

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL

Guia para a Transparência da Receita dos Recursos Naturais (2007)

Sumário	Página
Abreviaturas e Siglas	2
Visão Geral	3
Resumo das Boas Práticas de Transparência Fiscal na Gestão da Receita de Recursos	11
I. Definição Clara de Funções e Responsabilidades	16
II. Abertura dos Processos Orçamentários.....	39
III. Acesso Público à Informação.....	48
IV. Garantias de Integridade.....	62
Boxes	
1. O Gás Natural e a Transparência Fiscal.....	20
2. O Regime Fiscal e a Participação do Governo	23
3. A Gestão Prudente da Riqueza Mineral de Botsuana	43
4. O Fundo de Pensões Norueguês — As Melhores Práticas de Gestão de Ativos.....	47
5. Elementos da Estimação da Riqueza em Recursos nos Países em Desenvolvimento	56
6. Declaração das Reservas de Recursos no Âmbito Internacional — Normas Emergentes ..	59
Apêndices	
I. Países Ricos em Hidrocarbonetos e Recursos Minerais, 2000–2005 (Tabelas).....	69
II. Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal (2007)	71
Referências.....	75
Referências na Internet	79

SIGLAS E ABREVIATURAS

APF	Atividade Parafiscal
CPP	Contrato de Partilha de Produção
DFID	Departamento para o Desenvolvimento Internacional, Reino Unido
EITI	Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extrativas
ENP	Empresa Nacional de Petróleo
ENR	Empresa Nacional de Recursos Naturais
FMI	Fundo Monetário Internacional
GDDS	Sistema Geral de Divulgação de Dados
GNL	Gás Natural Liquefeito
GPIFG	Fundo de Pensões Norueguês (Government Pension Fund – Global)
GTL	Gas-to-Liquid (Tecnologia)
IFAC	Federação Internacional dos Contadores
IVSC	Comissão Internacional de Normas de Avaliação
JODI	Joint Oil Data Initiative
NBIM	Norges Bank Investment Management
NIIF	Normas Internacionais de Informação Financeira
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OSC	Organização da Sociedade Civil
PDN	Plano de Desenvolvimento Nacional
PIB	Produto Interno Bruto
ROSC	Relatório sobre a Observância de Normas e Códigos
SDDS	Padrão Especial para Divulgação de Dados
SEC	Securities and Exchange Commission
UNFC	United Nations Framework Classification – FMI
O Código	<i>Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal</i>
O Guia	<i>Guia para a Transparência da Receita dos Recursos Naturais</i>
O Manual	<i>Manual de Transparência Fiscal</i>

VISÃO GERAL

Antecedentes

O presente *Guia para a Transparência da Receita dos Recursos Naturais* (doravante “o Guia”)¹ aplica os princípios do *Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal* (doravante “o Código”) ao conjunto singular de problemas de transparência enfrentados pelos países que derivam uma porção significativa de suas receitas dos recursos naturais.² A intenção é complementar o *Manual de Transparência Fiscal* (doravante “o Manual”), oferecendo um conjunto mais detalhado de diretrizes para tratar questões decorrentes da própria magnitude desses recursos em muitos países, aliada à complexidade técnica e volatilidade dos fluxos de transações. O Guia foi elaborado de forma a proporcionar uma estrutura para a avaliação de aspectos específicos do tratamento dos recursos naturais que podem vir a ser considerados ao avaliar a transparência fiscal no contexto do chamado módulo de transparência fiscal do Relatório sobre a Observância de Normas e Códigos (doravante módulo fiscal do ROSC).³ 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 países ricos em recursos, bem como para o corpo técnico do FMI, o Banco Mundial e outros prestadores de assistência técnica e a sociedade civil.

Há quem sustente a existência de uma associação entre riqueza de recursos e desempenho econômico ruim (“o paradoxo da fartura” ou “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.⁴ Mas a maldição dos recursos

¹ O Guia foi publicado pela primeira vez em junho de 2005 e revisto em abril de 2007.

² Neste documento, o termo “receita de recursos” significa as receitas derivadas da exploração de recursos naturais. Embora alguns dos princípios tenham aplicação mais ampla, o principal foco deste Guia são as receitas provenientes dos hidrocarbonetos (petróleo e gás) e da mineração.

³ O FMI lançou as primeiras iniciativas na área de normas e códigos no fim da década de 1990. Até março de 2007, o Fundo havia produzido módulos fiscais do ROSC sobre cerca de metade dos seus países membros. A maioria desses relatórios foi publicada. Mais informações podem ser obtidas no endereço <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm>.

⁴ 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) levantaram dúvidas sobre a robustez das constatações de Sachs e Warner e, posteriormente, em *Natural Resources: Neither Curse nor Destiny* (2007) argumentaram, com base em estudos de caso, que a riqueza de recursos, aliada a políticas e instituições adequadas, pode contribuir de forma significativa para o crescimento no longo prazo.

naturais não é inevitável: uma série de países (como Botsuana, Canadá, Chile e Noruega) soube tirar partido da riqueza de recursos por meio da adoção de práticas de gestão prudentes e transparentes.⁵ A pergunta fundamental para um grande número de países é como garantir que sua abundância de recursos represente sempre uma bênção. Além do possível impacto negativo sobre o crescimento, a riqueza de recursos também é vista em muitos casos como um fator importante a contribuir para a corrupção e perturbações da ordem social. Em alguns países, o petróleo, os diamantes e outros minerais (além da madeira) estão associados à incitação e ao financiamento de guerras civis, com todas as suas implicações em termos de custos sociais e econômicos.⁶ Países em desenvolvimento em que a capacidade é limitada também enfrentam grandes desafios ao lidar com os altos riscos e a complexidade das transações no sector de recursos naturais.⁷ As tabelas do Apêndice I relacionam mais de 50 países considerados ricos em hidrocarbonetos e recursos minerais.⁸ Muitos deles são países de baixa ou média renda onde a receita proveniente dos hidrocarbonetos e/ou recursos minerais responde por mais de 50% da receita pública ou de exportação.

Uma das explicações para o desempenho relativamente fraco dos demais setores da economia em alguns países ricos em recursos naturais é que o impacto do aumento do valor das exportações de recursos sobre a taxa de câmbio e a competitividade (às vezes denominado mal holandês) afasta a atividade econômica dos setores não relacionados a recursos. Uma gestão macroeconômica cuidadosa e uma política fiscal prudente podem diminuir o impacto desse fenômeno, e a condução da política fiscal de forma transparente formará uma base sólida para que se obtenha o apoio popular às difíceis decisões de política e gastos que poderão se fazer necessárias no prazo mais longo. Mais fundamental, porém, é a função essencial da transparência fiscal para a melhoria da gestão da receita dos recursos naturais, conforme enfatizado por muitos analistas. Tal função promoverá o uso eficiente dos recursos públicos, reduzirá o risco de políticas macroeconômicas instáveis e aumentará a confiança no processo orçamentário.⁹

⁵ A importância das instituições como variável explicativa é ressaltada por Sala-i-Martin e Subramanian (2003), que oferecem indícios (tanto num estudo transversal quanto no caso da Nigéria) de que o impacto da riqueza de recursos está fortemente vinculado à deterioração por ela causada na qualidade institucional, enquanto o efeito causado pela dotação de recursos naturais *per se* é reduzido.

⁶ Collier (1999) apresenta 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.

⁷ McPherson e MacSearraigh (2007) fazem uma avaliação atualizada de aspectos da “maldição dos recursos naturais” e ressaltam os altos riscos e as possíveis consequências no setor petrolífero.

⁸ Considera-se que um país é rico em hidrocarbonetos e/ou recursos minerais se ele cumpre um dos 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 2000–2005 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 2000–2005.

⁹ Katz (2004) apresenta 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

Considerando os custos potencialmente significativos de práticas não transparentes, o fortalecimento das instituições nos países ricos em recursos porém vulneráveis, visando aumentar a transparência, renderia enormes benefícios a um custo relativamente modesto. Em especial, a transparência pode ajudar a estabelecer e manter a credibilidade da arrecadação e distribuição da receita dos recursos. Esse foi um dos motivos que levou à criação da Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extrativas (EITI) em 2002.¹⁰ 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).¹¹ O presente Guia faz uso intenso desse material ao procurar incorporar à estrutura do Código recomendações quanto à transparência.

O Guia se concentra nas receitas efetivas e potenciais 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 de recursos impõe aos países em desenvolvimento: fluxos de produção e de receita muito elevados e de rápido crescimento mas de curta duração, a que se soma um grau elevado de volatilidade resultante da flutuação dos preços mundiais. Se a administração é falha, a posse dessas riquezas dá ampla margem a políticas ineficientes, comportamento arbitrário e corrupção flagrante, e todos esses fatores contribuem para o mau desempenho econômico e, em última instância, para a dilapidação da riqueza nacional do petróleo.¹²

A gestão de outros recursos não renováveis (como cobre, diamantes e ouro) suscita problemas semelhantes, porém em menor grau. Por conseguinte, a maioria das práticas sugeridas no 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. Nos diversos segmentos da mineração, também se encontram dificuldades singulares. 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 em todo o espectro das indústrias extrativas.

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.

¹⁰ Ver <http://www.eitransparency.org/section/abouteiti>.

¹¹ Os principais estudos analíticos são: Davis *et al* (2003) e 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.

¹² Vários países ricos em petróleo tiveram uma classificação bastante baixa segundo o índice de percepção da corrupção da Transparência Internacional. Os resultados da pesquisa de 2006 estão disponíveis no endereço <http://www.transparency.org/cpi/>.

Algumas das práticas sugeridas neste Guia para os setores do petróleo e da mineração 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, contudo, salvo uma ou duas exceções importantes, a magnitude dos fluxos de receita de recursos para os governos normalmente não impõe o mesmo nível potencial de problemas associados à abundância de hidrocarbonetos. Os aspectos que mais interessam a esses setores são a gestão de um conjunto comum de recursos, a consideração efetiva do impacto ambiental e o estabelecimento de regras provinciais. Aspectos específicos da transparência na silvicultura e na pesca fogem ao escopo do Guia.

Revisão do Código, Manual e Guia

A primeira edição do Guia, lançada em 2005, foi atualizada sobretudo para harmonizá-la com as novas versões do Código e do Manual, revistas em abril de 2007. Essas revisões abrangem, entre outras coisas, uma alteração na ordem dos quatro pilares da transparência fiscal (e, conseqüentemente, na ordem dos capítulos no Manual e no Guia) e modificações em algumas boas práticas para a transparência fiscal. No tocante ao Código, uma das mudanças de particular importância para a transparência da receita de recursos foi a inclusão das seguintes boas práticas:

- Os acordos contratuais entre o governo e as entidades públicas ou privadas, incluindo as empresas exploradoras de recursos naturais e operadoras de concessões públicas, devem ser claros e acessíveis ao público. (1.2.4)
- A gestão dos ativos e passivos do governo, inclusive no que diz respeito à concessão de direitos de utilização ou exploração de bens públicos, deve ter uma fundamentação legal sólida. (1.2.5)
- A arrecadação de todas as principais fontes de receita, incluindo a assistência externa e as atividades relacionadas a recursos, devem ser identificadas separadamente na apresentação do orçamento anual. (3.1.4)
- O governo deve publicar um relatório periódico sobre as perspectivas de longo prazo para as finanças públicas. (3.1.7)
- A compra e venda de bens públicos deve ser realizada de forma transparente, com a discriminação das principais transações. (4.2.4)

O Código também foi modificado de forma a expandir algumas práticas e assim incluir requisitos mais explícitos, como a especificação de um quadro de política fiscal de médio prazo e a auditoria das contas definitivas. A versão atualizada do Manual também aprofunda o tratamento de alguns assuntos pertinentes para a transparência da receita de recursos, como as parcerias público-privadas, concessões e garantias.

Além dessa harmonização com as práticas reforçadas do Código, o Guia foi enriquecido em algumas áreas, como as discussões sobre os quadros de médio prazo, relatórios de longo prazo, fundos relacionados a recursos e controle interno dos fluxos de receita. Esta nova versão também reflete a evolução recente, como o surgimento da nova estrutura de governança da Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extrativas (EITI), e foi reforçada pela inclusão de novos exemplos concretos de países.

Trabalhos Recentes do FMI, Banco Mundial e Outros Organismos

Uma das prioridades do programa de módulos fiscais do ROSC é assegurar a cobertura eficaz dos países ricos em recursos. Tais módulos têm se baseado cada vez mais em material do Guia.¹³ Além disso, no exercício de outras de suas atividades centrais, o FMI intensificou sua interação com esses países por meio do assessoramento em políticas, supervisão, *workshops* e assistência técnica. Procurou-se, sobretudo, ajudá-los a enfrentar a volatilidade dos preços das *commodities* e os desafios macroeconômicos e de política fiscal dela decorrentes. Estudos empreendidos por técnicos do Fundo salientaram os aspectos cruciais dos regimes fiscais necessários para garantir a transparência da receita de recursos. O Fundo também incentiva os 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.¹⁴

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 deu grande ênfase à transparência das receitas como base para a continuidade de seu envolvimento nesses projetos.¹⁵ Equipes do Fundo e do Banco têm trabalhado em estreito contato numa série de projetos em países ricos em recursos, como Azerbaijão e Nigéria.

Após a conferência realizada em Oslo, em 2006, a EITI, que preconiza a transparência dos pagamentos e recebimentos de receitas nas economias ricas em recursos, foi alçada ao nível de organismo internacional. Estabeleceu-se um Conselho multilateral formado por 19 representantes de cinco grupos: países que adotaram a iniciativa, países que a apóiam, organizações da sociedade civil, empresa ou associações de empresas e investidores

¹³ Ver, por exemplo, os módulos fiscais do ROSC de 2006 referentes ao **Gabão** e à **Indonésia**. As tabelas 1 e 2 (Apêndice I) destacam os países ricos em recursos sobre os quais foram publicados módulos fiscais do ROSC. Estão relacionados tanto produtores de petróleo (como **Argélia, Azerbaijão, Cazaquistão, Guiné Equatorial, Irã, México e Rússia**) e produtores de recursos minerais (como **Chile, Gana, Mauritânia, Mongólia, Papua Nova Guiné, Peru, República Quirguiz e Zâmbia**) avaliados antes da compilação do Guia.

¹⁴ Ver <http://www.imf.org/external/standards/index.htm>.

¹⁵ No relatório *Implementation of the Management Response to Extractive Industries Review*, de dezembro de 2006, o Grupo do Banco Mundial frisou, entre outras coisas, a continuidade de seu forte apoio à EITI. Ver <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/implementationtomr2.pdf>.

institucionais.¹⁶ O Presidente do Conselho é independente, e uma pequena secretaria está sendo constituída em Oslo. O FMI e o Banco Mundial participam das reuniões do Conselho como observadores e prestam assessoramento e apoio técnico à EITI.¹⁷ Juntamente com outras iniciativas mais abrangentes de transparência e combate à corrupção, os módulos fiscais do ROSC e o processo da EITI vêm recebendo forte apoio do G8 nas sucessivas reuniões daquele grupo.¹⁸

A melhoria da qualidade e disseminação dos dados do mercado petrolífero vem sendo promovida no plano mundial pela iniciativa conjunta de dados do petróleo (Joint Oil Data Initiative – JODI).¹⁹

Abordagem e Estrutura do Guia

O Guia está estruturado da mesma forma que o Manual. São quatro capítulos, um para cada pilar da transparência fiscal: i) definição clara de funções e responsabilidades, ii) abertura dos processos orçamentários, iii) acesso público à informação e iv) garantias de integridade. Cada capítulo do Guia relaciona uma série de boas práticas de transparência fiscal específicas para a área de recursos e, por meio de números de três dígitos, faz referência a boas práticas específicas constantes do Código. Assim como no Manual, algumas práticas são extraídas de normas complementares ao Código (por ex., normas internacionais de auditoria e contabilidade).²⁰ O Guia também apresenta exemplos práticos de países específicos e aborda

¹⁶ Entre as organizações da sociedade civil (OSC) representadas no Conselho figuram a Global Witness, o Open Society Institute (OSI) e a Transparência Internacional do Reino Unido. O lançamento da EITI recebeu forte apoio de uma coalizão de cerca de 300 OSC, as quais iniciaram uma campanha em 2002 chamada “Publique o que Paga” (Publish What You Pay, ou PWYP), que busca 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 empresa. A publicação da Revenue Watch/Open Society Institute intitulada *Follow the Money: A Guide to Monitoring Budgets and Oil and Gas Revenues* apresenta uma visão panorâmica do trabalho da sociedade civil no monitoramento do uso orçamentário da receita do petróleo.

