

Schutte, Giorgio Romano

Working Paper

Economia política de petróleo e gás: A experiência russa

Texto para Discussão, No. 1474

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Schutte, Giorgio Romano (2010) : Economia política de petróleo e gás: A experiência russa, Texto para Discussão, No. 1474, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/90985>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1474

**ECONOMIA POLÍTICA DE PETRÓLEO
E GÁS: A EXPERIÊNCIA RUSSA**

Giorgio Romano Schutte

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1474

ECONOMIA POLÍTICA DE PETRÓLEO E GÁS: A EXPERIÊNCIA RUSSA *

Giorgio Romano Schutte**

Brasília, fevereiro de 2010

* O autor agradece os comentários e colaborações de Marcos Antonio Macedo Cintra, Pedro Silva Barros, Daniel da Silva Grimaldi, Almir Américo, Adilson Sampaio e Rose Silva. Eventuais falhas remanescentes são, contudo, de sua inteira responsabilidade.

** Técnico em Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos, Cooperação Técnica e Políticas Internacionais – DICOD/Ipea.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro Samuel Pinheiro Guimarães Neto

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Fernando Ferreira

**Diretor de Estudos, Cooperação Técnica
e Políticas Internacionais**
Mário Lisboa Theodoro

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das
Instituições e da Democracia** (em implantação)
José Celso Pereira Cardoso Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas
Macroeconômicas**
João Sicsú

**Diretora de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**
Liana Maria da Frota Carleial

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais,
Inovação, Produção e Infraestrutura**
Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Comunicação
Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>
Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL: L71; O13; Q38

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1	INTRODUÇÃO	7
2	O QUE ESTÁ EM JOGO	9
3	PANORAMA HISTÓRICO	11
4	DÉCADA DE 1990: O SETOR DE ENERGIA ENTRE A DESINTEGRAÇÃO DA UNIÃO SOVIÉTICA E A PRIVATIZAÇÃO SELVAGEM	14
5	REVISÃO DO RUMO	20
6	OS ATORES DO SETOR DE GÁS E PETRÓLEO	24
7	O ESPAÇO PARA AS EMPRESAS MULTINACIONAIS	26
8	OS MERCADOS CONSUMIDORES	28
9	A ORGANIZAÇÃO DOS PAÍSES EXPORTADORES DE PETRÓLEO	31
10	ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO DOS GOVERNOS PUTIN E MEDVEDEV	32
11	MALDIÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS OU DOS FLUXOS FINANCEIROS INTERNACIONAIS?	41
12	PERSPECTIVAS	45
13	CONCLUSÕES	47
	REFERÊNCIAS	49

SINOPSE

A recuperação do poder central da Rússia no governo Putin com uma estratégia de desenvolvimento nacional foi o ponto de partida para uma revisão da política do Estado diante do setor de energia. O governo aumentou drasticamente a presença do Estado no setor de energia, e chegou a controlar, no final de 2007, 47% dos ativos, contra menos de 10% em 2000, quando Putin chegara à presidência. O objetivo central nunca foi, porém, expurgar a iniciativa privada dos negócios, mas reconquistar o controle estatal nos setores estratégicos. A política de controle majoritário nacional está inserida no contexto de uma estratégia de desenvolvimento e de uma política industrial que visa criar campeãs nacionais. Esse processo de renacionalização parcial passou também por um novo patamar de relacionamento com as empresas estrangeiras.

Entre agosto de 1998 e setembro de 2008, o Produto Interno Bruto (PIB) real da Rússia dobrou. O crescimento econômico veio acompanhado de aumento da produtividade e dos salários reais e diminuição do desemprego e da pobreza. Mesmo assim, a Rússia foi um dos países mais atingidos pela crise financeira global, o que evidenciou dois problemas a serem superados. Em primeiro lugar a predominância das atividades extrativas e, em segundo, o pouco desenvolvimento do sistema financeiro nacional, que provocou uma dependência muito grande com relação à entrada de capitais de curto prazo. Ambos expõem o desafio de modernização e inovação da economia russa, e isso exige desenvolver mecanismos para promover uma irradiação das rendas extraordinárias do setor de energia para os demais setores da economia.

ABSTRACTⁱ

The recovery of Russia's center of power through a national development strategy during the Putin administration was the basis for revising the state's energy-sector policy. The government drastically increased the role of the state in the energy sector, raising state control over the sector's assets to as much as 47% in late 2007, up from less than 10% in 2000, when Putin took office. The core objective, however, was never to purge the private sector from this business, but rather to regain state control over strategic sectors. The policy of keeping majority control in national hands is part of a context involving a development strategy and also an industrial policy aimed at creating national champions. This policy of partial re-nationalization also implied new standards in relations with foreign companies.

