de exercício, como ocorre no Reino Unido, elas serão declaradas como parte das contas financeiras do governo (<http://www.hm-treasury.gov.uk/media/70A0A/DebtManageRpt03to04.pdf#page=15>). A declaração dos ativos financeiros, mesmo onde se adota a contabilidade pelo regime de caixa, é recomendada como prática de divulgação no código de transparência fiscal e nas normas contábeis internacionais do setor público (*IPSAS – International Public Sector Accounting Standards*) pelo regime de caixa emitidas pela IFAC em janeiro de 2003.

90. Se o valor líquido dos ativos públicos for uma preocupação central da política fiscal, a estimativa do valor da riqueza em recursos naturais é um insumo fundamental. Até o momento, porém, os países não revelam o valor estimado dos recursos naturais em seus orçamentos ou balanços de forma clara e sistemática, o que reflete dificuldades de mensuração, incerteza sobre o volume físico e os preços e falta de normas atualizadas mesmo nos países avançados.<sup>76</sup> A prática sugerida acima, portanto, define um padrão bastante elevado, que será de difícil implementação até para os países industrializados. Assim, este guia recomenda uma abordagem pragmática para a implementação de uma norma geral para os países de baixa e média renda com novas descobertas significativas de recursos — que se baseie, essencialmente, numa metodologia eficaz de previsão da receita (ver o Boxe 3) e se concentre na parcela do governo no valor do ativo. O cálculo explícito do valor da riqueza em recursos será um elemento importante para transparência e assentará uma base sólida para a política de longo prazo. O ideal é que esses cálculos sejam publicados na documentação do orçamento. Contudo, dado o alto grau de incerteza associado a essas estimativas, convém usar de cautela ao publicar as estimativas quantitativas para evitar possíveis erros de interpretação. Os documentos publicados devem assegurar que a política fiscal se baseie num método de avaliação sólido e avançar gradualmente para a quantificação mais detalhada à medida que a produção vá se consolidando.

91. No prazo mais longo, as normas internacionais para as estimativas das reservas poderiam estabelecer normas pertinentes para as estimativas nacionais do patrimônio em recursos. Todavia, conforme descrito no Boxe 4, o desenvolvimento de normas internacionais abrangentes para estimar as reservas implica vários problemas complexos em termos técnicos e de ação coletiva. As ações de cada país não devem, porém, ser postergadas em virtude da falta de uma norma universalmente aceita, pois os esforços individuais dos países ajudarão a formar a base para normas de aplicabilidade mais geral. Ademais, os elementos fundamentais dessas práticas devem ser aplicados independentemente do nível de desenvolvimento econômico — a preocupação com o valor dos ativos é, no mínimo, tão importante para os países em desenvolvimento como para os avançados.

---

<sup>76</sup> Raros são os países industrializados que elaboram estimativas da riqueza em recursos naturais. O governo dos EUA inclui em sua documentação orçamentária (*Analytical Perspectives*) informações o valor dos direitos minerais. Os chamados *stewardship assets* constam do Relatório Financeiro do Governo dos Estados Unidos (*Financial Report of the United States Government*), mas os direitos minerais ainda não são identificados como um ativo, em parte devido à incerteza quanto aos parâmetros de reconhecimento desses ativos nas demonstrações contábeis. Essa diferença de tratamento reflete as diferentes perspectivas das políticas orçamentária e contábil, conforme discutido adiante.

### **Boxe 3. Elementos da Estimação da Riqueza em Recursos nos Países em Desenvolvimento**

Existe um nível considerável de incerteza em torno das projeções de médio a longo prazo para a receita de recursos, especialmente nos países nas etapas iniciais do desenvolvimento de recursos petrolíferos ou minerais. A assessoria técnica a tais países enfatiza, em sua maior parte, abordagens conservadoras de previsão de preços e receita e a realização de análises detalhadas das estimativas de produção de cada campo e do regime fiscal a ser aplicado, além de explicar como os pressupostos de referência para os preços são determinados. Uma abordagem nesses moldes pode ser ampliada de forma a abranger a vida útil das minas ou campos e o valor atualizados dos fluxos, fornecendo uma estimativa preliminar da riqueza de recursos, que pode ser usada como insumo para a formulação da política fiscal. Segundo os princípios de transparência fiscal, essas estimativas e o modelo e pressupostos subjacentes devem ser publicados no documento de análise de política que acompanha o orçamento. Os elementos fundamentais dessa abordagem são:

- A exposição clara do princípio de “reconhecimento de ativos” (por exemplo, uma política conservadora poderia incluir apenas os projetos cujos planos de desenvolvimento já houvessem sido aprovados e cuja concessão já houvesse sido outorgada; novos projetos seriam incluídos no estoque de ativos econômicos à medida que fossem desenvolvidos).
- As características técnicas da produção especificadas para cada campo ou mina (essas estimativas do governo precisariam ser calibradas periodicamente com base na produção corrente da empresa).
- A especificação dos parâmetros do regime fiscal e das isenções aplicadas a cada campo ou mina.
- Uma análise de sensibilidade para revelar as prováveis variações no valor dos ativos resultantes de variações dos principais parâmetros, como o preço de referência do petróleo ou de determinado minério.

92. Ao desenvolver essas normas, é importante fazer uma distinção entre o uso de declarações sobre o patrimônio em recursos em relatórios contábeis ou financeiros e o uso para fins orçamentários e de formulação de políticas a longo prazo. Até o momento, a maior parte do trabalho na esfera internacional esteve voltado para o primeiro uso, possivelmente para atender os requisitos a que estão sujeitas as empresas cotadas em bolsa. Para cumprir essa finalidade, embora se admita um certo grau de incerteza, exige-se que os relatórios contábeis<sup>77</sup> estabeleçam critérios rigorosos (e em geral conservadores) para o reconhecimento de ativos. Conforme mencionado no Boxe 4, prosseguem os trabalhos visando a criação de uma Norma Internacional de Informação Financeira (NIIF).<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> Os relatórios estatísticos em geral também aceitam os critérios contábeis para o reconhecimento de ativos. (GFSM 2001).

<sup>78</sup> Ver também a versão de 2003 do volume estatístico *Integrated Environmental and Economic Accounting* [Contabilidade Ambiental e Econômica Integrada] em <http://unstats.un.org/unsd/envAccounting/seea.htm>.

#### **Boxe 4. Declaração das Reservas de Recursos no Âmbito Internacional — Normas Emergentes**

No tocante aos hidrocarbonetos, a comissão de valores mobiliários americana (SEC) e autoridades homólogas em outros países exigem que as empresas cotadas em bolsa prestem informações sobre suas reservas. Embora as definições técnicas de reservas (promulgadas pela Sociedade de Engenheiros de Petróleo, Congresso Mundial do Petróleo e *American Association of Petroleum Geologists*)<sup>79</sup> sejam geralmente aceitas, as normas de informação financeira ainda variam. Em geral, considera-se que a declaração 69 do *Financial Accounting Standards Board* dos EUA,<sup>80</sup> que se aplica a empresas cujas ações são negociadas nas bolsas americanas, precisa ser revista de modo a acompanhar a evolução tecnológica (para permitir, p.ex., a estimação com base em técnicas de imagem sísmica). Em consonância com normas aplicadas na Austrália, Canadá e Reino Unido, as bolsas americanas também exigem estimativas das reservas prováveis e das provadas. A maior ênfase no exame das estimativas por terceiros, p.ex., empresas especializadas, também pode ajudar a aumentar a fiabilidade das reservas informadas.

Preocupações semelhantes quanto a incertezas técnicas e econômicas também surgem ao estimar recursos e reservas minerais. Na indústria de mineração australiana, o código da comissão conjunta para as reservas de minérios (*Joint Ore Reserves Committee*), elaborado em 1989 em parte como reação aos ciclos de expansão e retração da atividade mineradora naquele país nos anos 60, se tornou a base para os mais recentes códigos nacionais.<sup>81</sup> A comissão internacional para normatização das declarações de reservas combinadas (CRIRSCO — *Combined Reserves International Reporting Standards Committee*), criada em 1994, desenvolveu um conjunto de definições de recursos e reservas razoavelmente padronizado.

A classificação da ONU para recursos energéticos e minerais (UNFC)<sup>82</sup> foi desenvolvida como um sistema de aplicação geral e harmonizada com as normas técnicas acima relacionadas. Classifica os recursos segundo três critérios: viabilidade comercial e econômica, situação e praticabilidade do projeto de campo e conhecimento geológico. Assim, as reservas podem ser classificadas em cada uma dessas dimensões por meio de um código de três algarismos: 1.1.1 indica um recurso comercialmente recuperável, justificado por um estudo de praticabilidade e baseado em estudos geológicos razoavelmente fiáveis. Teoricamente, a UNFC prescreve uma base mais uniforme para as demonstrações contábeis e orçamentárias das reservas. Em 2005, o conselho das normas contábeis internacionais (IASB) estudará o desenvolvimento de NIIF de aplicação a todas as empresas cotadas em bolsa, levando em consideração os critérios da UNFC.

<sup>79</sup> Ver [http://www.spe.org/spe/jsp/basic/0,2396,1104\\_12171\\_0,00.html](http://www.spe.org/spe/jsp/basic/0,2396,1104_12171_0,00.html). As reservas numa determinada data são definidas como o volume de petróleo que se espera recuperar para fins comerciais de depósitos conhecidos. As reservas provadas se limitam ao volume apto para comercialização na conjuntura econômica corrente — e que se espera que seja desenvolvido e destinado a produção num prazo razoável. As reservas provadas e desenvolvidas são aquelas que se espera recuperar dos poços existentes utilizando os equipamentos e métodos correntes. As reservas prováveis e possíveis estão sujeitas a um grau mais elevado de incerteza técnica e econômica. As estimativas de reservas provadas são denominadas 1P; as provadas mais prováveis, 2P; e as provadas mais prováveis mais possíveis, 3P.

<sup>80</sup> Ver <http://www.fasb.org/st/summary/stsum69.shtml>.

<sup>81</sup> Ver <http://www.jorc.org/pdf/miskelly1.pdf>.

<sup>82</sup> Ver <http://www.unece.org/ie/se/reserves.html>.



93. Todavia, as estimativas das reservas com base na NIIF ou em outra norma de declaração nacional são de pouca utilidade quando se trata de definir a política orçamentária ou de examinar questões mais amplas, como limites aos recursos energéticos não renováveis do mundo. Em vez de acordar um valor pontual para a riqueza de recursos e, com base nele, construir um balanço resumido, a formulação de políticas deve estar voltada principalmente para as possíveis reações a uma mudança da conjuntura econômica. A documentação orçamentária e outras declarações de política fiscal devem apresentar claramente os pressupostos em que se baseiam as projeções e estimativas, bem como indicar como a variação dos principais parâmetros as afeta (obviamente, com o preço do recurso sendo fundamental, em especial no caso do petróleo). Pressupostos semelhantes de caráter técnico e econômico sustentarão as projeções e estimativas constantes das demonstrações financeiras dos governos ou empresas e das demonstrações de reservas incluídas no orçamento. Porém, é fundamental que os diferentes usos desses dados sejam reconhecidos claramente nas respectivas demonstrações. É necessário trabalhar mais nas duas áreas.