¹⁷ Outros organismos internacionais, como o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (EBRD) e a Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE), também estão envolvidos nas atividades do Conselho e apóiam o processo da EITI.

¹⁸ Em sua reunião de 2003, em Evian, o G8 incentivou a participação no ROSC e a publicação dos módulos 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). Essa posição foi reiterada em subseqüentes reuniões do G8, mais recentemente em São Petersburgo (<http://en.g8russia.ru/docs/14.html>). Em 2004, na reunião de cúpula de Sea Island, quatro países (Geórgia, Nicarágua, Nigéria e Peru) firmaram pactos nos quais declaravam sua intenção de implementar metas de transparência fiscal. A reunião de cúpula de Gleneagles (2005) confirmou o apoio à EITI.

¹⁹ Ver <http://www.jodidata.org/FileZ/ODTmain.htm>.

²⁰ O Manual se baseia, por exemplo, nos princípios de governança corporativa da OCDE no tocante à divulgação de informações das empresas públicas (os quais são de importância especial para o tratamento das empresas nacionais de recursos naturais), no código de conduta dos servidores públicos, da ONU, e nos princípios fundamentais das estatísticas oficiais, da ONU.

problemas enfrentados na sua implementação, extraídos da literatura recente sobre esses tópicos ou da experiência direta dos países (em muitos casos, o texto faz referência a *websites* para proporcionar acesso direto a informações mais detalhadas).

O Guia foi concebido para ser usado da mesma maneira que o Manual, ao fornecer material complementar sobre as práticas relacionadas a recursos. A implementação das boas práticas discutidas no Guia é voluntária. Para os países ricos em recursos, assim como para os demais, a participação no módulo fiscal do ROSC constitui um passo importante para identificar pontos fortes e fracos na área de transparência, bem como para sinalizar seu compromisso com a implementação de reformas. Ao mesmo tempo em que serve às autoridades nacionais como fonte de referência sobre boas práticas, o Guia forma uma base para discussões com o corpo técnico do FMI e com outros organismos externos que podem abranger a possibilidade de prestação de assistência técnica ou outras atividades indicadas para melhorar a transparência e gestão da receita de recursos.

É especialmente importante reconhecer a diversidade das experiências dos países ao promover a transparência da receita de recursos. O ritmo de reforma deve ser ditado pelas circunstâncias de cada país. O Guia recomenda práticas extraídas da experiência de economias avançadas, bem como de alguns países de mercado emergente e em desenvolvimento que estão melhorando seus padrões de transparência. Tais recomendações servem de ponto de referência. Contudo, muitos países em desenvolvimento precisam superar limitações básicas de capacidade para então poderem adotar essas práticas por completo. Assim, o Guia não tem como intenção fixar parâmetros inatingíveis; ele permite aos países avaliar sua situação atual em comparação a boas práticas reconhecidas. A correção de deficiências 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.

Os países precisarão definir prioridades entre as práticas sugeridas, tanto em termos de seu ordenamento temporal quanto em consonância com suas circunstâncias 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 mecanismos exigidos no âmbito da EITI ou outros formatos que garantam 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 ritmo de extração dos recursos e o uso da respectiva receita. 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. A curto prazo, portanto, 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.

O restante deste Guia está organizado da seguinte forma: apresenta-se a seguir uma síntese das boas práticas de transparência fiscal na gestão da receita de recursos naturais. Os quatro capítulos seguintes discutem essas práticas e temas correlatos em mais profundidade. O Capítulo I trata da aplicação do preceito do Código sobre a definição clara de funções e responsabilidades do governo à receita de recursos. O Capítulo II discute questões relacionadas à abertura dos processos orçamentários, com ênfase na necessidade de vincular explicitamente a receita de recursos aos objetivos globais de estabilização fiscal e de sustentabilidade a longo prazo. O Capítulo III se concentra no acesso público à informação, incluindo a aplicação das diretrizes da EITI. O Capítulo IV enfoca o estabelecimento de garantias gerais de integridade na gestão da receita de recursos. Por fim, o Apêndice I relaciona os países definidos como ricos em hidrocarbonetos e/ou recursos minerais.

RESUMO DAS BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA FISCAL NA GESTÃO DA RECEITA DE RECURSOS

Uma visão geral das boas práticas de transparência da receita de recursos sugeridas no Guia é apresentada a seguir como ponto de partida para o cumprimento voluntário. As práticas são relacionadas segundo a mesma estrutura abrangente do Código, que agrupa as boas práticas de transparência fiscal de acordo com quatro pilares.²¹ Ao lado de cada prática aplicada especificamente aos recursos naturais, encontram-se referências de três dígitos que remetem às respectivas boas práticas do Código.

I. Definição Clara de Funções e Responsabilidades

A. Quadro Jurídico da Receita de Recursos Naturais 1.2.4/1.2.5

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 deve ser especificado em leis, regulamentos e procedimentos que abarcam todos os estágios de desenvolvimento dos recursos.

B. Regime Fiscal 1.2.2/1.2.4

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 devem ser apresentados ao público de maneira aberta e abrangente.

C. 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 deve exigir a divulgação irrestrita de todas as receitas relacionadas aos recursos naturais, os empréstimos recebidos e passivos correspondentes e os haveres em ativos.

D. Participação Acionária 1.1.5/1.2.4

O envolvimento do governo no setor de recursos naturais por meio de participação acionária deve ser amplamente divulgado e as implicações devem ser explicadas ao público.

²¹ As boas práticas descritas neste Guia são as que, como sugere a experiência dos países, constituem elementos essenciais da transparência da receita de recursos e devem ser levadas em conta por todos os países 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.

E. 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 devem ser claramente definidas.

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

F. 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 devem ser claramente definidos e descritos na documentação orçamentária.

G. Níveis Infranacionais de Governo e Receita de Recursos Naturais **1.1.3**

Os acordos pelos quais a receita de recursos é cedida ou compartilhada entre o nível central e os níveis infranacionais de governo devem ser bem definidos e refletir diretamente os objetivos da política fiscal e macroeconômica nacional.

II. Abertura dos Processos Orçamentários

A. Política Fiscal e Receita de Recursos Naturais **2.1.2/2.1.4**

O quadro orçamentário deve incorporar 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.

B. Política Fiscal, Fundos Relacionados a Recursos Naturais e Orçamento **2.1.5**

Os mecanismos de coordenação das operações de fundos criados para a gestão da receita de recursos com outras atividades fiscais devem ser claramente especificados.

C. Operações de Fundos Relacionados a Recursos Naturais **2.1.2**

As regras operacionais aplicadas a fundos relacionados a recursos devem ser claramente enunciadas como parte de um quadro global de política fiscal.

D. Política Fiscal e Gestão dos Ativos

2.1.2/1.2.5

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

E. Contabilização da Receita de Recursos Naturais

2.2.1

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

III. Acesso Público à Informação

A. Documentação Orçamentária da Receita de Recursos e Respective Gastos 3.1.1/3.1.4

Todas as transações relacionadas à receita de recursos, inclusive por meio de fundos relacionados a recursos, devem ser claramente identificadas, descritas e documentadas no processo orçamentário e nas contas definitivas.

B. Informações sobre Pagamentos de Receita das Empresas de Recursos Naturais 3.1.4

Os relatórios sobre receitas do governo referentes a pagamentos feitos pelas empresas de recursos devem ser divulgados como parte do processo orçamentário e contábil do governo.

C. Saldo Fiscal

3.2.3

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

D. Informações sobre a Dívida Relacionada aos Recursos Naturais

3.1.5

Os relatórios da dívida publicados pelo governo devem identificar 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 devem ser divulgados.

E. Informações sobre Ativos **3.1.5**

Todos os ativos financeiros do governo no país ou no exterior, inclusive os decorrentes de atividades relacionadas a recursos naturais, devem ser divulgados integralmente nas demonstrações financeiras do governo.

F. Estimativa do Patrimônio em Recursos Naturais **3.1.5**

Estimativas do patrimônio em recursos naturais, com base nos possíveis fluxos de produção e nos pressupostos adotados, devem ser divulgadas.

G. Informações sobre Passivos Contingentes e Atividades Parafiscais **3.1.3**

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

H. Riscos Fiscais **3.1.3**

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

IV. Garantias de Integridade

A. Controles Internos e Auditoria da Receita de Recursos Naturais **4.2.5**

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, devem ser descritos com clareza e divulgados.

B. Abertura da Administração Tributária **4.2.6/1.2.1**

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

C. Supervisão das Empresas

4.3.1/1.1.5

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

D. Supervisão dos Fluxos de Receita entre as Empresas e o Governo

4.3.1

O tribunal de contas ou outra entidade independente deve prestar contas regularmente ao parlamento sobre os fluxos de receita entre as empresas nacionais e estrangeiras e o governo, e sobre eventuais discrepâncias entre diferentes conjuntos de dados sobre esses fluxos.

I. DEFINIÇÃO CLARA DE FUNÇÕES E RESPONSABILIDADES

1. Uma boa parte do trabalho de gestão da receita de recursos naturais depende das relações entre o governo, as empresas nacionais de recursos naturais (ENRs) e as empresas internacionais. Tais relações 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, desde a exploração até o abandono das atividades. A exploração normalmente é o elemento de maior risco em qualquer projeto da indústria extrativa, embora exista uma diferença a esse respeito entre a mineração e a indústria do petróleo,²² e em geral são necessários gastos substanciais até a confirmação de uma descoberta. Políticas do governo que visem incentivar o investimento por empresas internacionais ou o uso de ENRs nos vários estágios de desenvolvimento devem ser bastante claras. 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. Este capítulo do Guia examina o quadro jurídico que rege essas relações, a natureza especial do regime fiscal aplicado às empresas de recursos, o papel abrangente das ENRs, inclusive as suas atividades não comerciais, e a clareza dos regimes de partilha de receitas com os níveis infranacionais de governo.

A. Quadro Jurídico da Receita de Recursos Naturais

1.2.4/1.2.5

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

O Quadro Jurídico Básico

2. 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 também deve ser estabelecido de maneira clara em leis, regulamentos e procedimentos que abrangem todos os estágios de desenvolvimento dos recursos. O quadro jurídico deve estabelecer o alicerce para a conciliação dos interesses divergentes das principais partes interessadas, como o Estado, os investidores privados, os detentores dos direitos de superfície, as partes que possam ser afetadas pelo impacto social e ambiental das indústrias extrativas e a sociedade civil. 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

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

do quadro jurídico proporciona uma proteção importante aos investidores estrangeiros e deve ajudar a garantir o uso eficaz dos recursos para benefício público. Um elemento do quadro jurídico cuja importância tende a crescer é o estabelecimento de leis e regulamentos que visem garantir a gestão transparente das receitas e dos ativos acumulados por intermédio do processo orçamentário, com vistas a atingir os objetivos nacionais.

3. 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).

4. 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,²³ 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).

5. Os quadros jurídicos modernos relativos ao setor de recursos naturais tendem a enfatizar um ambiente aberto aos investidores nacionais 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 de todos os regimes fiscais e parafiscais.

²³ No Iêmen, cada CPP se torna lei por intermédio de um decreto presidencial.

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 a 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 e ganham cada vez mais destaque em economias de mercado emergente e em desenvolvimento ricas em recursos naturais. 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

6. 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.²⁴ Com base nesses critérios, as práticas podem ser agrupadas em três grandes categorias:

Licitação aberta — condições fixas

7. A licitação aberta com procedimentos claramente definidos e propostas fechadas constitui a melhor prática. Esse 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 programa de trabalho (ou às vezes de despesas).²⁵ Timor-Leste, um dos novos países produtores de petróleo e gás, desde o início procurou estabelecer processos de licitação aberta visando a concorrência em nível internacional (com base no programa de trabalho oferecido). As propostas recebidas e a concessão final dos contratos são divulgadas.²⁶ Os dados sísmicos e de perfurações contidos na proposta vencedora também são levados a público ao fim do processo.²⁷ Os Estados Unidos utilizam a licitação aberta no caso dos

²⁴ Na mineração, contudo, os direitos muitas vezes são outorgados na ordem de chegada das propostas, o que quase nunca ocorre no licenciamento da exploração de petróleo.

²⁵ Nas propostas de programa 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.

²⁶ As melhorias recentes nos processos licitatórios em Timor-Leste, bem como em Angola e na Nigéria, são apresentadas de forma resumida por McPherson e MacSearraigh (2007).

²⁷ 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,

(continua)

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

8. Alguns países apresentam variações significativas em suas condições. As licenças podem ser alocadas num processo de propostas fechadas com base em diversos parâmetros, que podem incluir elementos como programas 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, embora a sua interpretação se torne cada vez mais complexa à medida que aumenta o número de parâmetros das propostas. As rodadas de apresentação de propostas devem estar abertas a escrutínio por observadores internacionais.

Acordos negociados

9. Os acordos negociados se caracterizam pela ausência de propostas fechadas 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 normalmente 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.

10. No ambiente atual da indústria do petróleo, muitas situações 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 Boxe 1, a seguir, uma discussão sobre o gás natural), por exemplo, é bem provável

35 anos 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 a 10 anos, após o qual os dados se tornam públicos.

Boxe 1. O Gás Natural e a Transparência Fiscal¹

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 e à falta de um preço formado num mercado amplamente estabelecido. Sem contar as conseqüências econômicas da natureza do suprimento de gás, essas características criam dificuldades únicas para o estabelecimento de um regime fiscal transparente.

O gás natural, que pode ou não estar associado ao petróleo bruto num reservatório, é transportado por gasodutos ou, na forma de gás natural liquefeito (GNL), por navios-tanques. 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.

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.

O fator geográfico, aliado 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), tende 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, pelo 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.

¹ Extraído principalmente de Okogu (2002).

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.

11. 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 sigilo 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, uma vez que a exigência de divulgar o resultado do processo ao legislativo e ao público em geral aumenta a pressão para que o governo faça o melhor negócio.

B. Regime Fiscal

1.2.2/1.2.4

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 devem ser apresentados ao público de maneira aberta e abrangente.

12. 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.