From August 1998 to September 2008, Russia's real GDP doubled in size. Economic growth was accompanied by gains in productivity and real wages, as well as lower unemployment and poverty levels. Even so, Russia was one of the countries hardest hit by the global financial crisis, thus revealing two outstanding problems: first of all, the pre-eminence of extractive activities and, second, the under-developed national financial system, which provoked a high degree of dependence on the entry of short-term capital. Both factors raise the challenge of modernization and innovation for the Russian economy, and will require the development of mechanisms to promote a greater spread effect from energy to other sectors of the economy.

i. The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.

As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão do Editorial do Ipea.

1 INTRODUÇÃO

A descoberta do pré-sal suscitou um novo debate na sociedade brasileira a respeito do marco regulatório, que determina as condições para as empresas operarem nos setores de petróleo e gás. Esse debate não está isolado da discussão histórica em torno do controle desses recursos minerais e coincide com revisões nas políticas adotadas em vários países produtores, estimuladas pelo intenso aumento nos preços a partir de 2003.

O desafio, porém, é mais amplo e implica a busca da melhor utilização das novas riquezas para impulsionar uma estratégia de desenvolvimento econômico e social que vise também à inserção competitiva no cenário internacional, inclusive no plano geopolítico.

Nesse sentido, o estudo da experiência russa da economia política da energia, de seus protagonistas e da configuração atual do setor, bem como de seu marco regulador, é enriquecedor para o debate no Brasil por dois motivos. Primeiro, por tratar-se de um país que enfrenta o mesmo desafio há mais tempo. Segundo, é um país que, apesar das enormes diferenças em sua trajetória histórica, encontra-se hoje junto com o Brasil entre os membros do BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) cujos integrantes aspiram afirmar-se como potências relevantes no cenário geopolítico.

A Rússia é o maior exportador de energia e, em alguns momentos da história, foi o maior produtor de petróleo.¹ O país detém a maior reserva de gás e a sétima maior reserva de petróleo.²

Isso já justifica uma atenção especial à sua experiência. Esta, porém, é particularmente específica por estar ligada a uma história de rupturas e revisões da estratégia política. Uma particularidade a ser considerada é que o impacto do petróleo e gás (*resource shock*) não esteve relacionado às descobertas de recursos naturais, mas ao processo de ajuste dos preços relativos na era pós-soviética e à inserção internacional da Rússia como economia de mercado. A transição gerou uma radical realocação da renda dos recursos naturais.

Para melhor compreensão da análise específica da Rússia, o texto está dividido em 13 seções. Além desta introdução, são apresentadas na segunda seção algumas considerações gerais a respeito da economia política da extração de petróleo e gás que ajudam o leitor a entender o nosso enfoque. De forma mais geral, iniciamos a terceira seção com um panorama para contextualizar o período sob análise na história do petróleo na Rússia e identificar elementos de *path dependency*.

O foco do nosso trabalho está na atuação dos governos Vladimir Putin e Dmitri Medvedev, que pretendem subordinar o setor de energia a um projeto de desenvolvimento nacional no contexto de uma economia de mercado. As seções seguintes deste trabalho destacam os seguintes aspectos: a revisão do rumo (seção 5), os atores do setor de gás e petróleo (seção 6), o espaço para as empresas multinacionais (seção 7), os mercados consumidores (seção 8), a relação com a

1. No período 1898-1901, em 1975 e em 2007.

2. Dados da British Petroleum (BP), 2009. Na literatura encontramos várias referências à existência de um potencial enorme de reservas ainda não descobertas na região da Sibéria Oriental e no Oceano Ártico.

Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) (seção 9) e a estratégia de desenvolvimento dos governos Putin e Medvedev (seção 10). Essa política, porém, foi uma reação direta ao processo de privatização selvagem, que ocorreu na primeira metade da década de 1990 e foi influenciada pela *crise russa* de 1998. Por esse motivo, apresentaremos na quarta seção uma análise mais detalhada do período de queda da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) até a eleição de Putin.

Com a crise global, a política de Putin e Medvedev foi submetida a um forte teste de estresse que mostrou várias fragilidades estruturais do sistema econômico. Considerando os esforços explícitos do governo com relação a possíveis distorções provocadas pela renda petrolífera e à utilização de políticas de estabilização cambial e fiscal, é particularmente relevante tentarmos analisar (seção 11) o efeito da crise financeira a partir do último semestre de 2008. Por último, serão apresentadas as perspectivas (seção 12) e as conclusões (seção 13).