### **Informações sobre atividades extra-orçamentárias**

2.1.3

Os passivos contingentes do governo e o custo das atividades parafiscais das empresas de recursos naturais decorrentes de contratos relativos a esses recursos são divulgados nas contas orçamentárias ou em outros documentos pertinentes numa forma que contribui para a avaliação dos riscos fiscais e de toda a extensão da atividade fiscal.

94. Todos os passivos contingentes resultantes de contratos relativos a recursos devem ser divulgados na documentação orçamentária e nas contas. Um anexo ao orçamento no qual se analise o risco fiscal (ver abaixo) pode ser uma forma apropriada de divulgar essas e outras modalidades de passivo contingente. As garantias oferecidas pelo governo devem ser relacionadas em seus relatórios sobre a dívida (mas identificados em separado como dívida contingente).

95. Conforme descrito acima, as APFs no setor de energia podem ser bastante significativas. Essas atividades merecem uma análise mais detida do que a efetuada até aqui, pois sua existência, se não declarada, oculta a verdadeira extensão das atividades do governo no setor de recursos e na economia como um todo. Com respeito aos gastos sociais realizados pelas ENRs ou outras empresas relacionadas, os governos dos países de baixa renda devem ter um interesse especial em apresentar esses gastos ao parlamento e ao público, pois assim podem demonstrar que os gastos pró-pobres são efetivamente superiores ao divulgado nos orçamentos e contas do governo. As empresas também devem se beneficiar da divulgação abrangente e minuciosa dos dados e informações sobre tais gastos, pois evidenciam a sua responsabilidade social. De qualquer modo, os diversos mecanismos e tipos de APFs relacionados na Seção 1 devem ser explicados e divulgados nos orçamentos públicos (p.ex., num anexo ao orçamento) e em outros documentos. Nos países com ENRs bastante ativas e grande quantidade de APFs, talvez seja útil consolidar os relatórios fiscais do governo com os dessas empresas e publicar um relatório fiscal consolidado, abrangendo todo o setor público (ver também a discussão em 3.2.3/3.2.4 adiante).

96. A confiança na qualidade das informações prestadas seria maior se essas atividades também fossem divulgadas, de forma clara e detalhada, nos relatórios das empresas de recursos naturais — especialmente se esses elementos estiverem sujeitos a auditoria. Dentro do possível, os governos e as empresas de energia devem analisar, estimar quantitativamente e divulgar regulamente a magnitude dessas atividades. Num primeiro momento, é provável que esses dados sejam mais acessíveis em relatórios de empresas nacionais e estrangeiras. As empresas devem ser estimuladas a divulgar essas informações de forma abrangente e tempestiva em seus relatórios anuais e devem explicitar a base das estimações e divulgá-la ao governo e ao público. A documentação orçamentária do governo deve conter informações extraídas dessas fontes e trazer informações regulares e sistemáticas sobre todas essas APFs. Esses relatórios podem ser reforçados por comentários analíticos sobre o impacto dessas atividades e as políticas futuras a esse respeito.

# 3

## **Abertura na Preparação, Execução e Prestação de Contas do Orçamento**

97. Os processos de planejamento, alocação, desembolso e prestação de contas da receita de recursos devem ser regidos pelos mesmos princípios de transparência recomendados para outras áreas do orçamento público. As características especiais da receita de recursos, contudo, exigem que as diretrizes para a boa prática sejam especificadas de forma mais precisa nas áreas de clareza da política, tratamento explícito dos riscos para a posição fiscal resultantes da receita de recursos e transparência na contabilidade e no controle de receitas e despesas.

98. O governo precisa garantir ao público em geral que a receita de recursos é usada efetivamente para cumprir metas das política social e econômica. Vários objetivos de política precisam ser alcançados, especialmente a redução do impacto da volatilidade dos fluxos de receita e a sustentabilidade fiscal a longo prazo. Uma exigência básica da boa prática, portanto, é que o governo enuncie de forma clara suas políticas com respeito ao ritmo de exploração dos recursos e ao uso da receita correspondente, para que os gastos assim financiados sejam compatíveis com a política fiscal global. Os fundos de poupança ou de estabilização, que às vezes são vistos como uma necessidade, devem ser parte integrante do quadro geral de políticas fiscais. Todos os ativos desses fundos devem ser divulgados e as políticas de gestão devem ser abertas. O saldo fiscal (primário) líquido da receita de recursos,<sup>83</sup> um indicador-chave da posição fiscal, pode ajudar a manter a coerência na condução da política fiscal. Essa e outras boas práticas que podem contribuir para a aplicação coerente da política fiscal nos países ricos em recursos serão discutidas abaixo.

### **Política fiscal e receita de recursos naturais**

3.1.1

O quadro orçamentário incorpora uma declaração clara de política sobre o ritmo de exploração dos recursos naturais e a gestão da receita de recursos, com menção aos objetivos globais das políticas fiscal e econômica do governo, inclusive a sustentabilidade a longo prazo.

99. Os governos que se beneficiam de grandes fluxos de receita da exploração de recursos naturais precisam solucionar várias questões importantes. Primeiro, é necessário adotar medidas para estabilizar o impacto das receitas sobre o orçamento e a liquidez, que estão sujeitas à elevada e imprevisível volatilidade dos preços e a outras flutuações. Segundo, como os recursos são esgotáveis, a condução da política deve levar em conta a

---

<sup>83</sup> Com base em Barnett e Ossowski (2003), que trataram especificamente do setor de petróleo, esse conceito geral é definido de forma a excluir os pagamentos de juros e todas as receitas e despesas relativas a recursos, com exceção dos impostos seletivos e outros impostos sobre produtos refinados vendidos no mercado interno.

distribuição intergeracional dos fluxos de renda, bem como a distribuição dos gastos e o impacto social imediato das indústrias de recursos. Terceiro, o efeito dos elevados ingressos de receita de recursos sobre a taxa de câmbio e o setor de bens comercializáveis não relacionado a recursos precisa ser estudado cuidadosamente. O “mal holandês” (caracterizado por uma valorização da taxa de câmbio real e pelo conseqüente impacto negativo sobre o setor de bens comercializáveis da economia que não inclui os recursos naturais) é uma questão importante para os países ricos em recursos. Um quadro de política claro que reconheça todas essas questões é alicerce essencial para a construção de um sistema de gestão fiscal transparente e eficaz nesses países.

### **Fundos de recursos naturais e regras fiscais**

3.1.2

As regras aplicadas aos fundos extra-orçamentários relacionados aos recursos naturais são claramente enunciadas como parte de um quadro global de política fiscal.

100. Muitos países criaram fundos em separado para a receita de recursos, supostamente para enfrentar alguns ou todos os problemas acima. Davis *et al.* (2003) argumentam, contudo, que a criação de um fundo de recursos não é necessária nem é condição suficiente para resolvê-los. Não é necessária porque, teoricamente, todas essas questões podem ser solucionadas como elementos integrantes das políticas orçamentária e fiscal do governo. A experiência bem-sucedida de uma série de países, incluindo a Austrália e o Reino Unido, indica que é possível lidar com fluxos grandes e voláteis de receita de recursos sem recorrer a um fundo de estabilização ou poupança. Esses fundos, por si só, não são o bastante, pois a consecução dos objetivos de política exige, invariavelmente, a tomada de outras decisões de política fiscal, especialmente no tocante ao controle dos gastos e do endividamento. Por exemplo, um fundo que nivele a receita de recursos destinada ao orçamento não garante um padrão de gastos estável, a não ser que o endividamento também seja controlado.

101. Contudo, há também exemplos de países bem-sucedidos na manutenção de fundos de estabilização e de poupança transparentes, como Botsuana e seus diamantes (Boxe 5) e a Noruega e o petróleo (Boxe 6).<sup>84</sup> As operações do SPF norueguês podem ser consideradas a melhor prática, pois compõem uma estratégia coerente de política fiscal fundamentada em dois pilares. Primeiro, a política fiscal visa nivelar os gastos públicos ao longo do tempo e desvinculá-los da volátil receita do petróleo. Segundo, busca substituir a riqueza do petróleo por ativos financeiros cujo valor deve, de fato, subir com o decorrer do tempo, podendo fazer face ao crescimento esperado dos gastos públicos decorrente do envelhecimento da população (Scancke 2003). Cumpre notar que a política fiscal da Noruega dita o rumo das operações do fundo do petróleo e não vice-versa. Toda a receita do petróleo e os lucros dos investimentos financeiros são acumulados no SPF, e as transferências do fundo para o orçamento limitam-se ao necessário para financiar o déficit não petrolífero, que é definido de acordo com objetivos de política anuais, de médio e de longo prazo (a subseção 3.2.3. abaixo aprofunda essa discussão).

<sup>84</sup> O estado americano do Alasca e a província canadense de Alberta são outros exemplos de êxito na operação de fundos do petróleo. Hannesson (2001), por exemplo, traz uma discussão desses fundos.

O marco institucional bem consolidado da Noruega, sua longa tradição de transparência na condução da política fiscal e nas operações do banco central, e sua ampla base de arrecadação (em que a receita do petróleo normalmente responde por menos de 15% do total arrecadado) são citados como os principais fatores para a gestão transparente da receita de recursos num sistema de gestão fiscal integrada.<sup>85</sup>

102. Nem todos os países desfrutam dessas vantagens. Wakeman-Linn *et al.* (2003) descrevem o caso de economia política que parece ter sido empregado no Azerbaijão e no Cazaquistão (e, provavelmente, de forma mais geral) para criar fundos que, em maior ou menor grau, excluem a receita de recursos do restante do orçamento. O argumento básico é que um fundo distinto, com objetivos de política bem definidos, pode ser mais eficaz do que o orçamento do governo na proteção de parte da receita de recursos das pressões políticas e da possibilidade de desperdício e corrupção.<sup>86</sup> Quando a conjuntura orçamentária é opaca e a administração é precária, esse argumento tem um certo mérito, mas é discutível afirmar que estabelecer um fundo de recursos é mais eficaz do que melhorar a transparência global. Acima de tudo, se um fundo desse tipo for criado, deve ser transparente em todos seus aspectos e a política de uso da receita de recursos deve ser enunciada sem ambigüidades. A boa prática deve visar a maior integração possível das operações do fundo com o quadro geral de política fiscal. Mais especificamente:

- As responsabilidades pelo uso dos fundos de recursos para efetuar gastos e contrair empréstimos devem ser especificadas claramente.<sup>87</sup>
- As receitas, as despesas e o balanço dos fundos devem ser submetidos ao legislativo e ao público juntamente com o orçamento anual (ver a subseção 1.2.2), e deve ser divulgado um quadro analítico, de preferência consolidado, que apresente o saldo global e o saldo não relacionado aos recursos (ver discussão na subseção 3.2.3 abaixo).
- As atividades dos fundos devem ser informadas regularmente ao parlamento e ao público e examinadas por auditores externos independentes. Os relatórios e os resultados da auditoria devem ser levados a público.