13. Na indústria do petróleo, além da quantidade expressiva da produção que se encontra sob controle direto do governo,²⁸ duas modalidades amplas de regimes fiscais são utilizadas para definir as parcelas da renda dos recursos entre o governo e os investidores: i) regimes de impostos/*royalties*, pelos quais as empresas obtêm licenças de prospecção, exploração e venda do petróleo, estando sujeitas a uma série de instrumentos tributários (e não tributários) e ii) contratos de partilha de produção (CPP), pelos quais as empresas são contratadas para

²⁸ De um total aproximado de 81 milhões de barris produzidos por dia em 2005, cerca de 25 milhões foram produzidos no Oriente Médio por países da OPEP (incluindo Arábia Saudita, Irã e Kuwait) sob controle parcial ou total do Estado. Ver BP, *Statistical Review of Energy* (2006) e Daniel (2002a).

extrair e desenvolver os recursos em troca de uma participação na produção.²⁹ Vários outros mecanismos fiscais podem ser aplicados a um ou outro regime, e os CPPs também podem incorporar alguns elementos de impostos ou *royalties*.³⁰ 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 ao desejo das empresas de receber, em suas jurisdições de origem, deduções pelo imposto pago no exterior. Cada uma dessas modalidades pode ser formulada de modo a atingir metas idênticas no tocante à participação na receita e na dosagem de riscos e benefícios, e o regime fiscal pode incorporar aspectos de ambas. 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 os que estão abrindo novas frentes de produção ou reestruturando seus acordos.³¹

Regimes de Impostos/Royalties

14. 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.

15. 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 considerações 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

²⁹ 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 naquele momento, ao passo que, no caso do CPP, o contratado obtém o direito de propriedade sobre a parcela que lhe cabe.

³⁰ O uso de CPPs não é comum na exploração mineral em rocha dura (ver Kumar, 1995, p. 12).

³¹ Ver em Johnston (2004) 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.

Boxe 2. O Regime Fiscal e a Participação do Governo

Dada a complexidade dos regimes fiscais específicos de cada país, uma abordagem comumente usada na análise de CPPs e outros acordos é a preparação de 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 fossem divulgadas. Os dados sobre a participação do governo nos diferentes países e projetos são relativamente fáceis de obter no setor, mas pouca atenção tem sido dedicada à sua possível relevância para a transparência.

Um resumo nesse nível, tem, porém, limitações óbvias, como salientou Johnston (2004). 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 para-fiscais (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 da 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.

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, salvo no caso da aplicação 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 pela qual se procura 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.³²

16. As melhores práticas, de toda a gama de opções, permitiriam definir o regime tributário básico do setor em termos dos impostos normais aplicados a todas as empresas, acrescido de algumas variações em função de políticas (*royalties*, imposto adicional sobre lucros) que constituem uma parte integrante do regime.³³ Quaisquer concessões especiais além do previsto deveriam ser identificadas e declaradas como *renúncia fiscal*.³⁴ 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.

CPPs

17. Em princípio e por definição, os CPPs são 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.³⁵

³² Daniel (2002b) apresenta uma breve discussão dos regimes de tributação do petróleo.

³³ 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 (<http://www.regjeringen.no/en/ministries/oed.html?id=750>). 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%. A política de depreciação e as 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)

³⁴ Ver no 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.

³⁵ A Indonésia foi pioneira no uso de CPPs no setor do petróleo, utilizando um contrato-modelo e determinados parâmetros econômicos lícitáveis ou negociáveis. Os CPPs indonésios não variam muito entre si, mas revisões
(continua)

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.

18. 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.

Outros Elementos do Regime

19. Outros elementos que poderiam fazer parte do quadro global de políticas são 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

20. 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) 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.

periódicas do regime fiscal resultaram na evolução de diferentes “gerações” de contratos-modelo. Essa questão é discutida no parágrafo 11 do módulo fiscal do ROSC de 2006 referente à **Indonésia**.

Impostos indiretos

21. 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 utilizados como incentivo ao investimento. Para fins de transparência fiscal, os custos de qualquer incentivo oferecido por meio de isenções de impostos indiretos (inclusive tarifas de importação aplicadas a insumos intermediários) devem ser reconhecidos claramente, seja como parte do regime fiscal global, seja mediante o cálculo em separado como renúncia fiscal.

22. A restituição do IVA apresenta problemas específicos. Conforme assinalado por Sunley, Baunsgaard e Simard (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.³⁶

Bônus e pagamentos não tributários

23. 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 (perde-se de um lado, mas ganha-se de outro, o que pode muito bem ser justificado em termos de gestão de risco pelo 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 esse 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.

³⁶ 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.

Cláusulas de estabilidade fiscal

24. 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.

C. 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 deve exigir a divulgação irrestrita de todas as receitas relacionadas aos recursos naturais, os empréstimos recebidos e passivos correspondentes e os haveres em ativos.

25. 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 à 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 aplicadas primeiro 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, salvo raras exceções, 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.

26. Sempre que os pagamentos de receita de recursos forem recebidos por uma ENR, por um fundo relacionado a recursos ou pelos governos locais, a justificativa para esse arranjo deve ser explicitada. A boa prática é que todas essas receitas passem pelo orçamento do Estado antes de serem apropriadas para fins de despesas.

27. O direito de tomar empréstimos para fins públicos deve 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. Nesse aspecto, a transparência 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 rigorosamente 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. Contudo, em vários países em desenvolvimento ricos em recursos, a prática muitas vezes se distancia bastante dessas normas: 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 pelo tribunal de contas.

28. Os haveres em ativos relacionados a recursos naturais também devem ser submetidos a regras claras de divulgação, a despeito 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 Capítulo III). Presumindo que se produza um balanço patrimonial completo do governo, os ativos devem ser declarados como parte do balanço consolidado do governo.³⁷

D. Participação Acionária

1.1.5/1.2.4

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

29. 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 (2003) 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%. O governo pode adquirir participação acionária 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

³⁷ Essas práticas recomendadas se coadunam com os requisitos do quadro estatístico do *Government Finance Statistics Manual* (2001).

medidas variadas, com recursos de sua parcela dos lucros ou do *profit oil*.³⁸ Além disso, alguns sistemas dão ao governo a opção de adquirir a participação num projeto no momento da descoberta. De modo geral, porém, as condições favoráveis de participação do governo envolvem alguma forma de redução compensatória em outro componente do regime fiscal. Deve-se divulgar da maneira mais completa possível todas essas concessões e seus custos.

30. 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.³⁹

31. Quando o grosso da produção está sob controle estatal direto, os pagamentos entram no orçamento na forma de impostos e dividendos ou como outros tipos de rendimento, tais como 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 as demonstrações de contas da ENR sejam colocadas 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.

E. 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 devem ser claramente definidas.

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

32. As ENRs vêm assumindo um papel de cada vez mais destaque, especialmente no setor de petróleo.⁴⁰ 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); um propósito

³⁸ Daniel (1995) 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.

³⁹ 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.

⁴⁰ Por exemplo, McPherson (2003) observa que as ENPs controlam 90% das reservas mundiais de petróleo e respondem por 73% da produção.

fundamental era o de obter o 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, aliada à 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 reavaliação crucial 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.⁴¹ Conforme discutido na seção III.C., 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.

33. Duas questões que influenciam diretamente a transparência fiscal para todas as ENRs são discutidas por McPherson (2003):

- 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 em 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.⁴²
- As funções de formulação de políticas e regulamentação frente ao ministério setorial e o ministério das finanças devem ser claramente definidas. Esse problema é minimizado quando as empresas se concentram principalmente em atividades comerciais.

34. O tratamento adequado dessas questões exige que as 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,⁴³ 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

⁴¹ Ver McPherson (2003).

⁴² Para fins de transparência, a melhor prática seria eliminar as APFs e conceder subsídios diretamente no âmbito do orçamento. O mínimo exigido segundo a boa prática de transparência fiscal é uma descrição clara das APFs, acompanhada de uma explicação de sua função na política fiscal global. 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.

⁴³ Ver no Manual uma discussão dos princípios de governança corporativa da OCDE.

auditoria). As funções administrativa e de política do governo normalmente também precisam ser mais bem definidas. 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 de funções.⁴⁴ Em muitos aspectos, reformas administrativas e na área de políticas devem forçosamente preceder a implementação de melhorias em muitos outros elementos da transparência e gestão de recursos, pois a maioria dessas melhorias depende da definição clara de linhas de responsabilidade.

F. 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 devem ser claramente definidos e descritos na documentação orçamentária.

APFs Econômicas e Sociais

35. As empresas estatais e instituições do governo, bem como o banco central, podem realizar atividades parafiscais (APFs).⁴⁵ 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. Essas questões são discutidas amplamente no Manual, mas são de especial importância no caso dos países ricos em recursos onde as responsabilidades do governo são transferidas para órgãos setoriais em que se concentram os recursos financeiros e administrativos.⁴⁶ Com respeito aos setores de recursos naturais, os principais tipos de APFs estão relacionados às seguintes áreas:

⁴⁴ A política e o licenciamento, bem como a tributação do petróleo e os temas fiscais relacionados são responsabilidade do governo (ou seja, Ministério 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 (2003, p. 200).

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Declarações sobre as atividades parafiscais são fundamentais para a transparência fiscal. Devem, no mínimo, indicar a finalidade de cada atividade parafiscal, sua duração e os beneficiários em potencial. Além disso, devem incluir ao menos uma avaliação do possível impacto sobre a área fiscal e, sempre que possível, uma quantificação das atividades. Mais detalhes podem ser encontrados nos Capítulos I e III do Manual.

- **Energia:** 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;
- **Despesa pública:** prestação, pelas ENRs ou empresas internacionais, de serviços sociais ou outros bens públicos normalmente supridos pelo governo geral;
- **Emprego:** criação de empregos nas ENRs ou atividades afins que vão além do que se faria se as empresas fossem administradas em termos estritamente comerciais; e
- **Empréstimos:** uso da alavancagem da empresa para tomar empréstimos em nome do governo.

36. As APFs relacionadas à área de energia geram distorções no mercado e subdimensionam o tamanho das atividades do governo e o tamanho do déficit orçamentário. 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 provoca uma má alocação de recursos e 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 energéticas. Outras conseqüências em termos da redução da responsabilidade gerencial, tanto pelas atividades comerciais quanto pelas não comerciais, já foram tratadas na seção anterior.

37. 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 custos operacionais.⁴⁷ Os subsídios efetivos aos consumidores às vezes são ainda maiores se as paraestatais do setor energético deixam que estes acumulem pagamentos em atraso.⁴⁸ Um tipo de APF específico ao setor de petróleo 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 energética do governo, 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

⁴⁷ 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.

⁴⁸ No passado, essa era uma característica comum a uma série de países ricos em recursos energéticos da antiga União Soviética. Petri *et al.* (2002), por exemplo, apresentam análises detalhadas das atividades parafiscais do setor de energia devido aos subsídios implícitos do petróleo e de outros recursos energéticos.

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).⁴⁹

38. As APFs relacionadas à despesa pública envolvem as empresas nacionais de recursos naturais ou as empresas internacionais que assumem a responsabilidade por serviços ou bens públicos que normalmente são supridos pelo governo geral. O governo pode apontar como justificativa que essas atividades representam uma parceria desejável com as empresas para atender as necessidades das comunidades. Em alguns casos, argumenta-se, por exemplo, que as empresas estão em melhores condições de oferecer serviços a comunidades distantes do que o governo.⁵⁰ Ademais, as próprias empresas talvez acreditem que têm a ganhar com uma melhor acolhida nas comunidades afetadas pelo desenvolvimento de recursos.⁵¹ 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.

39. 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.⁵² A cobertura das APFs nos documentos orçamentários, acompanhada dos esclarecimentos devidos, não deve ser discriminatória, ou seja, as atividades pertinentes devem ser cobertas a despeito do tipo de empresa (privada ou pública).

40. 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

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

⁵⁰ Por exemplo, esse foi um dos motivos por que a empresa angolana Sonangol substituiu o governo central na condução de várias atividades econômicas, sociais e financeiras durante a prolongada guerra civil em Angola.

⁵¹ Tecnicamente, uma APF existe apenas se a empresa atua por determinação do governo. Em alguns casos, as empresas de recursos decidem oferecer um serviço ou bem não comercial simplesmente para conquistar a clientela na comunidade local. Mesmo que seja esse o caso, o valor gasto nessas atividades deve ser identificado tanto nos relatórios financeiros da empresa como no orçamento, a fim de tornar pública a despesa total incorrida para suprir o bem ou serviço público em questão.

⁵² 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; neste caso, 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.

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.

41. 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.⁵³ Um bom exemplo é o “regime de crédito tributário infra-estrutural” das empresas de mineração de Papua Nova Guiné. Em face da reconhecida limitação de capacidade dos governos locais para 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.

42. As APFs relativas a empregos são semelhantes na teoria, mas envolvem custos e objetivos sociais não tão bem definidos. Um exemplo bastante comum é a criação de empregos nas ENRs em níveis muito acima do que seria necessário em empresas geridas com fins comerciais. 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.⁵⁴

43. As APFs relativas a empréstimos⁵⁵ também são uma extensão da autoridade fiscal exercida pelas ENRs 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 arranjo

⁵³ Segundo a melhor prática em termos de transparência, deveria ser incluído no orçamento um subsídio à empresa a fim de cobrir o custo total da despesa obrigatória. Contudo, se a despesa for compensada total ou parcialmente por uma redução do imposto a pagar, seria importante inserir no orçamento uma descrição completa desse arranjo, indicando o custo total da APF e o valor da receita não arrecadada em virtude de uma dedução de imposto ou outro tipo de isenção (ou seja o elemento associado de renúncia fiscal).

⁵⁴ Por exemplo, como parte do desenvolvimento do setor petrolífero da Indonésia, foi instituído um “fundo de utilização do *know-how* e desenvolvimento de capacidades” (DPKK), com o objetivo de incentivar a contratação de mão-de-obra local. O fundo é financiado por pagamentos obrigatórios de US\$ 100 ao mês por trabalhador expatriado.

⁵⁵ McPherson cita como exemplo a empresa angolana Sonangol. O relatório da Global Witness “Time for Transparency” também apresenta exemplos de outros países (Global Witness 2004).

implica a necessidade de esclarecer as funções da empresa de recursos naturais e do ministério das finanças.

Questões Ambientais e Abandono da Área

44. 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 e informado ao público em geral 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.

45. 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 levados a público, 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 específicos⁵⁶ — embora mesmo nesses países ainda haja espaço para aperfeiçoar a divulgação do apoio implícito do Estado aos gastos ambientais por meio do sistema tributário.⁵⁷

⁵⁶ 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://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/bro/2005/0004/ddd/pdfv/243848-miljo_05_engelsk.pdf.

⁵⁷ 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 e o mecanismo de acumulação (por ex., uma conta de custódia), assim como

(continua)

G. Níveis Infranacionais de Governo e Receita de Recursos Naturais

1.1.3

Os acordos pelos quais a receita de recursos é cedida ou compartilhada entre o nível central e os níveis infranacionais de governo devem ser bem definidos e refletir diretamente os objetivos da política fiscal e macroeconômica nacional.

46. 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. 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.⁵⁸

Considerações de Política Econômica e Fiscal

47. 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 Visão Geral) têm aplicação semelhante, senão maior, no caso de governos 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.⁵⁹ Outro argumento a corroborar a concentração da receita dos recursos naturais no governo central é a

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.

⁵⁸ Na Nigéria, por exemplo, os governos estaduais e locais não são obrigados a prestar contas sobre 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.

⁵⁹ Além disso, a debilidade do governo torna mais difícil desenvolver uma política macroeconômica coordenada para fins de estabilização e de poupança.

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.

48. Todavia, em que pesem esses argumentos, o controle sobre a receita dos recursos naturais não raro é descentralizado. Em alguns países, os governos infranacionais são proprietários dos recursos naturais.⁶⁰ 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.⁶¹ Medidas outras que não a partilha da receita direta 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. Fatores relacionados à gestão fiscal e à equidade geralmente também tornam necessário 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).

49. 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 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.⁶² Na Argentina, três províncias (com apenas 3% da população) respondem por quase três quartos da produção total de petróleo. Fatores semelhantes se aplicam ao caso 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.⁶³ Neste último caso,

⁶⁰ 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.