Ao enfocarmos o período recente, devemos reconhecer a existência de características estruturais econômicas, sociais e políticas particulares da Rússia, as quais foram determinadas pela transformação sistêmica relativamente recente e pelo fator geopolítico, sendo o país herdeiro do que restou da potência mundial. O processo de transição foi traumático, com queda brutal não apenas da produção interna, mas também da idade média da população, em particular, a masculina. Essa experiência gerou um sentimento coletivo de humilhação (POMERANZ, 2009a).

A popularidade de Putin e sua estratégia declarada de recuperação da autoestima por meio de políticas nacionalistas, com grande impacto para o setor de energia, devem ser consideradas nesse contexto (POMERANZ, 2009b; GOLDMAN, 2008).

Na mesma linha, Ellman (2006, p. 10) argumenta a necessidade de analisar a experiência recente da Rússia a partir de fatores específicos. O autor cita as condições identificadas por Nikolai Shmelev, diretor do Instituto Europeu da Academia da Ciência, que justificam o papel preponderante do Estado no processo de recuperação com Putin: “a privatização selvagem significou entregar o patrimônio do Estado a preços baixos para *dubious people*”. E este mesmo setor privado demonstrou não estar interessado em investimentos produtivos na manufatura. Além do mais, há um desafio histórico de repovoar e desenvolver a Sibéria Oriental e o Oriente, a nova fronteira de expansão do setor de energia, empreendimento pelo qual somente o Estado poderia responsabilizar-se.

No que diz respeito à posição geográfica, é importante lembrar que o país se situa entre dois grandes mercados compradores de energia: a União Europeia (UE) e os asiáticos (China, Japão e Índia). Igualmente relevante para a análise geopolítica da energia russa são os quatro países independentes em torno do Mar Cáspio, produtores de petróleo e gás: Azerbaijão, Cazaquistão, Turquemenistão e Uzbequistão. Eles têm em comum, além da população majoritariamente muçulmana e de serem igualmente pobres em capital e tecnologia, a falta de acesso ao mercado de consumo, portanto, dependentes da rede de óleo e gasodutos controlada pela Rússia.

2 O QUE ESTÁ EM JOGO

A experiência histórica dos países periféricos, ricos em recursos naturais, é que os lucros e a renda não capturada não retornavam, ou somente de forma insignificante, para a economia nacional. Os frutos da economia de minérios de exportação se reverteram quase totalmente em benefício do capital e de maneira geral foram retirados do país. Isso devido à estrutura de poder e hierarquia no sistema econômico mundial, diante da qual esses países optaram em vários momentos da história por estratégias de nacionalização.

Celso Furtado já identificou em um estudo sobre a Venezuela, na década de 1950, as dificuldades de transformar o petróleo em alavanca para o desenvolvimento, mesmo após a nacionalização. A economia tenderia a afogar-se pelo excesso da capacidade para importar e de recursos financeiros (FURTADO, 2008, p. 56). Para o autor:

Dado o montante dos recursos gerados no setor petrolífero, é praticamente inconcebível que estes pudessem ser absorvidos pela economia fora do setor público. Se permanecessem no setor privado, ainda que estivessem em mãos de nacionais do país, tais recursos tenderiam a escoar-se em grande escala para o exterior (FURTADO, 2008, p. 76).

Coloca-se, portanto, a necessidade de um projeto político, uma vez que o desenvolvimento baseado em abundância de recursos naturais não ocorrerá em países da periferia por meio da dinâmica espontânea do sistema econômico, a qual, ao contrário, tenderia a reforçar a monoprodução. Cabe ao Estado a responsabilidade de organizar mecanismos de transmissão do impulso gerado no setor petrolífero ao conjunto da economia do país, em particular garantindo um aumento da taxa de investimento.

Isso exige garantir o retorno ao país do valor das exportações, o que envolve a apropriação e repartição da renda petrolífera.³ No caso da Rússia, apontamos na seção 12 a importância na estratégia do governo Putin de reorganizar o papel do Estado para que este pudesse apropriar-se da renda do petróleo e gás, impondo tributação sobre extração e exportação e forçando a internalização das receitas de exportação, através do desmonte de esquemas de transferência ilegal de recursos praticados até então.