---

<sup>85</sup> Ver Davis *et al.* (2003) e Scancke (2003).

<sup>86</sup> A necessidade de desenvolver um setor empresarial não petrolífero viável e evitar o mal holandês também foi considerada de especial importância nessas economias de transição.

<sup>87</sup> Ver a discussão dos quadros jurídicos e dos fundos extra-orçamentários nas subseções 1.2.2 e 1.1.3 acima. Os problemas resultantes dos gastos de fundos extra-orçamentários nos casos da Nigéria e da Venezuela são explicados em Davis *et al.* (op cit, Boxe 11.1, p. 293). Também é necessário clareza nos dispositivos que permitem gastos adicionais quando o preço do petróleo supera um determinado nível. Além de ser preferível evitar esse procedimento por motivos de política econômica, pois ele é procíclico, cumpre frisar a dificuldade de implementá-lo de forma transparente.

### **Boxe 5. A Gestão Prudente da Riqueza Mineral de Botsuana**

A mineração de diamantes em Botsuana começou no início dos anos 70, e o país se tornou um dos principais atores do mercado mundial do setor a partir da década de 80. Os diamantes são o principal recurso natural de Botsuana, respondendo por cerca de um terço do PIB, três quartos das exportações e mais da metade da receita do governo. A extração de diamantes é feita pelo setor privado, mas o governo tem participação significativa nos empreendimentos de mineração, assim como os investidores estrangeiros. Os acordos de extração geralmente duram 25 anos e os de venda e *marketing*, 5 anos, o que proporciona um enquadramento estável e fiável para os investidores e o governo. Segundo algumas estimativas, o governo de Botsuana percebe aproximadamente 75% dos lucros da mineração de diamantes por meio de impostos, *royalties* e dividendos. A legislação tributária é considerada transparente, relativamente simples e caracterizada por impostos de alíquotas baixas (p.ex., a alíquota do imposto sobre empresas foi reduzida para 15%).

Botsuana obteve um forte crescimento do PIB real ao longo de um extenso período (em média, quase 9% desde a década de 70), atingindo uma renda *per capita* de US\$ 3 500 em 2000. A inflação normalmente se manteve baixa e em muitos anos as contas fiscais e as transações correntes geraram superávits elevados. As reservas cambiais alcançaram mais de US\$ 5 bilhões e, a despeito de um relativo declínio recentemente, ainda equivalem a cerca de 2 anos de importações. A dívida externa é inferior a 10% do PIB e a dívida soberana de Botsuana foi classificada como de primeira qualidade (*investment grade*). A estabilidade política e econômica ajudou bastante a atrair fluxos substanciais de IDE para os principais setores da economia (Basu e Srinivasan 2002). Nos últimos anos, políticas prudentes também ajudaram a superar choques externos, como a seca na região, a queda na demanda por diamantes e a desvalorização significativa do rand sul-africano, moeda do maior parceiro comercial do país.

Num contexto de estabilidade política, Botsuana vem implementando políticas coerentes e prudentes, em termos gerais, ao longo de extensos períodos, lidando de forma eficaz com os grandes e variáveis fluxos de receita dos diamantes e, assim, evitando a “maldição dos recursos naturais” (Acemoglu *et al.* 2003). As políticas monetárias, em sua maioria apropriadas, contiveram a inflação e estabilizaram a taxa de câmbio, ajudando a evitar um valorização real do câmbio e a perda de competitividade (“o mal holandês”). A política fiscal vem sendo a principal ferramenta de gestão macroeconômica. Em muitos anos, os gastos públicos aumentaram acentuadamente, mas esses aumentos, de modo geral, não foram excessivos. Parcelas significativas da receita dos diamantes foram poupadas ao longo de muitos anos, reforçando as reservas cambiais do país e esterilizando, de fato, o impacto da liquidez imposto pelos grandes fluxos externos de receita dos diamantes. As reservas externas do governo são geridas com prudência e transparência pelo banco central e investidas pelo Fundo “Pula” (80%) em ativos de longo prazo e pelo Fundo de Liquidez (20%) no mercado monetário e em títulos de curto prazo.

Os Planos de Desenvolvimento Nacional (PDNs) de médio prazo foram um instrumento essencial de política fiscal para canalizar a receita dos diamantes para os investimentos de capital. Os PDNs têm algumas características dos quadros de despesa de médio prazo. Em geral, foram implementados de forma disciplinada. Mediante investimentos públicos e privados, o país expandiu bastante sua infra-estrutura física (estradas, energia, instalações de saúde pública, escolas), embora os investimentos públicos nem sempre tenham sido de boa qualidade. Antes da propagação da pandemia do HIV/AIDS, foram obtidos avanços notáveis em termos de desenvolvimento social. Os PDNs foram em geral bem formulados, visando manter a sustentabilidade da posição fiscal, medida pelo “coeficiente de sustentabilidade” (Modise 2000, IMF 2004), definido como a relação entre os gastos correntes líquidos de investimentos (ou seja, excluindo saúde e educação, considerados um investimento em capital humano) e a receita não relacionada com a mineração.

- Um conselho supervisor independente deve ser nomeado para zelar pela boa governança.<sup>88</sup>

### **Política fiscal e gestão dos ativos**

3.1.1

As políticas de investimento de ativos acumulados por intermédio da poupança da receita de recursos são claramente enunciadas, inclusive por meio de uma exposição na documentação do orçamento anual.

103. Para os países ricos em recursos que estão acumulando ativos financeiros com a poupança da receita de recursos, é importante definir uma estratégia sólida de gestão de ativos como elemento da política fiscal. A estratégia deve refletir as metas do fundo, como a importância relativa dos objetivos de poupança e estabilização, e considerações macroeconômicas, como o desejo de evitar uma elevação da taxa de câmbio. É essencial executar a função distinta de gestão dos ativos à luz de diretrizes de investimento claras e disponíveis ao público e responsabilizar os gestores pelo desempenho dos investimentos. As diretrizes devem conter orientações claras sobre a relação riscos/retornos, os tipos de ativos em que se pode investir e a composição dos ativos por área geográfica e moedas. A formulação da política de gestão dos ativos deve estar a cargo do ministro das finanças, de maneira a garantir a coordenação com as políticas fiscais globais, e as alterações na política de gestão devem ser divulgadas abertamente. A gestão operacional pode ser delegada ao banco central ou confiada a empresas de investimento profissionais. A Noruega, cumpre repetir, é um exemplo das melhores práticas em gestão de ativos de um fundo do petróleo (Boxe 6).

104. Como ilustra o exemplo norueguês, essas melhores práticas podem ser aplicadas em economias mais avançadas. Em outros países, argumentos embasados na economia política estão sendo usados para limitar o acesso público a informações sobre a manutenção de ativos relacionados com os recursos naturais.<sup>89</sup> Essas proibições podem limitar a transparência e a governança e, quando utilizadas, não devem obstar a prestação de informações e garantias ao público quanto ao desempenho geral dos ativos, incluindo comparações do desempenho efetivo com indicadores de referência pré-identificados.

---

<sup>88</sup> Wakeman-Linn *et al.* (2003) (Boxe 13.1, pp. 354-5) observam que os fundos no Azerbaijão e no Kazaquistão são objeto de auditorias independentes por uma firma de contabilidade internacional e que os relatórios de auditoria, teoricamente, são publicados. No Azerbaijão, nomeia-se um conselho supervisor cuja presidência muda a cada seis meses num sistema de rodízio; no Kazaquistão, o conselho é presidido pelo presidente do país.

<sup>89</sup> Por exemplo, Davis *et al.* (op cit, p 308) citam o caso do Kuwait, que proíbe a prestação de informações ao público sobre os ativos do Fundo de Reserva para as Futuras Gerações, motivado, em parte, pelo desejo de proteger o fundo da pressão para a realização de gastos.

### **Boxe 6. O Fundo do Petróleo Norueguês — As Melhores Práticas de Gestão de Ativos**

A estratégia de gestão de ativos adotada pela Noruega para seu Fundo Estatal do Petróleo (SPF) é bem formulada e transparente. O Ministério das Finanças é o responsável geral pela gestão dos ativos do SPF e pela elaboração da estratégia de investimento, mas delegou ao banco central (Norges Bank) a função de gestão operacional dos ativos. O Norges Bank, por sua vez, criou uma unidade em separado para a gestão dos investimentos (*Norges Bank Investment Management*, NBIM) para garantir a independência da política monetária do banco central.

A NBIM confia a empresas de investimento profissionais a gestão da carteira de ações do Fundo, ao passo que a carteira de títulos é gerida fundamentalmente pela própria NBIM. Publicam-se tempestivamente relatórios trimestrais e anuais, inclusive no *site* do banco central ([http://www.norges-bank.no/english/petroleum\\_fund](http://www.norges-bank.no/english/petroleum_fund)). Esses relatórios contêm informações detalhadas sobre as mudanças recentes na gestão do SPF, transferências do/para o orçamento, tendências do mercado, retorno sobre investimentos e renda, tendências relativas à exposição a riscos e custos administrativos. Ademais, o banco central emite notas de imprensa periodicamente, com uma síntese do desempenho financeiro do fundo no trimestre. As contas são auditadas por um contador público credenciado pelo Estado.

De acordo com as diretrizes de investimento do SPF, todos os ativos são investidos no exterior, em ações de empresas estrangeiras e em instrumentos de renda fixa. Os ativos do fundo são tratados em separado das reservas cambiais oficiais do país. Inicialmente, os investimentos limitavam-se a instrumentos financeiros remunerados de baixo risco, como títulos e letras emitidas por outros governos ou instituições internacionais de classificação elevada, e a composição por moedas da carteira era definida de acordo com ponderações correspondentes às importações norueguesas. Recentemente, as carteiras de títulos e de ações foram diversificadas, permitindo uma distribuição regional mais ampla (Europa 50%, América do Norte 30% e Ásia e Oceania 20%), com investimentos alocados para 21 países com mercados financeiros bem estabelecidos. As diretrizes de investimento já foram revistas a fim de refletirem considerações ambientais.

### **Saldo fiscal**

3.2.3/3.2.4

Além do saldo global e de outros indicadores fiscais pertinentes, o saldo fiscal (primário) não relacionado a recursos é apresentado na documentação do orçamento, servindo como um indicador do impacto macroeconômico e da sustentabilidade da política fiscal.