⁶¹ 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). Na esteira desses conflitos e da tensão constante, os governos centrais de Nigéria e Indonésia concordaram 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.

⁶² Na prática, vários fatores são levados em consideração na Indonésia, no âmbito de um amplo sistema de transferências intergovernamentais. As receitas arrecadadas pelo governo central a título de imposto sobre propriedade, imposto de renda das pessoas físicas e imposto sobre recursos naturais (por ex., petróleo, gás, silvicultura e mineração) são partilhadas com os governos infranacionais de acordo com percentagens específicas. Os parágrafos 11 e 12 do módulo fiscal do ROSC de 2006 referente à **Indonésia** apresentam mais detalhes e discutem aspectos relacionados à partilha da receita de recursos.

⁶³ Martinez-Vazquez e Boex (2000).

porém, em 2006 cerca de 96% da receita do petróleo foi 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.⁶⁴

50. 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.⁶⁵ 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., Cazaquistão, Colômbia, Equador, Indonésia, México, Nigéria, Rússia e Venezuela).⁶⁶ 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.

51. 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. Outros países, como Papua Nova Guiné, Filipinas e Nigéria, também contam com sistemas de participação na receita no nível infranacional. Na Bolívia, existe pressão para que se revertam as mudanças no sistema de alocação da receita dos hidrocarbonetos, que haviam sido concebidas de modo a aumentar a alocação de receita aos governos infranacionais, principalmente às províncias produtoras de petróleo ou gás.

Diretrizes de Transparência Fiscal

52. Qualquer que seja a escolha, o regime de participação nas receitas no nível infranacional deve ser norteado por regras e princípios claros. Além disso, os poderes de tributar, os acordos de participação na receita e as responsabilidades pelas despesas devem se basear em princípios estáveis e em fórmulas acordadas, os quais devem ser desenvolvidos e aplicados de uma maneira aberta e uniforme. Tais princípios devem abarcar não apenas os entendimentos entre os diversos níveis de governo quanto ao acordo original, mas também as regras e procedimentos para modificar esse acordo. Nesse aspecto, Brosio (2003) sugeriu que

⁶⁴ Ahmad e Mansoor (2002) descrevem esse regime de equalização horizontal na Indonésia.

⁶⁵ Os sistemas dos países produtores de petróleo são analisados a fundo em Ahmad e Mottu (2003).

⁶⁶ 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.

o sistema de participação infranacional nas receitas continue em 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.

II. ABERTURA DOS PROCESSOS ORÇAMENTÁRIOS

53. Os mesmos princípios de transparência recomendados para outras áreas do orçamento público devem ser aplicados aos processos de planejamento, alocação, desembolso e prestação de contas da receita de recursos. As características especiais dessa receita, contudo, exigem que os governos dêem destaque à clareza da política com relação ao tratamento explícito dos riscos decorrentes da base de recursos, à transparência na contabilidade e ao controle de receitas e despesas. Em especial, o governo deve explicar claramente ao público as políticas que visam reduzir o impacto da volatilidade dos fluxos de receita e garantir a sustentabilidade fiscal a longo prazo. Fundos de poupança ou de estabilização, se for o caso, devem estar inteiramente integrados ao quadro global de política fiscal. Todos os ativos relacionados a recursos naturais devem ser divulgados e as políticas de gestão devem ser abertas. Esta seção abrange essas e outras boas práticas de transparência que permitirão a aplicação eficaz da política fiscal nos países ricos em recursos.

A. Política Fiscal e Receita de Recursos Naturais

2.1.2/2.1.4/3.1.7

O quadro orçamentário deve incorporar 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.

54. Os governos que se beneficiam de grandes fluxos de receita da exploração de recursos naturais enfrentam uma série de questões que precisam ser consideradas abertamente para fins de transparência fiscal. Primeiro, as receitas estão sujeitas à elevada e imprevisível volatilidade dos preços, cujos efeitos podem desestabilizar o orçamento e a liquidez. Segundo, como os recursos não são renováveis, é importante ter em conta outras opções no tocante aos possíveis ritmos de exploração e à distribuição intergeracional dos fluxos de renda, assim como a distribuição dos gastos e o impacto social imediato das indústrias de recursos. Terceiro, o impacto econômico dos elevados ingressos da receita de recursos precisa ser estudado cuidadosamente à luz dos possíveis efeitos do “mal holandês”, que se caracteriza 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.

55. Um quadro de políticas governamentais claro que reconheça todas essas questões é alicerce essencial para a construção de um sistema de gestão fiscal transparente e eficaz nos países ricos em recursos. As exigências constantes do Código no sentido de o processo orçamentário ser conduzido no contexto de um quadro de política fiscal e macroeconômica de médio prazo (prática 2.1.2) e de o governo publicar um relatório periódico sobre as

perspectivas de longo prazo para as finanças públicas (prática 3.1.7) são, portanto, de especial importância para esses países, pois esclarecem as diferentes opções de política fiscal face à arrecadação de receitas de recursos no futuro. Questões ligadas à sustentabilidade fiscal (prática 2.1.4) também precisam ser solucionadas diretamente, considerando de maneira clara a sensibilidade da análise de sustentabilidade às diferentes hipóteses quanto ao ritmo de exploração, preços de exportação e outras variáveis econômicas.

56. Todos os países devem estar capacitados a desenvolver um quadro de médio prazo e conduzir uma análise de sustentabilidade fiscal a longo prazo, mas é provável que, no início, o nível de detalhe seja limitado pela capacidade do sistema de gestão financeira do Estado.⁶⁷ Alguns países talvez precisem seguir uma implementação gradual.⁶⁸ Os elementos de particular importância para os países ricos em recursos são os seguintes:⁶⁹

- Estabelecimento de um quadro fiscal de médio prazo que inclua uma exposição abrangente dos objetivos da política fiscal, as projeções macroeconômicas gerais de médio prazo (com base em pressupostos realistas e claramente delineados) e as metas fiscais agregadas;
- Identificação e análise periódica dos principais riscos para a posição fiscal e a política orçamentária (com destaque para os riscos macroeconômicos, os riscos de controle e os passivos contingentes);
- Avaliações periódicas da sustentabilidade fiscal a longo prazo, enfocando a produção de recursos naturais e as expectativas de preços;
- Um processo aberto para definir as prioridades de gastos orçamentários.

57. Para assegurar que todos os aspectos da sustentabilidade da política fiscal sejam considerados, o quadro de médio prazo precisa abranger todos os fundos extra-orçamentários, atividades para-fiscais e renúncias fiscais. A eficácia desse quadro é maior num contexto em que o orçamento é unificado e estratégias de gestão de risco são aplicadas. A publicação das projeções de médio prazo, inclusive dos pressupostos econômicos e de política usados no quadro, é crucial para ajudar o público a entender as implicações futuras da política fiscal corrente.

⁶⁷ A Colômbia implementou um quadro fiscal de médio prazo do qual são extraídos dados para o processo orçamentário anual.

⁶⁸ Alguns países, como Botsuana, Indonésia e Malásia, valeram-se de processos de planejamento do desenvolvimento nacional com relativa eficácia ao definir prioridades de médio e longo prazo.

⁶⁹ FMI, *The Role of Fiscal Institutions in Managing the Oil Revenue Boom* (SM/07/88) descreve os elementos dos quadros de médio prazo. O documento ressalta, entretanto, que esses quadros predominam nos países da OCDE, mas que a experiência nos países de baixa renda até o momento foi de altos e baixos.

58. Um quadro de política fiscal de médio prazo, combinado com avaliações das perspectivas de longo prazo para as finanças públicas, deverá ser útil para analisar as implicações do planejamento de despesas face às prioridades de gastos futuros e para avaliar os respectivos riscos para a sustentabilidade. Por exemplo, os programas de investimento e de assistência social — cuja ampliação pode estar nos planos dos novos países ricos em recursos — implicam compromissos de despesa ao longo de vários anos e podem aumentar a rigidez orçamentária. Além disso, embora os programas de investimento tenham sérias implicações em termos das despesas ordinárias futuras, muitos países ricos em recursos mantêm o orçamento de capital separado do orçamento ordinário. Nesse sistema de dois orçamentos, o planejamento e a execução de cada um deles é feita separadamente, e as implicações para os gastos ordinários no futuro não são consideradas no processo decisório. A vinculação transparente dos orçamentos anuais com os planos e prioridades para o médio prazo ajuda a evitar o comprometimento excessivo dos recursos para o custeio das despesas ordinárias e de capital no curto prazo e aumenta a flexibilidade nos períodos subsequentes para fazer face a variações na receita de recursos e outros choques. Isso também pode estimular a realização de avaliações realistas do impacto dos programas de investimento sobre o crescimento econômico.

59. As diretrizes da OCDE sobre as melhores práticas recomendam que se publique um relatório de longo prazo (contendo projeções para um período de 10 a 40 anos), avaliando a sustentabilidade das políticas fiscais correntes a cada cinco anos ou a intervalos menores se houver mudanças significativas nas políticas relacionadas à despesa ou à receita.⁷⁰ No caso dos países ricos em recursos, esse relatório deve apresentar cenários que permitam que os preços das *commodities* superem variações temporárias e retornem a suas trajetórias de prazo mais longo. Como um horizonte temporal mais longo envolve maior incerteza, também é importante incluir análises de sensibilidade apropriadas que indiquem o impacto dos diferentes pressupostos sobre as variáveis econômicas, como os preços relativos das *commodities* e as diferentes opções de política de exploração e tributação.

B. Política Fiscal, Fundos Relacionados a Recursos Naturais e Orçamento **2.1.5**

Os mecanismos de coordenação das operações de fundos criados para a gestão da receita de recursos com outras atividades fiscais devem ser claramente especificados.

60. Muitos países criaram fundos distintos para a receita de recursos, com o intuito de canalizar os recursos para investimentos de capital ou promover a poupança e, assim, ajudar a solucionar problemas de estabilização e sustentabilidade de fluxos grandes e voláteis de receita de recursos naturais não renováveis. É imperativo que esses fundos estejam bem integrados ao orçamento, para que sua operação seja transparente e respalde tanto a política fiscal global do governo como a alocação de recursos. Isso exige que as projeções das transações, assim como contas detalhando os gastos efetivos e os ativos e passivos do fundo, sejam submetidas ao parlamento no contexto do processo orçamentário, junto com as contas

⁷⁰ Ver o Manual, Capítulo III, prática 3.1.7

e relatórios orçamentários padronizados. O ideal é que os fundos não realizem despesas internas diretamente em virtude dos riscos de gerar “dois orçamentos” e reduzir a transparência fiscal. A melhor forma de gerir os fundos relacionados a recursos naturais é tratá-los como parte integrante do quadro de política fiscal de médio prazo, para ajudar a garantir que os planos de despesa se mantenham numa trajetória sustentável. Mecanismos rigorosos devem ser instituídos para assegurar a eficiência e integridade na gestão dos ativos e no uso dos recursos, bem como para fornecer garantias de transparência, boa governança e responsabilização.⁷¹

61. A experiência com os fundos de estabilização e de poupança até o momento produziu bons e maus resultados. Botsuana (e seus diamantes — Boxe 3) e a Noruega (e o petróleo) são dois exemplos de países que obtiveram êxito na criação de fundos nacionais transparentes.⁷² As operações do Fundo de Pensões Norueguês (GPF), o antigo Fundo do Petróleo Norueguês, podem ser consideradas a melhor prática na área de fundos relacionados a recursos naturais, pois compõem uma estratégia de política fiscal coerente, fundamentada em dois pilares. Primeiro, a estratégia 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 subir com o decorrer do tempo, para então 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 GPF, e as transferências deste 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. Assim, o GPF se caracteriza como um fundo de financiamento; os objetivos de estabilização e sustentabilidade são perseguidos pela política fiscal e não pelo GPF.

62. Embora o êxito da Noruega com o seu Fundo de Pensões possa ser explicado em parte pelo histórico de solidez do país (um quadro institucional firmemente estabelecido, uma longa tradição de transparência das finanças públicas e do banco central e uma ampla base tributária), outros países estão criando fundos desse tipo precisamente porque carecem dessas vantagens.⁷³ Por exemplo, Wakeman-Linn *et al.* (2003) descrevem o caso de economia política que parece ter servido de base, 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

⁷¹ FMI, *The Role of Fiscal Institutions in Managing the Oil Revenue Boom* (SM/07/88) observa que a análise quantitativa não revela indícios de que a criação de fundos do petróleo ou a instituição de regras fiscais tenha um impacto sobre os resultados fiscais, como a contenção de gastos, levando em conta os fatores relevantes.

⁷² Hannesson (2001) também examina os fundos existentes na esfera infranacional, como o do Alasca (EUA) e o de Alberta (Canadá).

⁷³ Ver Davis *et al.* (2003) e Scancke (2003).

Boxe 3. 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 (por 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 despesas a 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.

proteção de parte da receita de recursos das pressões políticas e da possibilidade de desperdício e corrupção.⁷⁴ Quando a conjuntura orçamentária é opaca e a administração é precária, esse argumento tem um certo mérito, mas os fundos de recursos devem, ainda assim, estar inseridos num quadro de política fiscal sólido — na linha do modelo norueguês. Isso exige regras processuais e operacionais claras, conforme discutido na seção a seguir.⁷⁵

C. Operações de Fundos Relacionados a Recursos Naturais

2.1.2

As regras operacionais aplicadas a fundos relacionados a recursos devem ser claramente enunciadas como parte de um quadro global de política fiscal.

63. As regras operacionais dos fundos de recursos devem facilitar o processo de utilização do orçamento para atingir os objetivos da política fiscal. O alinhamento desses fundos com as práticas orçamentárias gerais minimizará os riscos de serem gerados dois orçamentos devido à realização de gastos diretos de um fundo relacionado a recursos e de a transparência ou eficiência dos gastos orçamentários ser diminuída pela vinculação de receitas para fins específicos.⁷⁶ Regras operacionais rígidas — como o depósito de uma parcela pré-determinada das receitas de recursos especificadas no fundo ou a vinculação de depósitos ou retiradas ao nível dos preços ou das receitas — podem complicar a política fiscal ou às vezes ser incompatíveis com a sua condução.⁷⁷ Seja qual for o caso, a lei que rege os gastos do fundo deve especificar claramente a finalidade e incentivar o acompanhamento parlamentar rigoroso.

64. Entre as regras processuais que devem ser aplicadas às operações dos fundos, destacam-se as seguintes:

⁷⁴ 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.

⁷⁵ Conforme observado em FMI, *The Role of Fiscal Institutions in Managing the Oil Revenue Boom* (SM/07/88), os fundos do petróleo proliferaram na última década. Um levantamento entre 31 países produtores de petróleo revelou que 21 haviam criado fundos desse tipo, 16 deles após 1995.

⁷⁶ Em alguns países, os fundos foram criados com a autoridade legal de realizar gastos por conta própria, e não pelos processos orçamentários normais. Por exemplo, o Fundo de Desenvolvimento Mineral, de Gana, é financiado com a receita vinculada de *royalties* e é responsável pelo pagamento dos danos ambientais e projetos de desenvolvimento de comunidades mineiras. Seus mecanismos de apropriação e desembolso são complexos e opacos. Ver o módulo fiscal do ROSC de 2004 referente a **Gana**, parágrafo 76.

⁷⁷ O governo da Líbia revelou sua intenção de abolir a prática de usar o fundo do petróleo para custear gastos extra-orçamentários. As regras do fundo do petróleo do Cazaquistão foram modificadas recentemente de modo a melhorar a integração com o orçamento.