Em um estudo sobre a taxação das atividades de extração de recursos naturais na Rússia, Bosquet (2002) enfatiza a importância de diferenciar:

- renda não realizada, que se refere aos subsídios implícitos por meio da manutenção de preços internos inferiores aos preços internacionais;

3. Para caracterizar a polêmica sobre a melhor estrutura de apropriação e repartição da renda petrolífera, é importante enfatizar a especificidade dessa atividade econômica. Se abstraíssemos a estrutura oligopolista e a especulação, ainda assim haveria uma sobre remuneração estrutural e natural, identificada por Ricardo e Marx como *renda diferencial*. A análise de Ricardo dizia respeito à renda da terra, definida por ele como o adicional de lucro que os proprietários das terras mais férteis recebem, quando o preço do bem é determinado pelas terras menos férteis. O crescimento da demanda, no caso causado pelo crescimento populacional, estimula a inclusão de terras menos férteis. O preço seria determinado pela terra mais improdutiva para a qual exista demanda. Dessa forma, os proprietários das terras mais férteis conseguem um rendimento suplementar, acima do lucro, uma vez que o custo de produção em suas terras é mais baixo.

- lucro normal;⁴
- renda capturada, por meio de impostos específicos como *royalties*; e
- renda apropriada, que seria o *excess profit*.

Observe-se que não se trata da renda oligopolista, que teoricamente poderia ser neutralizada pela organização de um mercado perfeitamente competitivo, sem barreiras a entradas, com informações perfeitas etc., e que garantisse o ingresso de competidores que puxariam o lucro adicional para zero.

O desafio para os países produtores é a apropriação da renda e o seu investimento produtivo na economia no contexto de uma política de desenvolvimento sustentável.⁵ Nas palavras de Bosquet (2002, p. ii): “Unrealized rent, inadequate withdrawal of rent and misuses of rent that has been withdrawn (due to irresponsible public expenditure programs) all represent some form of misuse of public resources”.

Mas há outros motivos pelos quais o setor dominante de exportação não consegue provocar efeitos multiplicadores na economia e gerar desenvolvimento. Tompson (ver ELLMAN, 2006, p. 189) identifica quatro:

- impacto sobre a competitividade dos demais *tradables*, devido à forte apreciação da moeda nacional que, ao mesmo tempo, desestimula investimentos em produção nacional de *tradables* e estimula sua importação;
- impacto da volatilidade dos preços, sobretudo na situação fiscal;
- especialização ineficiente devido ao baixo desenvolvimento dos mercados financeiros; e
- impacto sobre a qualidade das instituições, processos políticos e governança.

O último ponto refere-se ao uso da renda capturada para expansão da burocracia por interesses particulares e ao crescimento de setores dependentes dos subsídios, os quais se tornariam grupos de pressão atuando contra reformas. Aqui entra o *rent-seeking*, que diz respeito ao comportamento e à dinâmica política dirigida para a apropriação dessa renda capturada, o que provoca o desvio de recursos para atividades não produtivas.

Cada um desses pontos exige uma atenção particular e deve ser analisado e avaliado no contexto da especificidade do país. Tompson (ver ELLMAN, 2006, p. 191) enfatiza ainda que os países menos diversificados teriam menor margem de erros na condução da sua política econômica para lidar com esses desafios.

No caso do segundo ponto, por exemplo, há experiências com mecanismos de transferência de potenciais instabilidades devido à volatilidade da renda capturada do orçamento para um fundo de estabilização fiscal. Mas o seu funcionamento será bem

4. O autor define o lucro normal como: “(...) the opportunity cost of allocating one’s resources to a specific activity as opposed to another, in other words the profit that would be recorded in the next best alternative” (p. 5). Há de considerar-se que, no caso de projetos de alto risco, haveria um prêmio, mas isso não configuraria renda.

5. Ricardo e Marx já haviam enfatizado que não é a renda que determina o preço dos produtores, mas o contrário, a renda é determinada pelo preço. A taxação da renda não contribui, portanto, com a formação dos preços.

diferente em um país com grandes carências de infraestrutura social e física – o caso da Rússia e do Brasil – se comparado a um país desenvolvido como a Noruega, cuja preocupação exclusiva é transferir a riqueza para futuras gerações em forma de poupança.