105. Uma questão central para os países ricos em recursos é qual a melhor forma de usar seu acervo de recursos naturais ao longo do tempo. Barnett e Ossowski (2003) desenvolveram um quadro para a formulação da política fiscal nos horizontes anual, de médio prazo e de longo prazo. Duas proposições básicas fundamentam essa abordagem: primeiro, a abundância de recursos é tratada como riqueza e não como renda, um tratamento que vem se tornando padrão. Segundo, e em consonância com o conceito de renda permanente, um dos objetivos fundamentais em cada período deve ser a limitação do consumo às expectativas de renda permanente. Na formulação da política fiscal nesse



quadro, os recursos naturais, como o petróleo, são considerados parte da riqueza nacional e a receita obtida com a sua exploração é tratada como financiamento e não como receita. Conforme delineado na Seção 2 acima, a estimação da riqueza de recursos envolve, obviamente, enormes dificuldades, dadas as incertezas prevalecentes na maioria dos mercados da indústria extrativa. Em consequência, essas estimativas precisarão ser reavaliadas periodicamente de modo a permitir o ajuste adequado das políticas com o passar do tempo. Apesar de suas dificuldades técnicas, esse quadro analítico pode desempenhar uma função importante na melhoria das informações prestadas ao público e aos políticos sobre as opções de política que terão impacto sobre as gerações futuras e sobre a equidade entre as gerações.<sup>90</sup>

106. Nesse quadro, é necessário tomar uma decisão específica de política fiscal sobre até que ponto a riqueza do petróleo pode ser substituída pela riqueza financeira e por outros ativos. Por exemplo, os governos dos países pobres porém ricos em recursos naturais podem argumentar que, em face da pobreza generalizada, escassez de capital humano e infra-estrutura física inadequada, é justificável usar a receita do petróleo ou de outros recursos naturais para investir em escolas, postos de saúde e estradas de acesso ao interior. Essa abordagem efetivamente compensaria a diminuição da riqueza do petróleo com um aumento do capital humano e físico.<sup>91</sup> Todavia, a capacidade de absorção desses investimentos pode ser limitada, sobretudo nos países de baixa renda; ademais, normalmente é difícil avaliar a eficácia das decisões do governo quanto ao investimento em ativos reais. Portanto, a acumulação de ativos financeiros para assegurar a sustentabilidade a médio e longo prazo merece ser considerada explicitamente como parte integrante da política fiscal nos países ricos em recursos.

107. A despeito das incertezas, essas considerações levam à conclusão de que o saldo fiscal (primário) não relacionado a recursos é um indicador importante para aferir a orientação e a sustentabilidade da política fiscal nos países ricos em recursos.<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> Esse princípio também se aplica mesmo no caso de nações com grandes reservas e em que a receita do petróleo constitui cerca de 90% da receita total. Nesse países, contudo, a estimação oficial do saldo se torna um exercício um tanto acadêmico.

<sup>91</sup> Ver em Katz *et al.* (2004) uma discussão mais detalhada sobre esse ponto.

<sup>92</sup> Para evitar erros de interpretação devido ao efeito das variações do preço do petróleo e da taxa de câmbio sobre o PIB global, convém considerar a relação entre os saldos fiscais não petrolíferos e o PIB não petrolífero. Além disso, os rendimentos de juros e os ganhos de capital sobre ativos resultantes da receita de recursos devem ser excluídos do cálculo dos saldos fiscais não relacionados a recursos. Contudo, para medir o impacto macroeconômico das políticas fiscais, é importante também considerar outros indicadores, como o saldo orçamentário global do governo ou, em alguns casos, o saldo do setor público. Cumpre notar que pode haver circunstâncias específicas nas quais o saldo não relacionado a recursos não reflita de maneira adequada o impacto das medidas de política fiscal sobre a demanda. Por exemplo, embora a poupança total de um aumento dos impostos sobre recursos tenha efeito contracionista, seu impacto será pequeno sobre o saldo não relacionado a recursos. Analogamente, o gasto da receita de recursos na remoção dos estrangulamentos infra-estruturais ou na descoberta de novos recursos naturais causaria uma deterioração do saldo não relacionado a recursos e, ao mesmo tempo, exageraria o estímulo causado por seu impacto.

Um elemento fundamental da sustentabilidade é que o governo precisará acumular ativos para manter sua riqueza e sustentar o saldo fiscal não relacionado a recursos quando o recurso natural houver se esgotado. O nível do déficit não relacionado a recursos deve ser fixado de forma a permitir a manutenção da riqueza do governo ao longo do tempo. É primordial estimar esse saldo e usá-lo como base para a condução da política fiscal. Todavia, conforme Barnett e Ossowski (*op. cit.*, p. 51) salientam com respeito aos países produtores de petróleo, são raros os que destacam o saldo não petrolífero em seus orçamentos — e é provável que afirmação semelhante se estenda também aos países ricos em recursos minerais. Com relação aos países produtores de petróleo, o FMI vem intensificando a inclusão de indicadores do saldo (primário) não petrolífero nos estudos sobre os países e aconselha as autoridades nacionais a enfocá-los no orçamento e em outros documentos de política fiscal.

108. Também podem ser utilizados conceitos mais amplos do saldo fiscal quando a ENR exerce uma função importante na área fiscal. Na medida em que as ENRs têm um papel preponderante na política fiscal e executam APFs, é razoavelmente justificável considerar sua inclusão num saldo geral do setor público para fins de gestão da política fiscal. A justificativa geral para a adoção desse saldo é exposta na subseção 3.2.4 do código e descrita no manual (pp. 50-52 e Boxe 18). Tais considerações são de especial relevância para os mecanismos de gestão fiscal numa série de países ricos em recursos.

### **Riscos fiscais**

3.1.5

Os riscos associados à receita de recursos, especialmente os riscos de preços e os passivos contingentes, são considerados explicitamente nos documentos do orçamento anual. As medidas tomadas para tratar desses riscos são explicadas e seu desempenho é monitorado.

109. Os países ricos em recursos estão sujeitos a variações grandes e repentinas dos preços da produção, especialmente no caso do petróleo. Tais variações causam riscos de previsão potencialmente altos para a receita e outras variáveis, tanto direta como indiretamente. Por exemplo, uma forte variação no preço do petróleo não apenas afetaria a receita do petróleo diretamente, mas também poderia desencadear alterações em outras variáveis-chave, como as taxas de câmbio e de juros, que, por sua vez, poderiam afetar as projeção de despesa e financiamento no curto e no médio prazo. Os documentos do orçamento anual devem indicar de forma transparente o pressuposto de referência para os preços e como ele é determinado. Ademais, devem ser executadas análises de sensibilidade para tratar dos riscos de previsão, especialmente no caso do pressuposto do preço do petróleo, e os resultados devem ser divulgados ao público em geral e a peritos externos para escrutínio.

110. Os governos dos países ricos em recursos precisam adotar procedimentos claros para lidar com choques grandes e repentinos, positivos ou negativos, que afetem a receita de recursos. Por exemplo, os gastos financiados com receitas extraordinárias do petróleo devem ser justificados em termos de um ajuste da política fiscal como um todo e alocados por meio de um orçamento suplementar ou outro instrumento legal — nos dois casos, a alocação deve ser examinada pelo parlamento. Após a aprovação pelo

legislativo, os orçamentos suplementares devem ser publicados e os gastos devem ser monitorados e declarados da mesma forma que os desembolsos previstos no orçamento anual. Os procedimentos e os cronogramas dos orçamentos suplementares, bem como os mecanismos de acionamento automático para lidar com receitas extraordinárias devem ser descritos de forma clara na lei orçamentária ou em outro diploma pertinente. Embora o manual desaprove a prática de múltiplos orçamentos suplementares num mesmo exercício orçamentário, pois isso atesta falhas na elaboração do orçamento, especialmente se essa for uma característica crônica (parágrafo 153), talvez ela seja justificável nos países ricos em recursos no caso de uma seqüência de grandes choques.

111. O manual recomenda a publicação de uma declaração no orçamento (p.ex., como um anexo) em que se descrevam de maneira sistemática os riscos para a posição fiscal associados às estimativas de receitas, despesas e déficit do orçamento (manual, parágrafo 110 e Boxe 16). No caso dos países ricos em recursos, entre os riscos a serem tratados nessa declaração podem figurar as garantias sobre empréstimos ou o compromisso de empreender operações de saneamento ambiental, outros passivos contingentes, a manutenção de estoques, choques imprevistos nos custos e variações na produção (no caso do petróleo, por exemplo, em vista de uma decisão da OPEP), gastos compromissados pouco claros ou políticas fiscais mal definidas. Pode haver passivos contingente tanto explícitos como implícitos. Por exemplo, as ENRs ou outras estatais envolvidas na exploração ou comercialização de recursos naturais podem ter acumulado passivos (inclusive despesas e contingências trabalhistas) que, no fim das contas, serão provavelmente absorvidas pelo governo. Os riscos referentes a gastos compromissados pouco claros ou a políticas fiscais mal definidas podem incluir cláusulas de contingência orçamentária que permitam gastos acima do previsto no orçamento caso o preço do petróleo ultrapasse um determinado nível.<sup>93</sup>

112. As medidas para administrar esses riscos devem ser explicadas claramente e podem incluir cláusulas no orçamento do governo ou nos planos financeiros das ENRs. Os governos devem, ao menos, fazer uma alocação para o pagamento do custo em dinheiro esperado das garantias exigidas no exercício orçamentário seguinte. Caso exista uma regra de contingência relacionada ao preço do petróleo, o preço que desencadeia o aumento dos gastos deve ser fixado de forma clara e antecipadamente, e convém estabelecer procedimentos *ex ante* para limitar de alguma forma os gastos contingentes e definir os processos de formulação e decisão orçamentárias a serem adotados antes da autorização desses gastos.

113. Os governos podem usar estratégias de cobertura contra risco (*hedge*) nos moldes do mercado para ajudar a administrar o risco do preço do petróleo.<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> O Irã incluiu em seu orçamento de 2000/01 uma cláusula desse tipo, permitindo a elevação dos gastos acima do orçado inicialmente caso o preço médio do petróleo bruto superasse o pressuposto adotado para o preço médio por barril.

<sup>94</sup> O México é citado como exemplo de país que se protegeu com sucesso do risco do preço do petróleo em 1990 e 1991, durante a Guerra do Golfo, diminuindo o impacto de uma queda no preço do produto em seu orçamento de 1991.