- As regras operacionais e as responsabilidades pelo uso dos fundos de recursos para efetuar gastos e contrair empréstimos devem ser especificadas claramente.⁷⁸
- As receitas, as despesas e o balanço dos fundos, incluindo uma conta consolidada, devem ser submetidos ao legislativo e ao público juntamente com o orçamento anual.⁷⁹
- Nenhum gasto direto deve ser realizado com os recursos depositados nesses fundos; a utilização desses recursos deve tramitar pelo orçamento público e ser submetida aos processos normais de apropriação de verbas orçamentárias.
- 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.
- Um conselho supervisor independente deve ser nomeado para zelar pela boa governança.⁸⁰

D. Política Fiscal e Gestão dos Ativos

2.1.2/1.2.5

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

65. 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 os objetivos finais, como a importância relativa da poupança e estabilização, além de considerações macroeconômicas, como o desejo de evitar uma elevação da taxa de câmbio.⁸¹ A função distinta de gestão dos

⁷⁸ Os problemas resultantes dos gastos de fundos do petróleo nos casos da Nigéria e da Venezuela são explicados em Davis *et al.* (Boxe 11.1, p. 293). Também é necessário clareza nos dispositivos que permitem gastos adicionais quando o preço do petróleo ultrapassa um determinado nível. Além do fato de que essa prática deve ser evitada por motivos de política econômica, pois ela é pró-cíclica, é difícil implementá-la de forma transparente.

⁷⁹ Desde 2005, o Azerbaijão tem prestado contas sobre as operações de seu fundo do petróleo na apresentação anual do orçamento ao parlamento (embora o orçamento desse fundo não precise ser aprovado pelos parlamentares).

⁸⁰ Wakeman-Linn *et al.* (2003) (Boxe 13.1, pp. 354–5) observam que os fundos no Azerbaijão e no Cazaquistão 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 Cazaquistão, o conselho é presidido pelo presidente do país.

⁸¹ FMI, *The Role of Fiscal Institutions in Managing the Oil Revenue Boom* (SM/07/88) observa que os fundos do petróleo podem ser úteis na gestão de ativos

ativos deve ser executada à luz de diretrizes de investimento claras e disponíveis ao público, e os gestores devem ser responsabilizados 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 4).

66. O exemplo norueguês ilustra como essas melhores práticas podem ser aplicadas. Em outros países, argumentos embasados na economia política têm sido usados para limitar o acesso público a informações sobre a manutenção de ativos relacionados com os recursos naturais.⁸² Essas proibições podem limitar a transparência e a governança. Contudo, mesmo quando forem 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.

E. Contabilização da Receita de Recursos Naturais

2.2.1

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

67. 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.⁸³ Esse requisito não é de fácil implementação, considerando que pode envolver diversos tipos de receita de recursos (por ex., bônus de assinatura, *royalties*, participação nos lucros, arrecadação do imposto sobre lucro das empresas, receita tributária indireta) e de instituições encarregadas do recebimento (por ex., ministério dos recursos, ENR, administração tributária). Como resultado, talvez seja necessário utilizar mecanismos e instituições específicos para verificação e conciliação.

⁸² Por exemplo, Davis *et al.* (2003) (p. 308) citam o caso do Kuwait, cujo Fundo de Reserva para as Futuras Gerações, que opera de acordo com critérios sólidos e está sujeito a supervisão por um conselho de administração e pelo parlamento, proíbe a prestação de informações ao público sobre os seus ativos, motivado, em parte, pelo desejo de proteger o fundo da pressão para a realização de gastos.

⁸³ Além disso, as contas devem ser preparadas sobre uma base de valores brutos. Mais detalhes sobre boas práticas de contabilização podem ser encontrados no Manual.

Boxe 4. O Fundo de Pensões Norueguês — As Melhores Práticas de Gestão de Ativos

A Noruega emprega uma estratégia bem formulada e transparente de gestão de ativos no contexto de seu *Government Pension Fund – Global*. O Ministério das Finanças é o responsável geral pela gestão dos ativos do fundo, mas delegou ao banco central (Norges Bank) a função de gestão operacional dos ativos, mediante um contrato de gestão. O Ministério define a estratégia de investimento, identificando uma carteira de referência em relação à qual o Norges Bank procura obter uma rentabilidade máxima. O Ministério também controla a exposição a riscos para que a rentabilidade efetiva se mantenha numa faixa próxima à da carteira de referência (http://www.norges-bank.no/english/petroleum_fund/management/strategy.html).

A carteira de referência é composta por ações dos índices da FTSE em 27 países e de obrigações dos índices Lehman Global Aggregate nas moedas de 21 países. As ações somam 40% da carteira de referência: 50% são cotadas nas bolsas européias e 50% nas bolsas das Américas, África e Ásia/Oceania. Os outros 60% da carteira de referência consistem em instrumentos de renda fixa emitidos em moedas européias (55%), americanas (35%) e asiáticas (10%).

O Norges Bank criou uma unidade distinta para a gestão dos investimentos (*Norges Bank Investment Management*, NBIM), com duas áreas de negócios independentes para as duas classes de ativos. No fim de 2004, a NBIM havia atribuído a 19 empresas de investimento profissionais a gestão da carteira de ações do fundo, com 44 mandatos diferentes, enquanto a carteira de renda fixa do fundo era gerida por 16 empresas de gestão de investimento, com 21 mandatos.

Em 19 de novembro de 2004, a Noruega instituiu diretrizes éticas para o fundo, as quais entraram em vigor em 2005. Segundo essas diretrizes, o Fundo se assenta em bases éticas promovidas por meio do exercício do direito de propriedade (voto) a fim de incentivar a governança corporativa, bem como pela triagem negativa e exclusão de empresas das opções de investimento do fundo. As diretrizes estão disponíveis para consulta no endereço: <http://www.regjeringen.no/en/ministries/fin/Selected-topics/The-Government-Pension-Fund.html?id=1441>.

Publicam-se tempestivamente relatórios trimestrais e anuais, inclusive no *site* do banco central (http://www.norges-bank.no/english/petroleum_fund). Esses relatórios contêm informações detalhadas sobre as mudanças recentes na gestão do fundo, 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. O fundo é auditado pelo gabinete de auditoria do Estado, tendo como base o trabalho executado pelo departamento de auditoria do Norges Bank.

68. 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 no Capítulo III, 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.

III. ACESSO PÚBLICO À INFORMAÇÃO

69. O acesso público à informação sobre todas as transações relacionadas a recursos naturais 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.⁸⁴

A. Documentação Orçamentária da Receita de Recursos e Respective Gastos 3.1.1/3.1.4

Todas as transações relacionadas à receita de recursos, inclusive por meio de fundos relacionados a recursos, devem ser claramente identificadas, descritas e documentadas no processo orçamentário e nas contas finais.

70. Os governos podem perceber receitas de recursos por meio de vários impostos ou instrumentos afins. A documentação orçamentária deve classificar os recebimentos de receita de recursos de maneira clara, de acordo com o instrumento pertinente. Em alguns casos, o total ou parte dos recebimentos pode ser depositado diretamente num fundo de recursos. Em outros, como o Fundo de Pensões Norueguês, 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 fundo para o orçamento.⁸⁵ 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

⁸⁴ 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 no Capítulo I, 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.

⁸⁵ Ver <http://www.statsbudsjett.no>.

— *National Statistics*).⁸⁶ 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 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.⁸⁷

B. Informações sobre Pagamentos de Receita das Empresas de Recursos Naturais 3.1.4

Os relatórios sobre receitas do governo referentes a pagamentos feitos pelas empresas de recursos devem ser divulgados como parte do processo orçamentário e contábil do governo.

71. Muitos países lançam mão dos procedimentos já estabelecidos de contabilidade e prestação de contas do governo para trazer ao público informações confiáveis sobre os recebimentos de receita de recursos, bem como sobre os gastos. Em princípio, o governo de cada país deve tomar as providências para adotar as normas de informação pertinentes definidas no Código, no Manual e no Guia, assim como os princípios de governança corporativa da OCDE com referência às ENRs. Todavia, deve-se reconhecer que muitos países em desenvolvimento não dispõem de capacidade suficiente para adotar essas normas rapidamente. A EITI criou um modelo de procedimentos padronizados de declaração, a ser aprovado por um grupo multilateral em cada país declarante, o qual ajudará a garantir a prestação de contas de todos os recebimentos de receita dos recursos naturais.⁸⁸ Essa iniciativa visa, sobretudo, os países em desenvolvimento, onde os controles da receita geral e da administração orçamentária atualmente estão aquém das boas práticas. Para esses países, a adoção dos princípios relativos à instituição dos procedimentos de informação definidos no âmbito da EITI para os governos e as empresas extrativas deve representar um avanço significativo. Os governos devem também revogar todos os dispositivos de confidencialidade que possam impedir a informação dos pagamentos de receita de recursos. Nesse contexto, é

⁸⁶ Ver http://www.inlandrevenue.gov.uk/stats/corporate_tax/table11-11.pdf.

⁸⁷ 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/Presentation%20on%20the%20appropriation%20bill.PDF>).

⁸⁸ O relatório do Comitê Consultivo da EITI (EITI 2006) estabelece princípios para determinar os procedimentos de informação a serem adotados nos setores de petróleo, gás e mineração, bem como o processo de validação do cumprimento dos processos da EITI, os quais foram adotados pela conferência da EITI realizada em Oslo, em outubro de 2006 (ver <http://www.eitransparency.org>). Esses avanços tiveram como base o documento *Statement of Outcomes* da conferência da EITI realizada em Londres, em 15 de março de 2005, que enumera seis critérios mínimos para a implementação eficaz da EITI.

importante frisar que é necessário garantir a qualidade dos dados, conforme discutido em mais detalhe no Capítulo IV.

72. Segundo os dispositivos da EITI, as normas e procedimentos básicos a serem seguidos pelas empresas e governos na prestação de contas da produção e dos fluxos de receitas dos recursos são:

- Declaração de dados periódica pelos governos anfitriões utilizando um formulário do governo aprovado por um grupo multilateral;
- Declaração de dados periódica pelas empresas, inclusive as ENRs, utilizando um formulário das empresas aprovado por um grupo multilateral;
- Disseminação em larga escala de material abrangente e de fácil entendimento sobre os pagamentos e as receitas;
- Validação e publicação de relatórios contendo dados agregados, e conciliação e análise por uma entidade independente;
- Participação ativa da sociedade civil.

73. Os requisitos de informação da EITI são aplicados apenas às atividades *upstream* (em outras palavras, todas as atividades até o primeiro ponto de produção comercializável — cabeça do poço ou boca da mina) e são formulados apenas para as indústrias extrativas, como minérios metálicos, gemas, petróleo bruto e gás natural. A declaração de informações abrange uma série de fluxos de benefícios definida pelo grupo multilateral, que pode não abranger as atividades para-fiscais. Para garantir a compatibilidade com as práticas contábeis do governo e promover a conciliação entre as partes declarantes no âmbito dessa Iniciativa, todos os fluxos de benefícios são declarados de maneira consolidada pelo regime de caixa.

74. Embora os critérios e requisitos de informação 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 dos requisitos de informação da EITI.⁸⁹

⁸⁹ A EITI não é a única forma de garantir a transparência das receitas dos recursos naturais. No caso do setor de mineração do Chile, por exemplo, existem leis que determinam a divulgação plena ao público das informações econômicas, financeiras, tributárias, sociais e ambientais das empresas públicas, em relatórios anuais e trimestrais das finanças públicas. As empresas privadas de capital nacional e estrangeiro respondem por cerca de 67% da produção mineira do país. As principais empresas, por meio de sua associação com o Conselho Mineiro do Chile, publicam suas demonstrações financeiras de forma voluntária e independente.

75. A aplicação dos mecanismos da EITI, no entanto, exige esforços significativos. Até o fim de 2006, mais de 20 países haviam se comprometido formalmente a participar dessa iniciativa ou indicado sua intenção de fazê-lo, porém alguns ainda não haviam avançado além da demonstração de interesse. No futuro, o mecanismo de validação aprovado na conferência da EITI realizada em Oslo, em outubro de 2006, será usado para determinar que países podem ser indicados formalmente como *países candidatos à EITI* (após comprovarem o cumprimento de quatro indicadores básicos de compromisso) e quais desses podem ser classificados como *países em conformidade com a EITI*, os quais terão implementado de forma cabal a Iniciativa mediante o cumprimento de uma série de indicadores, como a publicação e distribuição de um relatório validado pela EITI em que são conciliadas as informações prestadas pelas empresas sobre pagamentos agregados relacionados a recursos com os dados declarados pelo governo sobre recebimentos de receita relacionada a recursos.

76. Os quatro indicadores básicos exigidos na fase de adesão do processo de validação pela EITI (que concede ao país o *status* de “candidato”) são os seguintes: uma declaração pública inequívoca do compromisso do país; o compromisso de trabalhar com a sociedade civil; a nomeação de um funcionário encarregado dos assuntos referentes à EITI e a publicação de um plano de trabalho com custos definidos. Em seguida, a *fase de preparação* exige, entre outras coisas, que o governo elimine os obstáculos à implementação da EITI, aprove os formulários de declaração, zele pela prestação de contas por todas as companhias e tome as medidas necessárias para que as informações prestadas tanto pelo governo como pelas empresas se baseiem em contas auditadas em conformidade com as normas internacionais. A seguir, a *fase de divulgação* requer a apresentação de um relatório da EITI a uma entidade independente contratada para validá-lo (isto é, para confirmar a lisura na condução do processo). Esse relatório deverá indicar, com relação ao petróleo, gás e minérios, todos os pagamentos substanciais feitos pelas empresas ao governo e todos os recebimentos substanciais de receita pelo governo. Por último, a *fase de disseminação* exige que um relatório da EITI abrangente e de fácil compreensão seja divulgado de uma maneira que permita o pronto acesso do público. Eventuais discrepâncias serão destacadas e as devidas medidas corretivas serão recomendadas.⁹⁰

77. Vários países se adiantaram ao estabelecimento do processo de validação e já tomaram providências com vistas à implementação cabal dessa iniciativa. Gana e Guiné elaboraram relatórios preliminares sobre a arrecadação e conciliação da receita proveniente da mineração. Nigéria e Azerbaijão participaram de um projeto-piloto em que foi testado e avaliado o processo de verificação e agora já estão elaborando relatórios da EITI

As informações financeiras de cada empresa são confidenciais, mas as informações agregadas sobre a receita tributária da mineração estão disponíveis nas contas públicas.