Por último, ao analisarmos na seção 13 o impacto da crise financeira global sobre a Rússia em 2008-2009, fica reforçada a noção de Medeiros (ver FURTADO, 2008, p. 145) de que se identificou a captação de maciços fluxos financeiros como “(...) componente adicional de grande efeito instabilizador”. O problema não seria mais somente o deslocamento permanente da taxa real de câmbio (decorrente de descobertas de recursos naturais) sobre os setores de bens comercializáveis, mas o da grande flutuação da taxa de câmbio real, em que ciclos de valorização de preços e de financiamento externo são abruptamente interrompidos e depois retomados (FURTADO, 2008, p.146).⁶ Dessa forma, a abundância de recursos naturais tende a desencadear o que podemos chamar de *maldição dos fluxos financeiros internacionais*.

3 PANORAMA HISTÓRICO

A primeira área de produção de petróleo era Baku, hoje capital do estado independente de Azerbaijão. Pedro, o Grande, conquistou a região em 1723 e pensou-se em exportar querosene para São Petersburgo, mas logo os persas a reconquistaram. Somente em 1806 os russos conseguiram voltar e em 1848 começou a exploração de forma industrial para satisfazer a demanda em São Petersburgo e Moscou, relacionada à existência de pouca iluminação natural no inverno. Foi em 1873 que se estabeleceu um marco regulatório para a exploração por meio de leilões públicos. Isso atraiu investidores estrangeiros, em particular o sueco Robert Nobel, que chegou, no mesmo ano, e montou uma estrutura de produção, refino e distribuição.

No final do século XIX, os dois principais produtores mundiais eram os Estados Unidos e a Rússia. A principal dificuldade era a mesma que marca a situação atual: a logística devido à enorme distância e ao difícil acesso às regiões de produção de petróleo e gás. O desafio para Nobel era levar querosene de Baku para os centros urbanos de Moscou e São Petersburgo. Do ponto de vista logístico, parecia mais fácil importar dos Estados Unidos. A solução encontrada foi um oleoduto até o Mar Cáspio e de lá pelo rio Volga para o Norte, em navios petroleiros. A última parte do trajeto era realizada por ferrovia. Para possibilitar este desenvolvimento da indústria petrolífera, a Rússia estabeleceu tarifas efetivas contra a importação dos Estados Unidos, dirigidas especificamente à Standard Oil, de John D. Rockefeller, então a maior empresa produtora e já com posição dominante no mercado russo. Com isso, a importação dos Estados Unidos praticamente desapareceu.

Além da batalha para abastecer o próprio mercado interno, procurou-se identificar mercados externos. Por motivos geográficos o primeiro alvo foi a Pérsia. O desafio era conseguir o acesso ao Mar Negro e ao Mediterrâneo, superando a barreira das montanhas do Cáucaso. Isso passou pela conquista de Batumi, no Mar Negro, dos turcos. O projeto de um trem de Baku, via Tbilisi, hoje capital da Geórgia, para Batumi (transcaucasos) despertou interesse do Banco Rothschild, que o financiou e

6. O autor refere-se especificamente à agressiva corrida aos empréstimos externos no México em 1977, bancada pela expectativa de altos preços do petróleo.

garantiu a sua inauguração em 1884. Assim, o petróleo de Baku, por meio de uma articulação do Estado com o capital estrangeiro, conseguiu duas rotas: Nobel–Volga e Rothschild–Batumi. Por elas iniciou-se a exportação para o mercado britânico, em concorrência direta com a Standard Oil. A Rússia conseguiria, por volta de 1888, 30% deste mercado (GOLDMAN, 2008, p. 20).

Até as descobertas no Oriente Médio – a partir de 1938, pelo consórcio Aramco –, fora da Rússia (Baku) e dos Estados Unidos havia produção de petróleo somente na Índia Oriental (Indonésia), pelos holandeses (Shell), na Venezuela e no México.

Em 1896, o governo czarista mudou o marco regulatório no intuito de conseguir maior parcela da renda do petróleo, introduzindo o sistema de *royalties* (que chegou, em alguns casos, a até 40%) junto ao sistema de leilões públicos. Em 1911, a Shell comprou os ativos de petróleo do Rothschild. Nobel associou-se ao capital britânico para iniciar a exploração de novos campos de petróleo fora de Baku.

A Revolução Russa de 1917 resultou na primeira nacionalização do petróleo no mundo, em 6 de junho de 1918. Em resposta, as companhias estrangeiras se envolveram ativamente no financiamento da contrarrevolução. A Grã-Bretanha tentou criar o Estado independente do Azerbaijão de olho no petróleo de Baku. No final de 1918, conseguiu ocupar o país e desnacionalizar as áreas petrolíferas. A Standard Oil, de Nova Jersey, chegou a assinar contrato com o governo independente do Azerbaijão. E a Nobel vendeu seus ativos para a Standard Oil; mas em abril de 1920 o Exército Vermelho reconquistou a área (GOLDMAN, 2008, p. 25).