Essas estratégias envolvem a fixação, no presente, do preço da produção futura ou a proteção contra fortes quedas de preços, ou ainda ambas as soluções.<sup>95</sup> Dessa maneira, em vez de tentar lidar com um fluxo de receita volátil e imprevisível, procura-se estabilizar e tornar mais previsível o fluxo de receita. A cobertura contra riscos, contudo, pode ser limitada por incertezas políticas, falta de capacidade de implementação e de solvência. A completa transparência ao implementar essas estratégias também cria dificuldades para os principais exportadores em virtude da sensibilidade do mercado a essas informações.

114. O desenvolvimento de uma estratégia de *hedge* e as decisões a ela relacionadas devem se basear no princípio geral do conservadorismo e num conjunto de normas e atribuições institucionais claras. Por exemplo, as operações de *hedge* das ENRs além das realizadas com fins comerciais a curto prazo (1-2 meses) e as operações de *hedge* do governo devem seguir as mesmas regras no que tange à prestação de contas.<sup>96</sup> Os governos que estão recorrendo a essa estratégia para proteger-se do risco de preços devem informar o público em geral das vantagens (estabilidade de preços e receita, redução do risco de insuficiência de receita), bem como dos custos (ágio, exigências de uma margem de cobertura suplementar) e dos riscos (inclusive o risco de não tomar providência alguma). A instituição de uma cláusula orçamentária que indique claramente as estimativas gerais desses custos e benefícios — mas sem revelar informações que possam afetar os mercados — pode ser um método apropriado para os governos se protegerem, de forma transparente, contra os riscos de preços durante o exercício orçamentário. Os governos devem ainda prestar contas *ex post* pública e regularmente sobre as atividades de *hedge* das ENRs na medida em que essas atividades vão além do curto prazo e não são realizadas com fins de proteger o orçamento do governo de variações de preços e de receita.

115. De modo geral, as operações de *hedge* envolvem estratégias e transações complexas e exigem um certo nível de capacidade institucional para garantir sua gestão adequada, incluindo registros, prestação de contas, controle interno e avaliação dos mecanismos de auditoria para proteger contra transações especulativas ou erros. Os países que não dispõem de capacidade adequada nesse sentido devem buscar apoio para reforçar suas principais instituições antes de recorrer a estratégias de *hedge*.

---

<sup>95</sup> Os governos (ou as ENRs) podem realizar operações de *hedge* por meio de mercados estabelecidos (p.ex., a Bolsa Mercantil de Nova York, NYME) ou acordos bilaterais especialmente formulados com intermediários financeiros, comumente chamados de instrumentos do mercado de balcão (*over-the-counter*, ou OTC). Os instrumentos de maior liquidez no mercado a termo são os de curto prazo (até 18 meses), que devem ser suficientes para a cobertura do risco do preço do petróleo com antecedência de um exercício orçamentário. Contudo, a cobertura de grandes quantidades pode ser mais difícil em períodos mais longos. Ver em Daniel (2003) uma discussão detalhada desse assunto.

<sup>96</sup> Isso não ocorria, por exemplo, no setor de petróleo da Venezuela no início dos anos 90, quando o governo podia realizar operações de *hedge* apenas com aprovação do parlamento, enquanto a empresa nacional de petróleo não precisava dessa aprovação (Claessens e Varangis, 1994).

### **Contabilização da receita de recursos naturais**

3.3.1

O sistema de contabilidade do governo ou os regimes de fundos especiais identificam claramente todos os recebimentos de receita de recursos pelo governo e permitem a publicação regular de relatórios tempestivos e completos, de preferência como parte de um relatório abrangente da execução orçamentária. Os relatórios se baseiam numa declaração explícita das políticas e da base de contabilização (caixa ou competência).

116. A receita de recursos deve ser contabilizada de acordo com o mesmo sistema e normas aplicados à receita e à despesa, e o regime contábil deve se basear num sistema bem estabelecido de controle interno. A melhor prática consiste num regime que permita a contabilização e a prestação de contas pelas bases de caixa e de competência.<sup>97</sup> Esse requisito não é de fácil implementação, considerando que pode envolver diversos tipos de receita de recursos (p.ex., bônus de assinatura, *royalties*, participação nos lucros, arrecadação do imposto sobre lucro das empresas, receita tributária indireta) e de instituições encarregadas do recebimento (p.ex., ministério dos recursos, ENR, administração tributária). Como resultado, talvez seja necessário utilizar mecanismos e instituições específicos para verificação e conciliação.

117. Nos setores de recursos como o petróleo, porém, o regime contábil e o sistema de controle interno em vigor talvez não sejam suficientes. Talvez seja necessário criar mecanismos e instituições específicos de verificação e conciliação a fim de aumentar a transparência dos fluxos de receita de recursos. Por exemplo, conforme discutido na Seção 2, a EITI recomenda aos governos e empresas o uso de formulários de declaração que assegurem a coerência e transparência dos fluxos de receita dos recursos entre as empresas e os governos anfitriões.

### **Controles internos e auditoria da receita de recursos naturais**

3.3.3

Os controles internos e os procedimentos de auditoria para tratar do recebimento de receita de recursos por intermédio de contas do governo ou de regimes de fundos especiais, assim como a utilização dessas receitas por meio de fundos especiais, são descritos com clareza e divulgados.

118. Os controles internos e a auditoria dos fluxos de receita de recursos, assim como as atividades financiadas por essas receitas, devem estar sujeitos a normas e procedimentos padronizados aplicados ao governo como um todo. Essas normas e procedimentos devem valer, por exemplo, para os fundos de estabilização e de poupança extra-orçamentários nos mesmos moldes em que se aplicam ao ministérios e outros órgãos governamentais.

---

<sup>97</sup> Além disso, as contas devem ser preparadas sobre uma base de valores brutos, ou seja, analisando minuciosamente todas as operações de cálculo de valores líquidos. Mais detalhes sobre a contabilização podem ser encontrados no manual de transparência fiscal, parágrafos 128-31.

## Abertura da administração tributária

3.3.4

A administração tributária é dirigida de maneira a garantir que as empresas de recursos naturais entendam seus direitos e obrigações. A margem para ações discricionárias das autoridades tributárias é claramente definida em leis e regulamentos, e a adequação das qualificações e dos procedimentos padronizados ou específicos do setor é passível de revisão.

119. Considerações gerais relativas à transparência indicam a necessidade de uma estrutura de administração tributária clara, de fácil entendimento e que abranja todos os aspectos processuais relacionados com os direitos e as obrigações dos contribuintes, os poderes da administração da receita e os procedimentos adequados de resolução de litígios. No âmbito dessa estrutura geral, a melhor opção no que diz respeito às empresas de recursos é centralizar a administração tributária numa unidade de grandes contribuintes. Dentro dessa unidade, seriam organizados setores especializados de acordo com linhas funcionais claras, contando com um programa de auditoria setorial que enfatizasse a auditoria externa.

120. Os quadros empregados nessas unidades especializadas devem ser bem qualificados para tratar de questões complexas específicas do setor, inclusive a fixação de preços de transferência, e devem atuar em estreita colaboração com os representantes da indústria para identificar e dirimir incertezas na aplicação das leis tributárias pertinentes, o que pode envolver a explicação dos pontos de vista da administração por meio de decisões públicas ou programas educativos. Embora a administração tributária necessite de uma certa margem para tomar medidas discricionárias, em face do contexto altamente complexo em que se insere o desenvolvimento de um recurso natural importante,<sup>98</sup> essa margem deve ser definida explicitamente em leis e regulamentos para evitar tanto a corrupção iniciada pelas empresas como abusos pelas autoridades tributárias ao impor tributos excessivos às empresas de recursos. É mister reforçar os mecanismos de resolução de litígios no nível administrativo e nos tribunais para sanar este problema. Finalmente, os quadros da administração tributária devem estar habilitados a prestar atendimento, assessoria e assistência profissional aos contribuintes, para ajudá-los a entender seus direitos e obrigações previstos na legislação tributária. Devem ser publicadas todas as normas, inclusive de atendimento, que dizem respeito aos contribuintes.

121. Os sistemas de informação tributária existentes devem ser centralizados para permitir às autoridades e, por exemplo, a outros órgãos de conciliação ou agregação de dados, (ver acima) que conciliem os dados das unidades da administração tributária sobre a receita e os custos das empresas de recursos com dados de outras fontes. Ademais,

---

<sup>98</sup> Por exemplo, muitas leis tributárias utilizam o cálculo do imposto devido no ano anterior como base para definir os pagamentos estimados do ano corrente. Contudo, esse procedimento é irrelevante na fase inicial de um projeto petrolífero ou de mineração. As legislações tributárias devem conter dispositivos que permitam à administração tributária determinar quando se deve usar o cálculo do ano anterior ou uma estimativa da renda futura.

é importante garantir a regularidade do fluxo de dados e informações pertinentes sobre a receita de recursos de outras entidades para as unidades da administração tributária (e vice-versa) de maneira a transmitir a todos os órgãos pertinentes do governo as informações mais completas e atualizadas sobre a evolução recente. Ao mesmo tempo, as administrações tributárias devem manter a confidencialidade das informações sobre os contribuintes, em conformidade com a lei, embora esta permita, em circunstâncias específicas, que determinadas informações sejam transmitidas a outros órgãos governamentais (p.ex., para fins estatísticos ou de cumprimento da lei).

122. Os planos de trabalho e os indicadores de desempenho das administrações tributárias, inclusive os referentes a unidades especializadas que tratem das empresas que obtenham receita de recursos naturais, devem ser publicados antecipadamente. Além disso, relatórios anuais *ex post* sobre o desempenho no decorrer do ano devem ser submetidos ao legislativo. Toda documentação *ex ante* e *ex post* deve estar disponível ao público.

## 4

### Garantias de Integridade

123. Os requisitos-padrão para a garantia da integridade descritos no manual se aplicam às transações relacionadas com recursos. Especificamente, os dados devem satisfazer critérios de qualidade acordados e devem existir mecanismos de supervisão adequados. A necessidade de supervisão adequada das contas da ENRs e de outras empresas pertinentes, assim como das contas do governo, é de especial importância para as transações relacionadas com recursos. A supervisão dessas transações é enfatizada, em especial, pela EITI.

#### Supervisão das empresas

1.1.4/1.1.5

As empresas nacionais e estrangeiras de recursos naturais cumprem todas as normas aceitas internacionalmente no que diz respeito à contabilidade, auditoria e publicação das contas.