⁹⁰ Ver detalhes em <http://www.eitransparency.org/about.htm>.

regularmente. Camarões, Gabão, Mauritânia e República Quirguiz também concluíram relatórios da EITI.⁹¹

C. Saldo Fiscal

3.2.3

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

78. Uma questão central para os países ricos em recursos não renováveis é encontrar a melhor forma de usar a receita dos recursos naturais para promover a diversificação da economia e partilhar os benefícios com as futuras gerações. Uma das estratégias é tratar o acervo de recursos como um patrimônio e consumir apenas uma parcela da receita corrente que seja compatível com as expectativas de renda permanente (Barnett e Ossowski, 2003). Para alcançar esse objetivo e, portanto, manter o nível global do patrimônio constante (seja em recursos ainda não explorados ou em ativos financeiros), o déficit fiscal primário não relacionado a recursos naturais precisaria equivaler a uma estimativa da renda permanente obtida do patrimônio do governo (embora, naturalmente, seja necessário ajustar essa estimativa periodicamente em virtude da dificuldade de calcular o valor do acervo de recursos naturais).⁹² Na prática, o governo pode permitir que o nível efetivo do déficit primário não relacionado a recursos se afaste, por um determinado período, da estimativa de renda permanente por motivos de ordem macroeconômica ou porque decidiu utilizar parte do seu patrimônio financeiro ou em recursos para, por exemplo, aumentar os investimentos (em capital humano ou físico). Apesar de suas dificuldades técnicas, esse quadro analítico pode contribuir de forma importante para melhorar as informações prestadas ao público e aos políticos sobre as opções de política que terão impacto sobre a geração atual e as futuras, e deve ser apresentado de forma resumida na documentação orçamentária.⁹³

79. Nos países ricos em recursos onde a pobreza é generalizada, a decisão de adotar uma meta mais alta para o déficit fiscal não relacionado a recursos durante um determinado período pode refletir, entre outras coisas, o desejo de permitir mais investimentos em escolas, postos de saúde e outras infra-estruturas essenciais.⁹⁴ A expectativa seria que a conseqüente expansão do capital humano e físico compensaria a diminuição da riqueza financeira ou de

⁹¹ Ver, por exemplo, os módulos fiscais do ROSC referentes a **Gana** (2004) e ao **Gabão** (2006).

⁹² O Boxe 6 discute as enormes dificuldades encontradas ao estimar a riqueza de recursos, dadas as incertezas prevalentes na maioria dos mercados da indústria extrativa.

⁹³ Ver, por exemplo, as análises constantes de documentos recentes elaborados pelo corpo técnico do FMI referentes ao Gabão (IMF Country Report 06/232 e 06/238), Guiné Equatorial (IMF Country Report 06/233 e 06/237) e Nigéria (IMF Country Report 07/20).

⁹⁴ Katz *et al.* (2004) apresentam uma discussão mais detalhada sobre esse ponto.

recursos. Contudo, é difícil estimar a contribuição dos novos investimentos para a melhoria das perspectivas de crescimento e prever em que momento os benefícios poderão ser colhidos. Uma série de questões entra em jogo, como a qualidade e pertinência dos investimentos, competitividade, estrutura do mercado e economias de escala. Ademais, é mister examinar as conseqüências macroeconômicas no curto prazo. 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. Caso esses ativos sejam investidos no exterior, essa estratégia pode também ajudar a sanar os problemas decorrentes da apreciação da taxa de câmbio real e do mal holandês.

80. Apesar 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.⁹⁵ O nível adequado desse saldo deve ser estimado a partir das projeções da receita de recursos e usado como base na definição da política fiscal e dos níveis de gastos. Todavia, conforme Barnett e Ossowski (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.

81. 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 incluí-las num saldo geral do setor público ou num indicador que consolide o governo geral e todas as empresas públicas que constituam riscos fiscais, para fins de gestão da política fiscal. A justificativa geral para a adoção desse saldo é exposta na prática 3.2.3 do Código e descrita no Manual. Tais considerações são de especial relevância para a gestão fiscal numa série de países ricos em recursos.

⁹⁵ 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.

D. Informações sobre a Dívida Relacionada aos Recursos Naturais

3.1.5

Os relatórios da dívida publicados pelo governo devem identificar 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 devem ser divulgados.

82. A divulgação ampla e tempestiva de todas as dívidas contraídas e obrigações contingentes é um dos elementos essenciais das informações prestadas ao público.⁹⁶ 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.

83. 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 no Capítulo I, 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. 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.

E. Informações sobre Ativos

3.1.5

Todos os ativos financeiros do governo no país ou no exterior, inclusive os decorrentes de atividades relacionadas a recursos naturais, devem ser divulgados integralmente nas demonstrações financeiras do governo.

84. Os requisitos padrão descritos no 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.

⁹⁶ A declaração de dívidas e ativos (inclusive das contingências) é 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.

85. Quando os ativos são mantidos num fundo distinto, a melhor prática (como no caso da Noruega — ver o Boxe 4) 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, desde que tenham sido instituídas normas de prestação de contas sobre esses ativos.⁹⁷

86. 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.

F. Estimativa do Patrimônio em Recursos Naturais

3.1.5

Estimativas do patrimônio em recursos naturais, com base nos possíveis fluxos de produção e nos pressupostos adotados, devem ser divulgadas.

87. 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.⁹⁸ 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

⁹⁷ 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 na norma contábil internacional para o setor público (*International Public Sector Accounting Standard – IPSAS*) sobre a informação financeira pelo regime de caixa, emitida pela IFAC em janeiro de 2003.

⁹⁸ 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 sobre 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 5. 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 receita¹ 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.² Segundo os princípios de transparência fiscal, essas estimativas e o modelo e pressupostos subjacentes devem necessariamente 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.

¹ O foco tem recaído cada vez mais sobre o uso de previsões de preço realistas (ou seja, estimativas centrais).

² Sugere-se essa metodologia como ponto de partida. Todavia, em seus comentários sobre a minuta do Guia, a Comissão Internacional de Normas de Avaliação (International Valuation Standards Committee – IVSC) assinalou a importância de especificar a base de avaliação dos ativos e recomendou enfaticamente o uso do valor de mercado ou então do valor justo, e não do valor do investimento. As *Guidance Notes* 14 e 19 da IVSC contêm instruções detalhadas sobre a derivação e o uso de insumos de mercados para estimar esses fluxos de caixa atualizados (ver em www.ivsc.org mais detalhes no contexto do trabalho mais amplo sobre as normas internacionais de avaliação).

os países de baixa e média renda com novas descobertas significativas de recursos — que se baseie, essencialmente, numa metodologia eficaz de previsão da receita e se concentre na parcela do governo no valor do ativo (Boxe 5). 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 baseia num método de avaliação sólido e avançar gradualmente para a quantificação mais detalhada à medida que a produção vá se consolidando.

88. 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 6, 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.

89. 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 voltada para o primeiro uso, uma tendência que possivelmente decorre da necessidade de 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 contábeis⁹⁹ estabeleçam critérios rigorosos (e, em geral, conservadores) para o reconhecimento de ativos, conforme mencionado no Boxe 6.¹⁰⁰

90. 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. 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).¹⁰¹ 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.

⁹⁹ Os relatórios estatísticos em geral também aceitam os critérios contábeis para o reconhecimento de ativos. (GFSM 2001).

¹⁰⁰ 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>.

¹⁰¹ No **Chile**, por exemplo, o pressuposto para o preço do cobre é determinado pela média das estimativas indicadas pelos membros de um painel de especialistas.

G. Informações sobre Passivos Contingentes e Atividades Parafiscais

3.1.3

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

91. 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).

92. Conforme descrito no Capítulo I, as APFs no setor de energia podem ser bastante significativas. Essas atividades merecem uma análise mais detida do que a efetuada até aqui, pois a omissão de informações oculta a verdadeira extensão das atividades do governo no setor de recursos e na economia como um todo. Com respeito às APFs relacionadas às despesas públicas, a apresentação dos gastos em serviços sociais ao parlamento e ao público é de especial interesse para os governos dos países de baixa renda, pois assim podem demonstrar que os gastos pró-pobres são efetivamente superiores ao divulgado nos orçamentos e contas do Estado. 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 no Capítulo 1 devem ser explicados e divulgados nos orçamentos públicos (por ex., num anexo ao orçamento) e em outros documentos. Nos países com ENRs bastante ativas e grande quantidade de APFs, os relatórios fiscais do governo devem ser consolidados com os dessas empresas e publicados.

93. A confiança na qualidade das informações prestadas será maior se essas atividades também forem 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 regularmente 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.

Boxe 6. 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*)¹ sejam geralmente aceitas, as normas de informação financeira ainda variam. A principal norma para o registro das reservas de petróleo pelas empresas é estipulada pela americana Securities and Exchange Commission. A declaração 69 do *Financial Accounting Standards Board* dos EUA, que se aplica a empresas cujas ações são negociadas nas bolsas americanas, estipula normas semelhantes, dando ênfase à divulgação das reservas comprovadas. No momento, não se exige a auditoria da divulgação de reservas. Tem havido muitas sugestões quanto à necessidade de rever essas normas de modo a acompanhar a evolução tecnológica (para permitir, por ex., a estimação com base em técnicas de imagem sísmica).² A maior ênfase no exame das estimativas por terceiros, por ex., empresas especializadas, também pode ajudar a aumentar a confiabilidade 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.³ 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)⁴ 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.

¹ Ver 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.

² Ver <http://www.fasb.org/st/summary/stsum69.shtml>.

³ Ver, porém, nota de orientação da SEC em <http://www.sec.gov/divisions/corpfin/guidance/cfactfaq.htm>.

⁴ Ver <http://www.jorc.org/pdf/miskelly1.pdf>.

⁵ Ver <http://www.unece.org/ie/se/reserves.html>.

H. Riscos Fiscais

3.1.3

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

94. 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 projeções 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.

95. O Manual desaprova a prática de múltiplos orçamentos suplementares num mesmo exercício orçamentário, pois isso reduz a transparência do processo orçamentário e atesta falhas na elaboração do orçamento, especialmente se essa for uma prática crônica. Contudo, talvez essa prática seja justificável nos países ricos em recursos no caso de uma sucessão de grandes choques, e desde que se analisem com rigor suas conseqüências a médio e longo prazo.

96. O Manual recomenda a publicação de uma declaração no orçamento (por 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. No caso dos países ricos em recursos, entre os riscos a serem tratados nessa declaração podem figurar as garantias sobre empréstimos ou o compromisso (explícito ou implícito) 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.¹⁰² Pode haver passivos contingentes 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, em última instância, provavelmente serão 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.¹⁰³

¹⁰² Os possíveis custos de saneamento devem ser absorvidos pelas empresas, talvez por meio de uma provisão no balanço ou de uma conta de custódia para esse fim, e seu pagamento deve ser garantido mesmo que a concessão seja vendida. O governo deve apresentar todos os detalhes sobre o regime contratual pertinente e sobre os possíveis riscos fiscais relacionados aos custos de saneamento no caso de fatos inesperados ou inadimplência. Uma discussão sobre os possíveis custos e outros aspectos associados às operações de saneamento ambiental podem ser encontrados no *website* do International Council on Mining and Metals (ICMM) [Conselho Internacional sobre Mineração e Metais], no endereço http://www.icmm.com/library_pub_detail.php?rcd=191.

¹⁰³ 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.

97. 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.

98. Os governos podem usar estratégias de cobertura contra risco (*hedge*) nos moldes do mercado para ajudar a administrar o risco do preço do petróleo.¹⁰⁴ 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.¹⁰⁵ 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 e pela falta de capacidade de implementação ou 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.

99. 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.¹⁰⁶ 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 associado à ausência de *hedge*). 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 —

¹⁰⁴ 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.

¹⁰⁵ Os governos (ou as ENRs) podem realizar operações de *hedge* por meio de mercados estabelecidos (por 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.

¹⁰⁶ 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).

pode ser um método apropriado a que os governos recorreriam, de forma transparente, para se protegerem 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 que ultrapassem o curto prazo e não forem realizadas com o fim de proteger o orçamento do governo de variações de preços e de receita.

100. 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*.

IV. GARANTIAS DE INTEGRIDADE

101. A necessidade de mecanismos eficazes que ofereçam garantias de integridade é de especial importância no caso dos fluxos de receita de recursos naturais. Devido à magnitude dessas transações e à sua complexidade técnica, os riscos de conduta indevida são elevados. Nos países em desenvolvimento, essa situação muitas vezes é agravada pela falta de capacidade técnica e pela omissão das autoridades no tratamento adequado desses riscos. Os riscos inerentes¹⁰⁷ associados aos setores de recursos exigem que o governo dê atenção especial à qualidade dos dados, controles internos e auditorias externas. Este capítulo examina os principais requisitos para que se estabeleça a boa prática nessa área do Código. A função do processo de validação pela EITI é salientada mais uma vez nesse contexto.

A. Controles Internos e Auditoria da Receita de Recursos Naturais

4.2.5

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, devem ser descritos com clareza e divulgados.

102. Os riscos especiais e a complexidade das transações envolvendo recursos exigem que os procedimentos de controle interno e auditoria dos fluxos de receita de recursos vão além das regras e procedimentos regulares do governo em vários aspectos. Conforme observado acima, a administração tributária no tocante a esses fluxos é complexa e exige conhecimentos específicos que geralmente estão em falta nas administrações públicas dos países em desenvolvimento. Os controles internos devem ser definidos de forma clara e submetidos

¹⁰⁷ Os riscos inerentes e a possibilidade de corrupção no setor petrolífero são descritos por McPherson e MacSearraigh (2007). Entre os fatores de risco inerentes, figuram o volume das transações, as rendas decorrentes da natureza oligopolista, a concentração dos fluxos de receita, a complexidade e a importância estratégica do setor.

periodicamente a uma revisão externa a que o público tenha acesso. Nos países avançados, o tribunal de contas pode garantir que tais mecanismos de controle sejam aplicados. No Reino Unido, por exemplo, o National Audit Office examina periodicamente os processos governamentais de alto risco a fim de verificar se os controles internos são suficientes. Seu relatório de 2000 sobre o imposto sobre a receita do petróleo analisou as principais áreas de risco (como a subestimação do volume ou valor da produção, a superestimação de despesas admissíveis nas solicitações de dedução e o descumprimento de obrigações com o fisco) e assegurou que a receita inglesa (Inland Revenue) vinha administrando de forma adequada os riscos associados a esse imposto.¹⁰⁸ No casos dos países em desenvolvimento, deficiências nas auditorias internas do governo e nas realizadas pelo tribunal de contas podem exigir que uma entidade externa independente preste as garantias necessárias. A Nigéria fez essa opção recentemente, no âmbito de um exercício-piloto da EITI no país, e contratou uma firma independente para realizar uma auditoria abrangente dos aspectos financeiros, físicos e processuais da administração da receita do petróleo e do gás. O relatório, finalizado em abril de 2006, está disponível na Internet e, embora tenha revelado deficiências significativas na administração da receita, representa um avanço importante rumo à transparência e ao estabelecimento de controles internos eficazes.¹⁰⁹

103. Procedimentos padronizados de controle e auditoria devem ser aplicados ao gasto da receita relacionada aos recursos naturais (inclusive por meio de fundos de estabilização e de poupança de recursos) nos mesmos moldes em que se aplicam ao ministérios e outros órgãos governamentais.

B. Abertura da Administração Tributária

4.2.6/1.2.1

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

104. Considerações gerais relativas à transparência indicam a necessidade de uma estrutura de administração tributária clara, de fácil entendimento e que abranja todos os procedimentos 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,

¹⁰⁸ Ver http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/00-01/00015.pdf.

¹⁰⁹ Como parte da auditoria financeira, o relatório da Nigéria trata de questões relativas aos controles e fluxo de informações nos sistemas financeiros do governo. (<http://www.neiti.org/FARFinIssues%20in%20Govt.pdf>). Ele recomenda um exame profundo dos sistemas de informação e gestão das principais fontes de receita (venda da parcela do petróleo bruto que cabe à concessionária pelo Departamento de Comercialização do Petróleo Bruto, gestão dos recursos petrolíferos pelo respectivo departamento e gestão dos impostos).

seriam organizados setores especializados de acordo com linhas funcionais claras, contando com um programa de auditoria setorial que enfatizasse a auditoria externa.

105. Os quadros empregados nessas unidades especializadas devem ser bem qualificados para tratar de questões complexas específicas do setor, como a fixação de preços de transferência e a aplicação da contabilidade de custos ao petróleo, 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,¹¹⁰ essa margem deve ser definida explicitamente em leis e regulamentos para evitar tanto a corrupção iniciada pelas empresas ou governo como eventuais 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 último 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 os contribuintes devem esperar que a administração cumpra.