Logo o governo da União Soviética encontrou dois problemas: a falta de capacidade técnica e gerencial e o boicote das 15 principais companhias de petróleo do mundo que haviam se reunido para não comprar petróleo russo. Mas os interesses comerciais falaram mais alto e, já em 1923, a Shell fez um acordo, rapidamente seguido por outras empresas.

Antes disso, o governo soviético, diante dos problemas técnicos, introduziu no âmbito da Nova Política Econômica – *Novaya Ekonomiceskaya Politika (NEP)*⁷ – a possibilidade de concessões para estrangeiros. Não havia dúvida de que a participação das empresas estrangeiras era fundamental para a construção do segundo oleoduto Baku-Batumi e o desenvolvimento da capacidade de refino. Uma vez reconstruído e reconsolidado o setor, as concessões não foram prorrogadas e, por volta de 1930, a maioria tinha cessado.

Aqui podemos identificar alguns paralelos com experiências mais recentes. Em particular a combinação de abertura para o capital estrangeiro e tecnologia, mas dentro de uma perspectiva de controle nacional. O próprio capital estrangeiro, que, diante da abundância de recursos, de um lado, e a demanda crescente, de outro, consegue se adaptar a diferentes marcos regulatórios.

7. A NEP foi lançada por Lenin em 1921 e perdurou até 1927. O objetivo era fazer a nascente União Soviética sair da grave crise em que estava mergulhada. Após a Primeira Guerra Mundial, a Revolução de Outubro e a guerra civil, o país estava devastado e tornou-se necessário superar a economia de guerra e recuar na implementação imediata de uma economia socialista. Com a NEP, foram restabelecidas parcialmente a economia do mercado e práticas capitalistas vigentes antes da revolução (ver NOVE, 1976).

Para explorar o setor petrolífero, o governo soviético organizou nos anos 1920 três empresas estatais:

- Azneft para operar Baku;
- Grozneft para operar os novos campos em Grozny; e
- Embaneft para a região de Emba.

A exportação era centralizada em Neftesyndikat, que abriu nos anos 1920 representações na Europa (Inglaterra e Alemanha), inclusive postos de gasolina. Entre 1925 e 1935, a Rússia responsabilizou-se por metade do fornecimento de petróleo para a Itália.⁸ Como podemos ver, um dos atuais determinantes dos IEDs russos, a aquisição de canais de distribuição do petróleo, já estava presente no período entreguerras. Outro fator constante é o respeito aos contratos de fornecimento, independentemente dos problemas políticos conjunturais, argumento utilizado hoje no debate na UE para relativizar os riscos de uma dependência de fornecimento de energia russa.

A participação do petróleo no total das exportações aumentou de 7% para 18% entre a pré-revolução e 1932 (GOLDMAN, 2008, p. 29). Depois houve uma queda devido à contração da demanda nos países consumidores atingidos pela crise e, ao mesmo tempo, a industrialização na própria União Soviética aumentou o consumo interno de petróleo.

Até a Segunda Guerra Mundial, Baku continuou sendo a principal área de produção. Novas áreas foram descobertas nos anos 1930, entre o Volga e os Urais, mas só ultrapassaram a produção em Baku depois de 1945. Durante a guerra, ela fora um objetivo estratégico para os nazistas, mas a histórica derrota em Stalingrado bloqueou esse caminho. Chegaram, sim, a ocupar a região produtora de Grozny.

A recuperação e o crescimento da produção no pós-guerra se concentraram, até os anos 1970, na região Volga–Urais, mas já estava claro que a nova fronteira de expansão seria a Sibéria. Contudo, houve desafios tecnológicos sérios. Restrições por parte do próprio regime soviético, limitando a autorização ao Ministério do Petróleo para importar os equipamentos necessários e, de outro lado, o governo dos Estados Unidos, que manteve, ao longo da guerra fria, o embargo para exportar tecnologia avançada para a União Soviética.⁹ Os campos na Sibéria Ocidental foram identificados nos anos 1950, mas a produção comercial iniciou-se somente na década de 1970, já com a União Soviética integrada ao mercado mundial de petróleo.