124. É de se esperar que as empresas internacionais cumpram os requisitos de transparência e divulgação relacionados a auditorias no âmbito dos Princípios de Governança Corporativa da OCDE. Segundo esses requisitos, as auditorias anuais devem ser realizadas por uma firma de auditoria independente, qualificada e competente, a fim de fornecer ao conselho de administração e acionistas uma garantia externa e objetiva de que as demonstrações financeiras representam adequadamente a posição e o desempenho financeiros da empresa em todos os aspectos relevantes.<sup>99</sup> Ademais, essas empresas seriam obrigadas a cumprir normas de contabilidade e auditoria aceitas internacionalmente, inclusive as recomendações constantes da Declaração de Práticas Recomendadas da Comissão de Contabilidade da Indústria Petrolífera — *Statement of Recommended Practice of the Oil Industry Accounting Committee* (2001). Esses requisitos de contabilidade e auditoria vão além do que se recomenda no código de transparência fiscal, mas são mencionados neste guia por serem considerados as melhores práticas. Embora as empresas internacionais de recursos naturais em geral cumpram as Normas Contábeis Internacionais (IAS), isso nem sempre ocorre no caso das ENRs nos países de baixa e média renda.<sup>100</sup> Portanto, um dos primeiros requisitos para estas empresas é a aplicação das IAS, inclusive às contas consolidadas que abrangem todas as suas subsidiárias.<sup>101</sup>

---

<sup>99</sup> Ver OECD (2004), p. 22. Ver também as Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais — *OECD Guidelines for Multinational Enterprises* (OECD, 2000).

<sup>100</sup> Cumpre notar que as IAS não exigem a declaração de dados específicos ao país. A melhoria nesse sentido será um elemento importante para a implementação da EITI. Quando as ENRs operam no exterior, considerações semelhantes podem ser pertinentes.

<sup>101</sup> O manual, em seu parágrafo 154, trata de questões gerais de transparência fiscal relacionadas com as políticas de contabilização nacionais no setor do governo.



125. Contudo, a dimensão internacional das operações das empresas exige uma ação coordenada para garantir que os mecanismos de supervisão internos e nacionais sejam eficazes. A crescente preocupação com a corrupção nos negócios internacionais levou à formulação de leis nacionais e acordos internacionais para ajudar a fiscalizar e controlar essas práticas. A Lei sobre Práticas Corruptas no Exterior (*US Code 15, 78 dd et seq.*), promulgada pelo Congresso americano em 1977, foi o primeiro diploma importante nesses moldes. A Convenção sobre o Combate ao Suborno de Autoridades Públicas Estrangeiras em Transações Comerciais Internacionais — *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions* —, publicada em 1997 pela OCDE, representa um esforço amplamente apoiado (35 signatários) para criar uma legislação semelhante como padrão para os países desenvolvidos. Porém, conforme salienta a Transparência Internacional em seu relatório global sobre a corrupção, publicado em 2004, todos os signatários aprovaram leis que tornam o suborno internacional um crime, mas poucos governos nacionais fazem cumprir essas leis, os Estados Unidos sendo a única e notável exceção.<sup>102</sup> A implementação da convenção está sendo monitorada pelo Grupo de Trabalho da OCDE sobre Suborno e, desde 2001, a fase II da monitoria vem se ocupando da eficácia da fiscalização nacional.

126. As ENRs devem cumprir os mesmos requisitos de auditoria aplicados às outras empresas, e talvez se justifique a supervisão por um tribunal de contas (o auditor externo do governo), especialmente quando esse órgão tem o mandato e a capacidade de auditar empresas estatais. Pode haver casos em que as ENRs tenham de ser submetidas a auditorias especiais. As auditorias destas empresas, todavia, muitas vezes apresentam deficiências crônicas, o que levou à inclusão desse procedimento nos programas apoiados pelo FMI em muitos países.<sup>103</sup> Nesse contexto, a seleção das firmas de auditoria independentes deve ser feita por meio de um processo de licitação transparente. As administrações tributárias e outros órgãos que percebem pagamentos de receita de recursos precisam se submeter aos requisitos-padrão de auditoria externa recomendados. Normalmente se constata que a auditoria externa dos órgãos do governo e das empresas estatais é uma das áreas mais deficientes da transparência fiscal nos países em desenvolvimento, e seria útil conjugar ao esforço especial para aumentar a transparência da receita de recursos uma iniciativa de formação e assistência técnica.

#### **Supervisão dos fluxos de receita das empresas/do governo**

4.2.1

O órgão nacional de auditoria ou outra entidade independente presta contas regularmente ao parlamento sobre os fluxos de receitas entre as empresas nacionais e estrangeiras e o

---

<sup>102</sup> Ver <http://www.globalcorruptionreport.org/>.

<sup>103</sup> A República do Congo (Brazzaville) é um caso pertinente. No Azerbaijão, exige-se que a SOCAR, uma ENR, prepare demonstrações financeiras consolidadas anuais de acordo com as IAS, como parte de um plano mais amplo de reestruturação financeira. Essas contas devem ser examinadas por firmas internacionais de auditoria de boa reputação.

governo, e sobre as eventuais discrepâncias entre diferentes conjuntos de dados sobre esses fluxos.

127. Normalmente compete ao tribunal de contas garantir a integridade dos fluxos de receita do governo. Os dispositivos gerais do código de transparência fiscal devem se aplicar igualmente às receitas de recursos. Contudo, em muitos casos o tribunal de contas não tem o mandato ou os conhecimentos técnicos para auditar essas receitas, especialmente quando o fluxo de uma parcela significativa ocorre através das ENRs/ENPs. A auditoria por um órgão nacional será facilitada à medida que mais práticas definidas neste guia sejam adotadas. Em especial, devem ser criados sistemas de declaração para levar a público o fluxo de fundos em todas as etapas das atividades relacionadas com recursos, desde a tributação ou partilha da produção até a despesa, por meio do orçamento, ou o depósito num fundo extra-orçamentário (ver parágrafos 74-78).<sup>104</sup>

128. A EITI já recomendou que os países participantes instituíam um “órgão agregador” responsável pela compilação e conciliação dos fluxos de receita dos recursos entre as empresas e o governo. As diretrizes da EITI estabelecem uma série de procedimentos por meio dos quais se pode realizar a conciliação de diferentes conjuntos de dados. Por exemplo, a EITI exige que os governos e empresas prestem contas pelo regime de caixa para esse fim (pois a contabilização da maioria dos governos é feita por esse regime), declarem todos os pagamentos e recebimentos na língua do país e incluam os pagamentos em espécie na prestação de contas. A abordagem “agregadora” parece ser uma opção útil para os países cuja capacidade institucional nacional é limitada e que talvez precisem obter assistência técnica externa. Contudo, novas investigações são necessárias para definir a função exata desse órgão e o modo de implementação da abordagem.<sup>105</sup> O aumento da capacidade dos órgãos de auditoria nacionais parece ser uma abordagem igualmente válida, consoante com as responsabilidades nacionais.

---

<sup>104</sup> Ver também Daniel (2002b), que enfatiza a importância da análise do fluxo de fundos para verificar se “o sistema fiscal produz os resultados esperados”.

<sup>105</sup> Ver EITI (2003).

Quadro 1. Países Ricos em Hidrocarbonetos, 2000-2003 1/ 2/

País	Receita Anual Média de Hidrocarbonetos 2000-2003 3/		Exportação Anual Média de Hidrocarbonetos 2000-2003		Esgotamento da Energia 2002 4/
	Em porcentagens		Em porcentagens		Em porcentagens da RNB
	do total da receita fiscal	Em porcentagens do PIB	do total das exportações	Em porcentagens do PIB	
Angola	80,9	33,9	90,3	67,9	36,3
Arábia Saudita	81,6	27,4	89,2	35,2	42,2
Argélia *	69,9	25,8	97,1	35,5	33,4
Azerbaijão *	47,0	11,9	88,3	32,0	38,7
Barein	71,2	23,5	72,1	49,3	...
Brunei	85,8	52,7	88,2	80,0	...
Camarões *	26,6	5,3	44,9	9,7	6,2
Catar	71,3	25,3	83,0	54,8	...
Cazaquistão *	21,0	5,1	49,7	22,3	33,4
Colômbia *	9,0	2,7	27,8	44,6	6,5
Congo, República do	70,6	20,2	89,5	67,1	47,4
Emirados Árabes Unidos	76,1	32,4	49,1	35,1	...
Equador	26,4	6,9	43,5	10,6	13,8
Gabão	60,5	19,6	79,9	45,3	27,8
Guiné Equatorial	84,0	21,6	93,4	89,0	...
Iêmen	68,6	25,0	91,5	34,0	36,0
Indonésia	31,3	6,1	22,6	8,1	8,6
Irã *	59,3	16,8	82,0	19,9	29,7
Iraque 5/	58,4	93,1	...	...	...
Kuweit	68,4	47,6	91,9	45,9	42,2
Líbia	72,5	36,1	97,0	36,6	...
Malásia 6/	2,0	1,6	3,5	3,6	8,9
México *	32,2	7,0	14,9	2,5	4,9
Nigéria	77,2	32,6	95,8	43,8	38,7
Noruega	24,4	13,3	43,2	18,8	...
Omã	78,3	32,4	80,1	43,9	40,3
Rússia *	39,7	6,8	52,8	17,5	25,5
Síria	45,7	13,4	69,5	18,9	27,5
Sudão	43,0	4,6	73,3	10,6	...
Trinidad e Tobago	27,4	6,6	60,6	29,3	21,9
Turcomenistão	42,8	8,7	83,6	35,0	53,6
Uzbequistão	...	...	...	...	51,7
Venezuela	52,7	14,3	79,9	21,3	27,0
Vietnã	31,8	7,1	21,4	10,4	6,7
<b>Média</b>	<b>52,8</b>	<b>20,7</b>	<b>67,6</b>	<b>33,3</b>	<b>28,4</b>
Pró-memória:					
Países com potencial de grande receita de hidrocarbonetos a médio e longo prazo					
Bolívia					5,9
Mauritânia *					...
S. Tomé e Príncipe					...
Tchade					...
Timor-Leste					...

Fontes: Documentos do Conselho de Administração, banco de dados do *WEO* e estimativas do corpo técnico do FMI; *World Development Indicators*, Banco Mundial.

1/ Para os países marcados com asterisco (\*), o módulo fiscal do Relatório sobre a Observância de Normas e Códigos (ROSC) foi elaborado e publicado pelo FMI.

2/ Os Quadros 1 e 2 abrangem todos os países considerados ricos em hidrocarbonetos e/ou recursos minerais com base nos seguintes critérios: i) a arrecadação fiscal dos hidrocarbonetos e/ou recursos minerais responde, em média, por no mínimo 25% da arrecadação fiscal total no período 2000-2003 ou ii) a receita de exportação dos hidrocarbonetos e/ou recursos minerais responde, em média, por no mínimo 25% do total da receita de exportação no período 2000-2003.

3/ As receitas incluem doações.

4/ Definição do *World Development Indicators*, do Banco Mundial. O esgotamento da energia é igual ao produto da renda unitária dos recursos e s quantidade de energia extraída. Abrange o carvão, o petróleo bruto e o gás natural.

5/ Projeções do corpo técnico do FMI para 2004.