106. Os sistemas de informação tributária existentes devem ser centralizados para permitir às autoridades e outras entidades (por exemplo, no âmbito da EITI) que conciliem os dados das unidades da administração tributária sobre a receita e os custos das empresas de recursos com dados de outras fontes.¹¹¹ Ademais, 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 o sigilo 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 (por ex., para fins estatísticos ou de cumprimento da lei).

107. Os planos de trabalho e os indicadores de desempenho das administrações tributárias, inclusive os referentes a unidades especializadas que tratem das empresas que obtenham

¹¹⁰ 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.

¹¹¹ Quando elementos da administração tributária são divididos entre o ministério das finanças e um ministério encarregado dos recursos naturais, o acesso a todos os fluxos de receita por meio de um sistema de informação centralizado é de especial importância (no caso dos CPPs).

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. A administração tributária e demais órgãos que percebem pagamentos de receita de recursos também precisam cumprir os requisitos padronizados de auditoria externa, e os relatórios de auditoria produzidos devem ser publicados.

108. 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 da devida supervisão das contas das 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.

C. Supervisão das Empresas

4.3.1/1.1.5

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

109. 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.¹¹² Ademais, essas empresas são 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). Embora esses requisitos fujam ao alcance do Código, é primordial para a gestão eficaz da receita de recursos que as empresas privadas internas e externas dos setores de recursos naturais cumpram as normas societárias e de auditoria pertinentes. Conseqüentemente, o Guia respalda a aplicação dessas normas. Embora as empresas internacionais de recursos naturais em geral cumpram as Normas Internacionais de Informação Financeira (NIIF), isso nem sempre ocorre no caso das ENRs nos países de baixa e média renda.¹¹³ Portanto, um dos primeiros requisitos a ser observado por essas

¹¹² Ver OECD (2004), p. 22. Ver também as Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais — *OECD Guidelines for Multinational Enterprises* (OECD, 2000).

¹¹³ Cumpre notar que as NIIF 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.

empresas é a aplicação das NIIF, inclusive às contas consolidadas que abrangem todas as suas subsidiárias.

110. A dimensão internacional das operações das empresas exige, porém, 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.¹¹⁴ O Grupo de Trabalho da OCDE sobre Suborno monitora a implementação da convenção e, desde 2001, a fase II do monitoramento vem se ocupando da eficácia da fiscalização nacional.¹¹⁵

111. As ENRs, além das demais empresas privadas nacionais envolvidas nos setores de recursos naturais, devem cumprir os mesmos requisitos de auditoria aplicados às outras empresas. Talvez se justifique a supervisão pelo 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 objeto de auditorias especiais. As auditorias dessas empresas, todavia, muitas vezes apresentam deficiências crônicas, o que tem levado à inclusão desse procedimento nos programas apoiados pelo FMI em muitos países.¹¹⁶ Nesse contexto, a seleção das firmas de auditoria independentes deve ser feita por meio de um processo de licitação transparente, e os relatórios de auditoria devem ser publicados. A administração tributária e outros órgãos que percebem pagamentos de receita de recursos também precisam se submeter aos requisitos padronizados de auditoria externa. 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. Seria útil conjugar ao esforço especial para aumentar a transparência da receita de recursos uma iniciativa de formação e assistência técnica.

¹¹⁴ Ver <http://www.globalcorruptionreport.org/>.

¹¹⁵ O progresso realizado até o momento foi revisto no documento disponível no endereço <http://www.oecd.org/dataoecd/19/39/36872226.pdf>.

¹¹⁶ A República do Congo (Brazzaville) é um caso pertinente. No Azerbaijão, será exigido que a SOCAR, a empresa nacional de recursos naturais, prepare demonstrações financeiras consolidadas anuais de acordo com as NIIF a partir de 2008, como parte de um plano mais amplo de reestruturação financeira.

D. Supervisão dos Fluxos de Receita entre as Empresas e o Governo

4.3.1

O tribunal de contas ou outra entidade independente deve prestar 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.

112. Normalmente compete ao tribunal de contas garantir a integridade dos fluxos de receita do governo. Os dispositivos gerais do Código 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. O estabelecimento de sistemas de controle e gestão interna eficazes (seguindo as práticas definidas neste Guia) facilitarão a tarefa do tribunal de contas. A auditoria tradicional baseada nas transações, praticada na maioria dos países desenvolvidos, muitas vezes deixa de abordar as principais questões sistêmicas que prevalecem nos países ricos em recursos. Estratégias baseadas nos riscos (conforme os exemplos do Reino Unido e Nigéria citados acima) precisam ser aplicadas de forma mais ampla e receber apoio político irrestrito, para que se resolvam os problemas subjacentes e se obtenham garantias sólidas de integridade.¹¹⁷

113. O mecanismo de validação pela EITI representa um avanço importante rumo à constituição de garantias sólidas dos fluxos de receita, o que, por sua vez, deve ajudar a promover mudanças institucionais no prazo mais longo. O mecanismo exige a validação por uma entidade independente, que verificará os procedimentos adotados na avaliação, comparação e declaração dos pagamentos agregados feitos aos governos e declarados pelas empresas (inclusive as empresas estatais de recursos naturais), bem como dos pagamentos agregados recebidos dessas empresas pelos governos. O processo de validação não é uma auditoria financeira nem elimina a necessidade de se realizar um processo efetivo de auditoria do governo. As firmas de auditoria independentes e os tribunais de contas continuariam a realizar essa função. Não obstante, podem constar do relatório de validação comentários sobre a adequação desses processos aos princípios de validação pela EITI. Essa abordagem é de importância central para a implementação da EITI, e constitui um ponto de partida para que os órgãos nacionais formem suas próprias capacidades e participem de forma efetiva do processo de garantia. Os parceiros no desenvolvimento de cada país podem ajudar a reforçar a capacidade dos órgãos nacionais de auditoria, possivelmente mediante apoio à implementação das recomendações sistêmicas feitas pelas entidades de validação da EITI.

114. As organizações da sociedade civil (OSCs) locais também podem desempenhar uma função central na garantia independente da integridade dos processos e dados. Em termos gerais, o Manual preconiza o exame independente das previsões macroeconômicas e essa

¹¹⁷ Ver também Daniel (2002b), que enfatiza a importância da análise do fluxo de fundos para verificar se “o sistema fiscal produz os resultados esperados”.

tarefa é realizada pelas OSCs em alguns países (como a Ucrânia, por exemplo). A EITI tem dado muito mais ênfase à possível função das OSCs na garantia da integridade dos dados sobre a receita dos recursos. A participação ativa dessas entidades é considerada um dos principais critérios para avaliar a eficácia na implementação da EITI. O Memorando de Entendimentos assinado pela Comissão de Estado do Azerbaijão (ver <http://www.eitransparency.org/section/countries/azerbaijan/mou>), que visa garantir um papel fundamental para as OSCs locais na concepção e no monitoramento da implementação da EITI, é um exemplo promissor de participação efetiva das organizações da sociedade civil para promover a transparência.

Tabela 1. Países Ricos em Hidrocarbonetos, 2000–05 1/ 2/

	Receita Anual Média de Hidrocarbonetos, 2000–05		Exportação Anual Média de Hidrocarbonetos, 2000–05 (Bens) 2000–05		Esgotamento da Energia 2004 4/	Reservas de Petróleo Comprovadas (2004) 5/	Reservas de Gás Comprovadas (2004) 5/
	Em percentagens do total da receita fiscal 3/	Em percentagens do PIB	Em percentagens do total das exportações (bens)	Em percentagens do PIB	Em percentagens da RNB	Em percentagens das reservas mundiais	Em percentagens das reservas mundiais
Angola	79,8	33,4	91,8	68,0	45,0	0,76	...
Arábia Saudita	83,1	31,3	88,8	39,8	50,1	22,13	3,82
Argélia*	70,5	26,3	97,6	36,8	35,2	0,99	2,54
Azerbaijão*	33,3	8,5	87,3	36,1	54,6	0,59	0,77
Barein	71,3	23,2	74,4	53,7	35,7	...	0,05
Brunei	87,7	40,5	90,1	58,6	...	0,09	0,19
Camarões*	27,7	4,8	44,7	8,3	10,8	...	...
Catar	68,4	26,0	78,5	46,8	...	1,27	14,40
Cazaquistão*	25,1	6,3	52,6	24,1	39,9	3,32	1,68
Colômbia*	10,0	3,0	26,7	4,4	7,2	0,12	0,07
Congo, República do	69,6	22,2	88,3	68,7	54,1	0,15	...
Emirados Árabes Unidos	66,1	19,7	42,4	32,6	29,2	8,19	3,39
Equador	26,0	6,6	46,9	11,8	19,0	0,42	...
Gabão*	60,1	19,2	81,7	47,5	25,5	0,18	...
Guiné Equatorial*	85,2	24,4	96,8	93,1	...	0,15	...
Iêmen	71,5	24,9	88,1	32,7	44,2	0,24	0,27
Indonésia*	30,3	5,5	22,8	7,3	9,4	0,36	1,55
Irã*	65,5	14,7	82,2	24,2	36,0	11,12	14,94
Iraque/6	79,2	69,5	97,0	69,4	...	9,63	1,77
Kuweit	74,7	46,1	92,2	45,1	46,8	8,50	0,88
Líbia	80,2	43,2	97,1	53,6	60,7	3,28	0,83
México*	33,3	7,5	17,2	3,0	7,4	1,24	0,23
Nigéria	78,9	32,3	97,2	46,2	49,1	3,00	2,92
Noruega	24,0	13,0	60,0	19,8	10,9	0,81	1,33
Omã	83,4	38,6	80,9	45,3	58,8	0,47	0,56
Rússia*	19,5	7,3	54,0	17,9	29,7	6,07	26,70
Síria	46,3	12,8	70,2	24,6	38,6	0,26	0,17
Sudão	49,8	8,3	80,6	12,9	15,1	0,54	...
Trinidad e Tobago	36,4	9,3	59,9	28,4	46,2	0,07	0,30
Turcomenistão	43,2	8,7	83,5	28,7	...	0,05	1,62
Uzbequistão	...	...	...	...	59,3	0,05	1,04
Venezuela	48,8	15,8	82,5	25,8	34,7	6,68	2,39
Vietnã	31,2	7,4	21,3	11,0	9,5	0,26	0,13
Média	55,0	20,6	71,1	35,2	34,4	2,93	3,25

Países com potencial de grande receita de hidrocarbonetos a médio e longo prazo

Bolívia	20,9	5,6	23,0	5,0	15,4	...	0,42
Mauritânia*	...	...	...	...	...	...	...
S. Tomé e Príncipe 7/	57,7	73,4	...	...	...	...	...
Tchade 8/	31,0	3,8	80,8	42,9	79,1	0,08	...
Timor-Leste	63,8	38,8	72,1	26,0	...	...	...

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

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

2/ A Tabela 1 abrange 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 2000–05 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 2000–05.

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 energia extraída. Abrange o carvão, o petróleo bruto e o gás natural.

5/ Fonte: Estatísticas da British Petroleum de junho de 2006.

6/ Informações fiscais disponíveis referentes a 2004–05.

7/ Informações disponíveis referentes a 2005.

8/ Informações disponíveis referentes a 2004–05.

Tabela 2. Países Ricos em Recursos Minerais, 2000–05 1/ 2/

País	Recurso Mineral	Receita Anual Média de Recursos Minerais 2000–05		Exportação Anual Média de Recursos Minerais 2000–05		Esgotamento Mineral (2004) 4/
		Em percentagens do total da receita fiscal 3/	Em percentagens do PIB	Em percentagens do total das exportações (bens)	Em percentagens do PIB	Em percentagens da RNB
África do Sul	Ouro, platina, carvão	...	...	27,2	6,4	0,6
Botsuana	Diamantes	62,5	20,6	79,5	32,3	...
Chile*	Cobre	9,4	2,2	39,1	11,7	10,8
Congo, Rep. Dem. do	Diamantes	...	...	52,7	11,9	...
Gana*	Ouro	...	...	33,4	11,0	0,2
Guiné	Bauxita/alumina	17,8	2,4	87,7	19,0	1,9
Indonésia*	Estanho, cobre, ouro, prata	...	...	7,3	2,3	1,6
Jordânia*	Fosfatos, potassa	0,7	0,2	12,4	3,5	0,1
Libéria	Diamantes	...	...	...	...	...
Mauritânia	Minério de ferro	...	...	53,4	16,2	10,9
Mongólia*	Cobre, ouro	8,2	2,9	51,2	26,3	8,4
Namíbia	Diamantes	5,9	1,9	59,9	20,0	...
Papua Nova Guiné*	Ouro	17,9	5,6	77,6	47,9	25,1
Peru*	Ouro, cobre, prata	3,3	1,5	50,8	8,1	2,1
República Quirguiz	Ouro	1,7	0,3	39,1	12,5	...
Serra Leoa	Diamantes, bauxita, rutilo	0,9	0,2	87,0	10,1	...
Uzbequistão	Ouro	...	...	29,8	8,6	...
Zâmbia	Cobre	...	...	60,5	16,6	3,7
Média		12,8	3,8	49,9	15,6	6,0

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

2/ A Tabela 2 abrange 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 2000–05 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 2000–05. Dois países (Indonésia e Jordânia) não satisfazem esses critérios, mas foram incluídos na lista em virtude da importância relativa dos recursos minerais em suas economias. Indonésia, Maometana e Uzbequistão possuem um volume substancial de hidrocarbonetos.

3/ As receitas incluem doações.

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

CÓDIGO DE BOAS PRÁTICAS PARA A TRANSPARÊNCIA FISCAL (2007)

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 claras.
- 1.1.2 As atribuições fiscais dos poderes executivo, legislativo e judiciário devem ser bem definidas.
- 1.1.3 A divisão de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo, bem como as relações entre eles, devem ser claramente especificadas.
- 1.1.4 As relações entre o governo e as empresas públicas devem se basear em dispositivos bem definidos.
- 1.1.5 As relações entre o governo e o setor privado devem ser conduzidas de forma aberta, com base em normas e procedimentos claros.

1.2 A gestão das finanças públicas deve inscrever-se num quadro jurídico, regulatório e administrativo claro e aberto.

- 1.2.1 A arrecadação, o empenho e o gasto de recursos públicos devem ser regidos por leis abrangentes nas esferas orçamentária e tributária, bem como por outras leis, regulamentos e normas administrativas concernentes às finanças públicas.
- 1.2.2 A legislação e regulamentação aplicável à arrecadação de receitas tributárias e não tributárias, bem como os critérios que norteiam a discricção administrativa na sua aplicação, devem ser acessíveis, claros e compreensíveis. Os recursos contra as obrigações tributárias ou não tributárias devem ser avaliados em tempo hábil.
- 1.2.3 As propostas de alteração de leis e regulamentos e, se possível, de modificação mais geral das políticas, devem ser precedidas por um período apropriado de consultas.
- 1.2.4 Os acordos contratuais entre o governo e as entidades públicas ou privadas, incluindo as empresas exploradoras de recursos naturais e operadoras de concessões públicas, devem ser claros e acessíveis ao público.
- 1.2.5 A gestão dos ativos e passivos do governo, inclusive no que diz respeito à concessão de direitos de utilização ou exploração de bens públicos, deve ter uma fundamentação legal sólida.

II. ABERTURA DOS PROCESSOS ORÇAMENTÁRIOS

2.1 A elaboração do orçamento deve seguir um cronograma pré-estabelecido e orientar-se por objetivos de política fiscal e macroeconômica bem definidos.