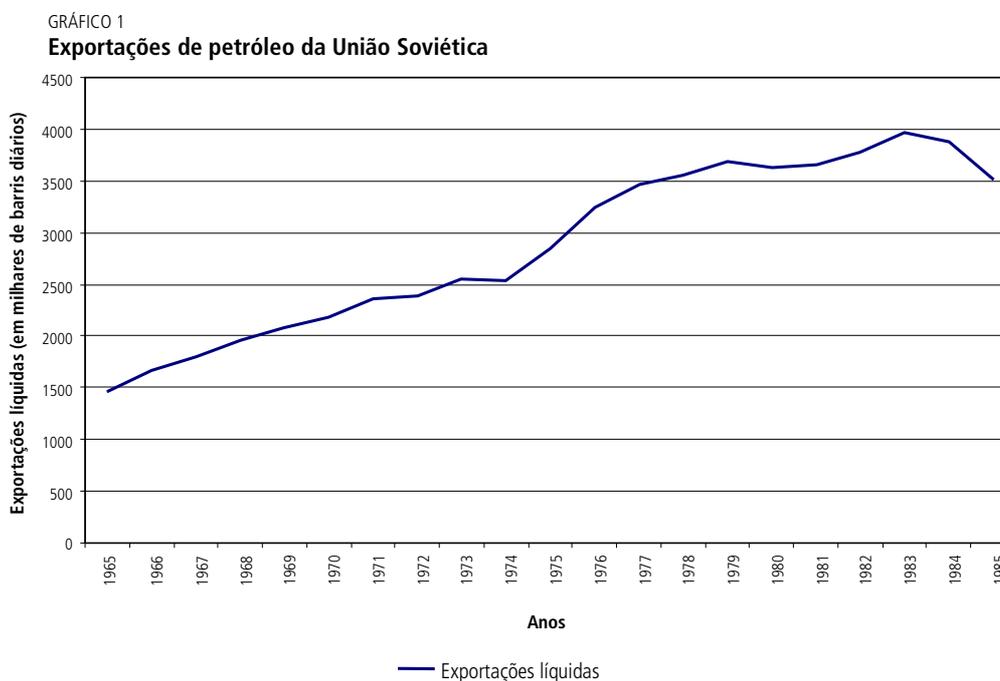
A primeira empresa a estabelecer uma relação estratégica com a União Soviética tinha sido a estatal italiana Ente Nazionale Idrocarburi S.p.A. (ENI), sob liderança de seu presidente Enrico Mattei, determinado a desafiar o poder das sete irmãs.¹⁰ Além

8. Em 1938, ela aderiu ao boicote contra Mussolini relacionado às atrocidades na Etiópia.

9. A questão não era somente restringir o acesso à tecnologia de ponta, mas também dificultar o acesso ao dólar, o que implicava a restrição à exportação de petróleo e gás (MEDEIROS, 2008).

10. Ver o documentário *Il Caso Mattei*, de Francesco Rosi, que mostra a política do então presidente à frente da ENI até a sua morte em 1962, em um acidente ainda hoje mal explicado. Essa política independente italiana contou com o apoio das principais forças de oposição interna. Para evitar o aumento da dependência do gás russo – no contexto da guerra fria – os Estados Unidos viram com bons olhos que a Holanda aceitasse condições muito favoráveis no contrato de fornecimento de gás para a Itália nos anos 1970.

de petróleo, começou-se a exportar gás. O marco foi 1973, quando, em busca de diversificação dos fornecimentos e maior independência dos países da OPEP, os países ocidentais retirariam qualquer restrição ao petróleo e gás russo, o que provocou um novo salto nas exportações (ver gráfico 1).



Fonte: BP Estatísticas.

QUADRO 1
Principais centros de produção de petróleo na URSS/Rússia

Região	Período de expansão
Baku (Azerbaijão)	Meados do século XIX – Segunda Guerra Mundial
Região Volga–Urais	Segunda Guerra Mundial – anos 1980
Sibéria Ocidental	Anos 1980
Sibéria Oriental–Ártico	Nova fronteira de exploração

Fonte: Elaboração própria.

4 DÉCADA DE 1990: O SETOR DE ENERGIA ENTRE A DESINTEGRAÇÃO DA UNIÃO SOVIÉTICA E A PRIVATIZAÇÃO SELVAGEM

O abrupto fim da União Soviética e sua divisão em 15 Estados independentes, entre os quais a Federação Russa, provocou uma desintegração da estrutura econômica com fortes impactos no setor de energia. A Rússia herdou uma burocracia grande, mas um Estado fraco (ELLMAN, 2006).