**Quadro 2. Países Ricos em Recursos Minerais, 2000-2003 1/ 2/**

País	Principal recurso mineral	Receita Anual Média de Recursos Minerais 2000-2003 3/		Exportação Anual Média de Recursos Minerais 2000-2003		Esgotamento Mineral 2002 4/
		Em porcentagens		Em porcentagens		Em porcentagens da RNB
		do total da receita fiscal	Em porcentagens do PIB	do total das exportações	Em porcentagens do PIB	
África do Sul 9/ *	Ouro, platina, carvão	...	...	23,5	7,1	1,2
Botswana 5/	Diamantes	56,2	24,8	75,5	38,8	0,2
Chile *	Cobre	3,9	0,8	36,0	9,8	4,7
Gana *	Ouro	...	...	34,3	12,2	1,2
Guiné	Bauxita/alumina	18,3	2,6	94,4	19,6	1,7
Indonésia	Estanho, cobre, ouro, prata	...	...	7,1	0,9	1,2
Jordânia	Fosfatos, potassa	1,6	0,5	13,1	3,6	1,1
Libéria	Diamantes	...	...	...	...	0,2
Mauritânia	Minério de ferro	10,6	1,5	55,6	18,1	20,5
Mongólia *	Cobre, ouro	6,1	2,3	46,4	24,2	2,3
Namíbia 6/	Diamantes	10,0	3,2	61,9	23,2	0,4
Papua Nova Guiné 7/ *	Ouro	16,1	5,2	79,8	52,5	4,2
Peru *	Ouro, cobre, prata	...	...	48,6	8,4	1,4
República Dem. do Congo	Diamantes	...	...	50,3	10,6	...
República Quirguiz *	Ouro	4,1	0,9	40,5	13,2	0,0
Serra Leoa 8/	Diamantes, bauxita, rutilio	0,5	0,1	94,2	3,2	...
Uzbequistão	Ouro	...	...	30,4	13,7	...
Zâmbia	Cobre	...	...	64,3	15,8	1,1
<b>Média</b>		<b>12,7</b>	<b>4,2</b>	<b>50,4</b>	<b>16,2</b>	<b>2,7</b>

Fontes: Documentos do Conselho de Administração, banco de dados do *WEO* e estimativas do corpo técnico do FMI; *World Development Indicators*, Banco Mundial.

1/ Para os países marcados com asterisco (\*), o módulo fiscal do Relatório sobre a Observância de Normas e Códigos (ROSC) foi elaborado e publicado pelo FMI.

2/ Os Quadros 1 e 2 abrangem todos os países considerados ricos em hidrocarbonetos e/ou recursos minerais com base nos seguintes critérios: i) a arrecadação fiscal dos hidrocarbonetos e/ou recursos minerais responde, em média, por no mínimo 25% da arrecadação fiscal total no período 2000-2003 ou ii) a receita de exportação dos hidrocarbonetos e/ou recursos minerais responde, em média, por no mínimo 25% do total da receita de exportação no período 2000-2003.

3/ As receitas incluem doações.

4/ Definição do *World Development Indicators*, do Banco Mundial. O esgotamento da energia é igual ao produto da renda unitária dos recursos e a quantidade física de minérios extraída. Refere-se a estanho, ouro, chumbo, zinco, ferro, cobre, níquel, prata, bauxita e fosfato.

5/ Estão disponíveis apenas os dados de 2000-2002.

6/ Estão disponíveis apenas os dados de 2000 e 2001.

7/ Números incluem o setor de petróleo.

8/ Estão disponíveis apenas os dados de 2000-2002.

9/ Estão disponíveis apenas os dados de 2000-2002.

## **Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal<sup>106</sup>**

(Atualizado em 28 de fevereiro de 2001)

### **I. DEFINIÇÃO CLARA DE FUNÇÕES E RESPONSABILIDADES**

1.1 ***O setor de governo deve ser distinguido do resto do setor público e do resto da economia e, dentro do setor público, as funções de política e de gestão devem ser bem definidas e divulgadas ao público.***

1.1.1 A estrutura e as funções do governo devem ser claramente especificadas.

1.1.2 A divisão de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo e os poderes executivo, legislativo e judiciário deve ser claramente definida.

1.1.3 Mecanismos claros devem ser estabelecidos para a coordenação e gestão das atividades orçamentárias e extra-orçamentárias.

1.1.4 As relações entre o governo e os órgãos do setor público não governamental (por exemplo, o banco central, as instituições financeiras públicas e as empresas públicas não financeiras) devem se basear em dispositivos bem definidos.

1.1.5 A intervenção do governo no setor privado (por exemplo, mediante regulamentação e participação acionária) deve ser realizada de forma aberta e pública, com base em normas e procedimentos claros, aplicados de maneira não discriminatória.

1.2 ***A gestão das finanças públicas deve inscrever-se num quadro jurídico e administrativo claramente definido.***

1.2.1 Todo empenho ou gasto de recursos públicos deve ser regido por leis orçamentárias abrangentes e normas administrativas acessíveis ao público.

1.2.2 Os impostos, direitos, taxas e comissões devem ter uma base legal explícita. A legislação e regulamentação tributária deve ser facilmente acessível e compreensível e a discricionariedade administrativa na sua aplicação deve ser pautada por critérios claramente definidos.

1.2.3 As normas éticas para o comportamento dos servidores públicos devem ser claras e amplamente divulgadas.

---

<sup>106</sup> Este código fornece a base para a avaliação e o aumento da transparência fiscal em relação à boa prática internacional, bem como para a participação no módulo de transparência fiscal do ROSC. Embora sejam destacados os elementos do Código de particular importância para a gestão da receita de recursos, todos os elementos do Código devem ser aplicados nos ROSCs desses países.

## II. ACESSO PÚBLICO À INFORMAÇÃO

2.1 ***O público deve ser plenamente informado sobre as atividades fiscais passadas, presentes e programadas do governo.***

2.1.1 A documentação orçamentária, as contas definitivas e outros relatórios fiscais dirigidos ao público devem cobrir todas as atividades orçamentárias e extra-orçamentárias do governo central, e a posição fiscal consolidada do governo central deve ser divulgada.

2.1.2 Informações comparáveis às do orçamento anual devem ser fornecidas a respeito dos resultados dos dois exercícios anteriores, juntamente com previsões dos principais agregados orçamentários para dois exercícios posteriores ao do orçamento.

2.1.3 Demonstrativos com uma descrição da natureza e significação fiscal das responsabilidades e renúncias fiscais eventuais e das atividades para-fiscais do governo central devem fazer parte da documentação orçamentária.

2.1.4 O governo central deve publicar informações completas sobre o nível e a composição de sua dívida e de seus ativos financeiros.

2.1.5 Onde os níveis infranacionais de governo são significativos, sua posição fiscal conjunta e a posição fiscal consolidada do governo geral devem ser divulgadas.

2.2 ***Deve ser assumido um compromisso público de divulgação tempestiva de informações fiscais.***

2.2.1 A divulgação de informações fiscais deve ser uma obrigação legal do governo.

2.2.2 A programação da divulgação de informações fiscais deve ser anunciada com antecedência.

## III. ABERTURA NA PREPARAÇÃO, EXECUÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS DO ORÇAMENTO

3.1 ***A documentação orçamentária deve especificar os objetivos da política fiscal, a estrutura macroeconômica, as políticas em que se baseia o orçamento e os principais riscos fiscais identificáveis.***

3.1.1 As diretrizes do orçamento anual devem partir de uma exposição dos objetivos da política fiscal e de uma avaliação da sustentabilidade fiscal.

3.1.2 As normas fiscais adotadas (por exemplo, obrigatoriedade de equilíbrio orçamentário ou limites ao endividamento dos níveis infranacionais de governo) devem ser claramente definidas.

3.1.3 O orçamento anual deve ser preparado e apresentado no contexto de uma estrutura macroeconômica quantitativa global e coerente e as principais hipóteses econômicas em que se baseia o orçamento devem ser explicitadas.

3.1.4 As novas políticas que estiverem sendo introduzidas no orçamento anual devem ser descritas claramente.

3.1.5 Os principais riscos fiscais devem ser identificados e quantificados sempre que possível, inclusive as variações das hipóteses econômicas e a incerteza dos custos de empenhos específicos de verbas (por exemplo, reestruturação financeira).

**3.2 *As informações orçamentárias devem ser classificadas e apresentadas de forma a facilitar a análise das políticas e promover a prestação de contas.***

3.2.1 Os dados orçamentários devem ser divulgados em termos brutos, discriminando receitas, despesas e financiamentos e classificando as despesas por categoria econômica, funcional e administrativa. Os dados sobre as atividades extra-orçamentárias devem ser divulgados nos mesmos termos.

3.2.2 Os objetivos dos principais programas orçamentários (por exemplo, melhoria de indicadores sociais pertinentes) devem ser explicitados.

3.2.3 O saldo global do governo geral deve constituir um indicador sintético padronizado da posição fiscal do governo. Quando cabível, este indicador deve ser complementado com outros indicadores fiscais referentes ao governo geral (por exemplo, saldo operacional, saldo estrutural ou saldo primário).

3.2.4 O saldo do setor público deve ser divulgado quando os órgãos do setor público não governamental desenvolverem atividades para fiscais.

**3.3 *A metodologia de execução e controle das despesas aprovadas e para a receita deve ser claramente especificada.***

3.3.1 Deve haver um sistema contábil global e integrado, que permita uma avaliação fidedigna dos atrasados de pagamentos.

3.3.2 A regulamentação referente à aquisição e à contratação deve ser padronizada e acessível a todos os interessados.

3.3.3 A execução orçamentária deve ser objeto de auditoria interna, e deve ser possível reexaminar os procedimentos da auditoria.

3.3.4 A administração tributária nacional deve ter proteção legal contra a ingerência política e deve periodicamente prestar contas ao público sobre suas atividades.

**3.4 *As contas fiscais devem ser apresentadas periodicamente ao poder legislativo e ao público.***

3.4.1 Um relatório sobre a execução orçamentária em meados do exercício deve ser apresentado ao poder legislativo. Também devem ser publicados relatórios mais frequentes (com periodicidade pelo menos trimestral).

3.4.2 As contas definitivas devem ser apresentadas ao poder legislativo dentro de um ano a partir do encerramento do exercício.

3.4.3 Os resultados alcançados em relação aos objetivos dos principais programas orçamentários devem ser apresentados ao poder legislativo anualmente.

**IV. GARANTIAS DE INTEGRIDADE**

**4.1 *As informações fiscais devem satisfazer normas aceitas de qualidade de informações.***

4.1.1 As informações orçamentárias devem refletir as tendências da receita e da despesa, a evolução da conjuntura macroeconômica subjacente e compromissos de política bem definidos.

4.1.2 O orçamento anual e as contas definitivas devem indicar o regime contábil (por exemplo, caixa ou competência de exercício) e as normas usadas na compilação e apresentação dos dados orçamentários.