- 2.1.1 Deve-se definir um calendário orçamentário e cumpri-lo, com a previsão de um prazo razoável para que o projeto de orçamento seja analisado pelo legislativo.

- 2.1.2 O orçamento anual deve ser realista, e deve ser preparado e apresentado no contexto de um quadro abrangente de política fiscal e macroeconômica de médio prazo. As metas fiscais e quaisquer outras regras fiscais devem ser explicitadas e explicadas.
- 2.1.3 Deve-se descrever as principais medidas relativas às despesas e receitas, bem como a sua contribuição para a consecução dos objetivos de política. Também deve-se apresentar estimativas de seu impacto orçamentário presente e futuro e de suas implicações econômicas mais amplas.
- 2.1.4 A documentação do orçamento deve incluir uma avaliação da sustentabilidade fiscal. As principais hipóteses sobre a evolução da economia e das políticas devem ser realistas e claramente especificadas, e deve ser apresentada uma análise da sensibilidade.
- 2.1.5 Devem ser estabelecidos mecanismos claros de coordenação e gestão das atividades orçamentárias e extra-orçamentárias no contexto do quadro global da política fiscal.

2.2 Devem ser instituídos procedimentos claros de execução, monitoramento e declaração de dados do orçamento.

- 2.2.1 O sistema contábil deve formar uma base confiável para o acompanhamento das receitas, empenhos, pagamentos, atrasos, passivos e ativos.
- 2.2.2 Deve-se apresentar pontualmente ao legislativo um relatório de meio-período sobre a execução orçamentária. Também devem ser publicados relatórios mais freqüentes, com periodicidade pelo menos trimestral.
- 2.2.3 As propostas de receitas e despesas complementares formuladas durante o exercício devem ser submetidas ao legislativo num formato compatível com a apresentação do orçamento original.
- 2.2.4 As contas definitivas auditadas e os relatórios de auditoria, bem como a conciliação com o orçamento aprovado, devem ser apresentados ao legislativo e publicados no prazo de um ano.

III. ACESSO PÚBLICO À INFORMAÇÃO

3.1 O público deve ser plenamente informado sobre as atividades fiscais passadas, presentes e programadas e sobre os principais riscos fiscais.

- 3.1.1 A documentação orçamentária, incluindo as contas definitivas, bem como outros relatórios fiscais dirigidos ao público, deve abranger todas as atividades orçamentárias e extra-orçamentárias do governo central.
- 3.1.2 Devem ser prestadas informações comparáveis às do orçamento anual relativamente aos resultados dos dois exercícios anteriores, no mínimo, juntamente com previsões e análises de sensibilidade dos principais agregados orçamentários para pelo menos dois exercícios posteriores ao do orçamento.
- 3.1.3 A documentação orçamentária deve incluir demonstrativos contendo uma descrição da natureza e significação fiscal das renúncias fiscais, dos passivos contingentes e das atividades para-fiscais do governo central, além de apresentar uma avaliação de todos os outros riscos fiscais significativos.

- 3.1.4 A apresentação anual do orçamento deve destacar as receitas provenientes das principais fontes de arrecadação, inclusive no tocante às atividades ligadas aos recursos naturais e à assistência externa.
- 3.1.5 O governo central deve publicar informações sobre o nível e a composição de sua dívida e de seus ativos financeiros, principais obrigações não relacionadas à dívida (como direito a pensões, exposição ao risco de execução de garantias e obrigações contratuais) e acervo de recursos naturais.
- 3.1.6 A documentação orçamentária deve divulgar a posição fiscal dos níveis infranacionais de governo e a situação financeira das empresas públicas.
- 3.1.7 O governo deve publicar um relatório periódico sobre as perspectivas de longo prazo para as finanças públicas.

3.2 As informações fiscais devem ser apresentadas de uma forma que facilite a análise de política econômica e promova a responsabilização.

- 3.2.1 À época da apresentação do orçamento anual, deve ser amplamente distribuído um guia sintético simples e claro sobre o orçamento.
- 3.2.2 Os dados fiscais devem ser divulgados em termos brutos, discriminando receitas, despesas e financiamentos e classificando as despesas por categoria econômica, funcional e administrativa.
- 3.2.3 O saldo global e a dívida bruta do governo geral, ou seus equivalentes em termos acumulados, devem constituir indicadores sintéticos padronizados da posição fiscal do governo. Quando cabível, devem ser complementados por outros indicadores fiscais, tais como o saldo primário, o saldo do setor público ou a dívida líquida.
- 3.2.4 Os resultados alcançados em relação aos objetivos dos principais programas orçamentários devem ser apresentados ao legislativo anualmente.

3.3 Deve-se assumir o compromisso de divulgar as informações fiscais tempestivamente.

- 3.3.1 A obrigação do governo de divulgar as informações fiscais tempestivamente deve estar prevista em lei.
- 3.3.2 Os calendários antecipados de divulgação de informações fiscais devem ser anunciados e cumpridos.

IV. GARANTIAS DE INTEGRIDADE

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

- 4.1.1 As previsões e atualizações orçamentárias devem refletir as tendências recentes 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 utilizado na compilação e apresentação das informações fiscais. Devem ser cumpridas as normas de contabilidade geralmente aceitas.

4.1.3 Os dados contidos nos relatórios fiscais devem ser internamente coerentes e conciliados com informações relevantes de outras fontes. Devem ser explicadas as principais revisões nas séries históricas de dados fiscais e eventuais mudanças na classificação dos dados.

4.2 As atividades fiscais devem seguir procedimentos internos de supervisão e salvaguarda.

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

4.2.2 Os procedimentos e as condições para a contratação de funcionários públicos devem ser documentados e acessíveis às partes interessadas.

4.2.3 Os regulamentos sobre as compras públicas devem obedecer às normas internacionais e ser acessíveis e observáveis na prática.

4.2.4 A compra e venda de bens públicos deve ser realizada de forma transparente, com a discriminação das principais transações.

4.2.5 As atividades e finanças do governo devem ser objeto de auditoria interna, e os procedimentos de auditoria devem ser passíveis de exame.

4.2.6 A administração nacional deve ter proteção legal contra a ingerência política, proteger os direitos dos contribuintes e prestar contas periódicas ao público sobre suas atividades.

4.3 As informações fiscais devem ser objeto de escrutínio externo.

4.3.1 As finanças e políticas públicas devem ser objeto de escrutínio por um órgão nacional de auditoria, ou entidade equivalente, que seja independente do poder executivo.

4.3.2 O órgão nacional de auditoria, ou entidade equivalente, deve apresentar todos os relatórios ao legislativo, inclusive seu relatório anual, e publicá-los. Devem ser instituídos mecanismos de monitoramento das medidas corretivas.

4.3.3 Deve-se solicitar a peritos independentes que avaliem as projeções fiscais, as projeções macroeconômicas nas quais elas são baseadas e as hipóteses subjacentes.

4.3.4 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*, ed. by Dani Rodrik (Princeton, New Jersey: Princeton University Press).
- Ahmad, Ehtisham and Ali Mansoor, 2002, “Indonesia: Managing Decentralization,” in *Fiscal Decentralization*, ed. by Ehtisham Ahmad and Vito Tanzi (New York: Routledge).
- Ahmad, Ehtisham and Eric Mottu, 2003, “Oil Revenue Assignments: Country Experiences and Issues,” in *Fiscal Policy Formation and Implementation in Oil-Producing Countries*, ed. by J.M. Davis, R. Ossowski and A. Fedelino (Washington: International Monetary Fund).
- Ahmad, Ehtisham and Giorgio Brosio (editors), 2006, “*Handbook of Fiscal Federalism*”. (Cheltenham, U.K.: Edward Elgar Press Company).
- Auty, Richard M., 1997, “Natural Resource Endowment, The State and Development Strategy,” *Journal of International Development*, Vol. 9, No. 4, pp. 651-663.
- Barnett, Steven and Rolando Ossowski, “Operational Aspects of Fiscal Policy in Oil-Producing Countries,” in Davis, Ossowski, and Fedelino, *Fiscal Policy Formulation*.
- Basu, Anupam and Krsishna Srinivasan, “Foreign Direct Investment in Africa—Some Case Studies,” IMF Working Paper 02/61, Washington, D.C.
- Birdsall, Nancy and Arvind Subramaniam, “Saving Iraq From Its Oil,” *Foreign Affairs*, Volume 83, No. 4, July/August 2004.
- British Petroleum, 2006, Statistical Review of Energy
- Brosio, Giorgio, 2003, “Oil Revenue and Fiscal Federalism,” in Davis, Ossowski, and Fedelino, *Fiscal Policy Formulation*.
- Claessens, Stijn and Varangis, Panos, 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 and 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, paper presented at Copenhagen Consensus 2004.

- Cordes, John A., 1995, "An Introduction to the Taxation of Mineral Rents," in *The Taxation of Mineral Enterprises*, ed. by James Otto (London: Graham & Trotman/Martinus Nijhoff), 995.
- Daniel, James A., 2003, "Hedging Government Oil Price Risk," in Davis, Ossowski, and Fedelino, *Fiscal Policy Formulation*.
- 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.
- Daniel, Philip, 2002b, "Petroleum Revenue Management. An Overview," paper prepared for the World Bank, Washington DC, June.
- Daniel, Philip, 1995, "Evaluating State Participation in Mineral Projects: Equity, Infrastructure and Taxation," in Otto, 1995.
- Davis, Jeffrey, Rolando Ossowski, James A. Daniel, and Steven Barnett, 2003, "Stabilization and Savings Funds for Nonrenewable Resources: Experience and Fiscal Policy Implications," in Davis, Ossowski, and Fedelino, *Fiscal Policy Formulation*.
- Davis, Jeffrey, Rolando Ossowski, Annalisa Fedelino (eds.), 2003, "*Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*," (Washington: International Monetary Fund)
- EITI, 2003, Revised Reporting Guidelines, May, draft, unpublished.
- EITI, 2005, "EITI Source Book", March (London).
- EITI, 2006, "Report of the International Advisory Group", September (London).
- 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, and Gabriela Inchauste, 2003, "Issues in Domestic Petroleum Pricing in Oil-Producing Countries," in Davis, Ossowski, and Fedelino, *Fiscal Policy Formulation*.
- Hannesson, Rögvaldur, 2001, *Investing for Sustainability. The Management of Mineral Wealth* (Boston: Kluwer).
- Hausmann, Ricardo and Rigobon, Roberto, 2003, "*An Alternative Interpretation of the 'Resource Curse' the theory and policy implications*", NBER, Working Paper 9424.
- International Monetary Fund, 2001, *Manual on Fiscal Transparency* (Washington, D.C.).

_____, 2001, *Government Financial Statistics Manual* (Washington, D.C.)

_____, 2007, *Manual on Fiscal Transparency* (Washington, D.C.).

_____, 2004, *Botswana. Selected Issues*, IMF Country Report 04/212, July (Washington, D.C.)

_____, 2007, *The Role of Fiscal Institutions in Managing the Oil Revenue Boom*, (SM/07/88)

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: World Bank).

Katz, Menachem, Ulrich Bartsch, Harinder Malothra, Milan Cuc, eds., 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: World Bank)

Lederman, Daniel and Maloney, William, 2007, *Natural Resources: Neither Curse nor Destiny*, Stanford, CA: Stanford University Press.

Martinez-Vazquez, Jorge and Jameson Boex, 2000, *Russia's Transition to a New Federalism* (Washington: World Bank).

McLure, Charles E. Jr., 2003, "The Assignment of Oil Tax Revenue," in Davis, Ossowski, and Fedelino, *Fiscal Policy Formulation*.

McPherson, Charles, 2003, "National Oil Companies: Evolution, Issues, Outlook," in Davis, Ossowski, and Fedelino, *Fiscal Policy Formulation*.

McPherson, Charles and MacSearraigh, Stephen (2007) "Corruption in the Petroleum Sector" in *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*, (Washington: World Bank.)

Modise, Modise D., 2000, "Management of Mineral Revenues: The Botswana Experience," paper presented at the Workshop on Growth and Diversification in Mineral Economies (organized by UNCTAD), Cape Town, South Africa, November.

- Oil Industry Accounting Committee, 2001, "Statement of Recommended Practice. Accounting for Oil and Gas Exploration, Development, Production and Decommissioning Activities," June.
- 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)
- , 2004, *OECD Principles of Corporate Governance* (Paris)
- Otto, James, 1995, "The Taxation of Mineral Enterprises" (London)
- Petri, Martin, Günther Taube and Aleh Tysvinski, 2003, "Energy Sector Quasi-Fiscal Activities in the Countries of the Former Soviet Union," in Davis, Ossowski, and Fedelino, *Fiscal Policy Formulation*.
- Sachs, Jeffrey D. and Andrew M. Warner, 2000 "Natural Resource Abundance and Economic Growth," in *Leading Issues in Economic Development* (Seventh Edition), ed. by Gerald M. Meier and James E. Rauch (New York: Oxford University Press).
- Sala-i-Martin, Xavier and 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, Ossowski, and Fedelino, *Fiscal Policy Formulation*.
- Sunley, Emil, Thomas Baunsgaard, and Dominique Simard, 2003, "Revenue from the Oil and Gas Sector: Issues and Country Experience," in Davis, Ossowski, and Fedelino, *Fiscal Policy Formulation*.
- Tanzi, Vito, 2002, "Pitfalls on the road to fiscal decentralization," in *Managing Fiscal Decentralization*, ed. by Ehtisham Ahmad and Vito Tanzi (London: Routledge).
- Taube, Günther, 2001, "Fiscal Policy and Quasi-Fiscal Activities in the Islamic Republic of Iran," paper presented at a Conference at the Central Bank of Iran, Tehran, May.
- Wakemann-Linn, John, Paul Mathieu, and Bert van Selm, 2003, "Oil Funds in Transition Economies: Azerbaijan and Kazakhstan," in Davis, Ossowski, and Fedelino, *Fiscal Policy Formulation*.

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>

Ministério do Petróleo e Energia: <http://www.regjeringen.no/en/ministries/oed.html?id=750>

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

Ministério das Finanças: www.mefb-cg.org

Vários

Banco Mundial:

Extractive Industries Review:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTOGMC/0,,contentMDK:20605112~menuPK:592071~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336930,00.html>

——— *Petroleum Revenue Management Workshop* proceedings, 2004: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/08/26/000112742_20040826095443/Rendered/PDF/296760PetroleumEESMAP0tech0no1051.pdf

Extractive Industries Transparency Initiative: <http://www.eitransparency.org/about.htm>

FMI, Normas e Códigos, inclusive o Código de Transparência Fiscal:

<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm>

FMI, Normas e Códigos: <http://www.imf.org/external/standards/index.htm>

Módulos de Transparência Fiscal do ROSC

Gabão: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06388.pdf>

Gana: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr04203.pdf>

Indonésia: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06330.pdf>

G8, Declaração de Evian 2003: *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

G8, Declaração de São Petersburgo 2006: *Fighting high level corruption*:

<http://en.g8russia.ru/docs/14.html>

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

Global Witness: <http://www.globalwitness.org>

Joint Oil Data Initiative (JODI):

<http://www.oil-data-transparency.org/FileZ/ODTmain.htm>

ONU:

Integrated Environmental and Economic Accounting

<http://unstats.un.org/unsd/envAccounting/seea.htm>

Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa

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

Open Society Institute: <http://www.soros.org>

OSI Revenue Watch: *Follow the Money. A Guide to Monitoring Budgets and Oil and Gas Revenues*:

www.soros.org/initiatives/cep/articles_publications/publications/money_20041117/follow_money.pdf

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

Transparência Internacional: Índice de Percepção da Corrupção, 2006:

<http://www.transparency.org/cpi>