4.1.3 Deve haver garantias específicas no que se refere à qualidade das informações fiscais. Em particular, deve se indicar se os dados dos relatórios fiscais são internamente coerentes e se foram conciliados com informações relevantes advindas de outras fontes.

**4.2 *As informações fiscais devem ser objeto de escrutínio independente.***

4.2.1 O órgão nacional de auditoria ou entidade equivalente, independente do poder executivo, deve fornecer relatórios tempestivos ao poder legislativo e ao público sobre a integridade financeira das contas do governo.

4.2.2 Peritos independentes devem ser convidados a avaliar as projeções fiscais, as projeções macroeconômicas nas quais elas são baseadas e todas as hipóteses subjacentes.

4.2.3 Deve se conceder a um órgão nacional de estatística a autonomia institucional para avaliar a qualidade das informações fiscais.



## Referências

- Acemoglu, Daron *et al.*, 2003, “An African Success Story: Botswana”, *in* In Search of Prosperity. Analytical Narratives on Economic Growth, Dani Rodrik (org.), Princeton University Press.
- Ahmad, Ehtisham e Ali Mansoor, 2002, “Indonesia: Managing Decentralization”, *in* Fiscal Decentralization, Ehtisham Ahmad e Vito Tanzi (orgs.), New York: Routledge.
- Ahmad, Ehtisham e Eric Mottu, 2003, “Oil Revenue Assignments: Country Experiences and Issues”, *in* Fiscal Policy Formation and Implementation in Oil-Producing Countries, J.M. Davis, R. Ossowski e A. Fedelino (orgs.), Washington: International Monetary Fund.
- Auty, Richard M., 1997, “Natural Resource Endowment, The State and Development Strategy”, *in* The Journal of International Development, Vol. 9, nº 4, p. 651-663.
- Barnett, Steven e Rolando Ossowski, “Operational Aspects of Fiscal Policy in Oil-Producing Countries”, *in* Davis *et al.*, 2003.
- Basu, Anupam e Krsishna Srinivasan, “Foreign Direct Investment in Africa—Some Case Studies”, IMF Working Paper 02/61, Washington, DC.
- Birdsall, Nancy e Arvind Subramaniam, “Saving Iraq From Its Oil”, *in*: Foreign Affairs, Volume 83, nº 4, July/August 2004.
- Brosio, Giorgio, 2003, “Oil Revenue and Fiscal Federalism”, *in* Davis *et al.*, 2003.
- Claessens, Stijn e Panos Varangis, 1994, “Oil Price Instability, Hedging, and an Oil Stabilization Fund. The Case of Venezuela”, World Bank Policy Research Working Paper 1290, Washington: World Bank.
- Collier, Paul, 1999, “On the Economic Consequences of Civil War”, Oxford University Papers 51, Oxford: Oxford University Press.
- Collier, Paul e Anke Hoeffler, 2004, “The Challenge of Reducing the Global Incidence of Civil War”, Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, Oxford University, estudo apresentado no Copenhagen Consensus 2004.
- Cordes, John A., 1995, “An Introduction to the Taxation of Mineral Rents”, *in* The Taxation of Mineral Enterprises, James Otto (org.), London: Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1995.
- Daniel, James A., 2003, “Hedging Government Oil Price Risk”, *in* Davis *et al.*, 2003.

Daniel, Philip, 2002a, “Discussion Paper”, presented at the Conference on Fiscal Policy and Implementation in Oil-Producing Countries at the International Monetary Fund, Washington DC, June 2002.

Daniel, Philip, 2002b, “Petroleum Revenue Management. An Overview”, Estudo elaborado para o Banco Mundial, Washington DC, June 2002.

Daniel, Philip, 1995, “Evaluating State Participation in Mineral Projects: Equity, Infrastructure and Taxation”, *in* Otto, 1995.

Davis, Jeffrey, Rolando Ossowski, James A. Daniel e Steven Barnett, 2003, “Stabilization and Savings Funds for Nonrenewable Resources: Experience and Fiscal Policy Implications”, *in*: Davis *et al.*, 2003.

Davis, Jeffrey, Rolando Ossowski e Annalisa Fedelino (orgs.), 2003, “Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries”, Washington, DC, IMF.

EITI, 2003, Revised Reporting Guidelines, May 2003, minuta, não publicado.

Global Witness, 2004, Time for Transparency: Coming Clean on Oil, Mining and Gas Revenues, Washington: Global Witness Publishing Inc.

Gupta, Sanjeev, Ben Clements, Kevin Fletcher e Gabriela Inchauste, 2003, “Issues in Domestic Petroleum Pricing in Oil-Producing Countries”, *in* Davis *et al.*, 2003.

Hannesson, Rögnvaldur, 2001, Investing for Sustainability. The Management of Mineral Wealth, Boston: Kluwer.

International Monetary Fund, 2001, Manual on Fiscal Transparency, Washington, DC.

International Monetary Fund, 2004, *Botswana. Selected Issues*, IMF Country Report 04/212, July, Washington, DC.

Johnston, Daniel, 2004, “Petroleum Contract Analysis and Design State-of-the Art—State-of-the-Art Industry”, *in* Petroleum Revenue Management Workshop, Joint UNDP/World Bank Energy Sector Management Assistance Program, Washington, DC: World Bank.

Katz, Menachem, Ulrich Bartsch, Harinder Malothra e Milan Cuc (orgs.), 2004, Lifting the Oil Curse: Improving Petroleum Revenue Management in Sub-Saharan Africa, Washington: International Monetary Fund.

Kumar, Raj, 1995, “Mine Taxation: The Evolution of Fiscal Regimes”, *in* Otto, 1995.

Lederman, Daniel and William F. Maloney, 2003, “Trade Structure and Growth”, World Bank Policy Research Working Paper 3025, April, Washington, DC: World Bank.

- Martinez-Vazquez, Jorge e Jameson Boex, 2000, *Russia's Transition to a New Federalism* Washington, DC: World Bank.
- McLure, Charles E. Jr., 2003, "The Assignment of Oil Tax Revenue", *in Davis et al.*, 2003.
- McPherson, Charles, 2003, "National Oil Companies: Evolution, Issues, Outlook", *in Davis et al.*, 2003.
- Modise, Modise D., 2000, "Management of Mineral Revenues: The Botswana Experience", Paper presented at the Workshop on Growth and Diversification in Mineral Economies (organizado pela UNCTAD), Cape Town, South Africa, November 2000.
- Oil Industry Accounting Committee, 2001, "Statement of Recommended Practice. Accounting for Oil and Gas Exploration, Development, Production and Decommissioning Activities", June 2001.
- Okogu, Bright, E., 2002, "Issues in Global Natural Gas: A Primer and Analysis", International Monetary Fund Working Paper (WP/02/40), Washington, DC.
- OECD, 2000, *The OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, Paris.
- OECD, 2004, *OECD Principles of Corporate Governance*, Paris.
- Petri, Martin, Günther Taube e Aleh Tysvinski, 2003, "Energy Sector Quasi-Fiscal Activities in the Countries of the Former Soviet Union", *in Davis et al.*, 2003.
- Sachs, Jeffrey D. e Andrew M. Warner, 2000 "Natural Resource Abundance and Economic Growth", *in Leading Issues in Economic Development*, sétima edição, Gerald M. Meier e James E. Rauch (orgs.), New York: Oxford University Press.
- Sala-i-Martin, Xavier e Arvind Subramanian, 2003, "Addressing the Natural Resource Curse: an Illustration from Nigeria", NBER Working Paper 9804, Cambridge, MA.
- Scancke, Martin, 2003, "Fiscal Policy and Petroleum Fund Management in Norway", *in Davis et al.*, 2003.
- Sunley, Emil, Thomas Baunsgaard e Dominique Simard, 2003, "Revenue from the Oil and Gas Sector: Issues and Country Experience", *in Davis et al.*, 2003.
- Tanzi, Vito, 2002, "Pitfalls on the road to fiscal decentralization", *in Managing Fiscal Decentralization*, Ehtisham Ahmad e Vito Tanzi (orgs.), London: Routledge.
- Taube, Günther, 2001, "Fiscal Policy and Quasi-Fiscal Activities in the Islamic Republic of Iran", estudo apresentado em uma conferência do Banco Central do Irã, Teerã, Maio de 2001.

Wakemann-Linn, John, Paul Mathieu e Bert van Selm, 2003, "Oil Funds in Transition Economies: Azerbaijan and Kazakhstan", *in* Davis *et al.*, 2003.

## Referências na Internet

### **Austrália**

Australasian Joint Ore Reserves Committee (JORC): <http://www.jorc.org/main.php>

### **Estados Unidos**

Financial Accounting Standards Board: <http://www.fasb.org>

### **Nigéria**

Governo da Nigéria: <http://www.nigeria.gov.ng/>

### **Noruega**

Ministério das Finanças (Orçamento): <http://www.statsbudsjett.no/2004/english.asp>

Ministério do Petróleo: <http://odin.dep.no/oed/engelsk/index-b-n-a.html>

### **Reino Unido**

Department for International Development (DFID): <http://www.dfid.gov.uk/>

HM Treasury [Tesouro]: <http://www.hm-treasury.gov.uk>

Inland Revenue [Fisco]: <http://www.inlandrevenue.gov.uk/home.htm>

### **República do Congo**

Governo: [www.congo-site.com](http://www.congo-site.com)

Ministério das Finanças: [www.mefb-cg.org](http://www.mefb-cg.org)

### **Vários**

Extractive Industries Transparency Initiative: <http://www.eitransparency.org/about.htm> e <http://www.DFID.gov.uk>

Global Corruption Report: <http://www.globalcorruptionreport.org/>

Normas e Códigos do FMI, inclusive o Código de Transparência Fiscal: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm>

Joint Oil Data Initiative (JODI): <http://www.oil-data-transparency.org/FileZ/ODTmain.htm>.

Publish What You Pay: <http://www.publishwhatyoupay.org/>

Society of Petroleum Engineers (SPE):

[http://www.spe.org/spe/jsp/basic/0,2396,1104\\_12171\\_0,00.html](http://www.spe.org/spe/jsp/basic/0,2396,1104_12171_0,00.html)

Transparency International's 2004 Corruption Perception Index:

<http://www.transparency.org/cpi/2004/cpi2004.en.html>

World Bank: Extractive Industries Review: <http://www.eireview.org/>

2003 Evian G8 Declaration: *Fighting Corruption and Improving Transparency:*

[http://www.g8.fr/evian/english/navigation/2003\\_g8\\_summit/summit\\_documents/fighting\\_corruption\\_and\\_improving\\_transparency\\_-\\_a\\_g8\\_declaration.html](http://www.g8.fr/evian/english/navigation/2003_g8_summit/summit_documents/fighting_corruption_and_improving_transparency_-_a_g8_declaration.html)