Na mesma linha, Popov (2009, p. 14) enfatiza o colapso do Estado forte no processo de transição como elemento-chave para explicar o que ele chamou de *transformational recession*:

(...) the reduction of the general level of government expenditure led not only to the decline in the financing of defense, investment and subsidies, but to the downsizing of ordinary government, which undermined and in many instances even led to the collapse of the institutional capacities of the state.

A reestruturação patrimonial do setor de energia deve ser analisada nesse contexto, longe de ser somente um processo de privatização. Ela era parte da estratégia de Boris Yeltsin, que governou a Federação da Rússia de 1991 a 1999¹¹ e optou por uma estratégia de tratamento de choque para fazer a transição ao capitalismo.

Em setembro de 1991, o governo russo transformou o Ministério de Petróleo e Energia em uma empresa chamada Rosneftgaz – ou Rosneft – que passou nos anos seguintes por uma série de desmembramentos. O ministro do Petróleo, Vagit Alekperov, separou três grandes campos petrolíferos (Langepaz, Urengoi e Kogalym) e criou a empresa Lukoil, da qual se tornou o diretor-presidente.

Em 1993 houve outra divisão da Rosneft. Foram criadas a Yukos – constituída pela Yuganskneftgaz (Yu) e a refinaria KuybyshevnefteOrgSintez (Kos) – e a Surgutneftgaz. No último caso, o diretor-presidente seria o ex-gerente dessa divisão. Nesse momento, Rosneft ainda controlava 60% da produção nacional, com presença em 26 regiões de produção e 23 refinarias (GOLDMAN, 2008, p. 62).

Na mesma época iniciou-se o processo de privatização. Na primeira fase (1992-1994) foram utilizados *vouchers*, a princípio distribuídos a toda a população. Como havia possibilidade de revenda, houve uma concentração nas mãos de grupos ligados aos próprios gestores das empresas. Por isso, essa fase ficou conhecida como a privatização da nomenclatura (POMERANZ, 2009a, p. 302).

O setor de energia entrou somente na segunda fase, que atingiu as empresas maiores e mais lucrativas. Nessa fase, houve um processo de barganha entre o governo e alguns banqueiros, enriquecidos durante a *perestroika* e a primeira fase de privatização (POMERANZ, 2009a, p. 302). Foi nesse momento que se consolidou a nova elite – *oligarcas* – determinada a transformar a Rússia em uma plutocracia.

Esse processo é fundamental para entender a política do governo Putin. A segunda fase começou em 1995, no esquema *Loan for Shares* (empréstimos em troca de ações) e representou, de acordo com Goldman (2008, p. 63): “(...) the biggest and

11. Boris Yeltsin se desfilou do Partido Comunista em 1990, e ganhou a primeira eleição para a presidência da história da Rússia em junho de 1991, com 57% dos votos, contra o candidato de Mikhail Gorbatchev. Em junho de 1996, com apoio quase total dos meios de comunicação e da nova elite econômica, reelegeu-se para o segundo mandato, com 53,8%, derrotando o candidato do Partido Comunista, Gennady Zyuganov. Em 31 de dezembro de 1999, seis meses antes de completar o segundo mandato, renunciou, abrindo espaço para Vladimir Putin. Em seu dramático discurso de renúncia, pediu perdão ao povo russo pelos sonhos que nunca haviam se concretizado: “Quero pedir perdão a vocês, porque muitas de nossas esperanças não se realizaram, porque o que pensamos que seria fácil foi dolorosamente difícil. Peço perdão por não ter atendido a algumas esperanças dos que acreditaram que eu seria capaz de saltar do passado totalitário, cinza, estagnado, para um futuro brilhante, rico e civilizado. Eu mesmo acreditei nisso. Mas isso não podia ser feito em uma investida desumana. Em alguns aspectos fui ingênuo demais. Alguns problemas eram muito complexos. Prossequimos entre erros e fracassos. (...)” (tradução da *Agência O Globo*).

O ex-presidente ganhou imunidade por toda a vida, por meio de um decreto firmado por Putin logo após a renúncia. Ele não poderia ser interrogado ou ter suas propriedades investigadas.

most controversial transfer of wealth ever seen in history (...)”. O governo Yeltsin deparou-se com o problema da falta de capacidade de arrecadação, reflexo do processo de desintegração da União Soviética. Assim, os bancos abertos pelos novos ricos eram convidados a emprestar dinheiro ao governo. Como garantia, o Estado daria ações de empresas petrolíferas que não tinham sido privatizadas. Caso o Estado não conseguisse pagar os empréstimos, os bancos teriam o direito de leiloar as ações. Se sobrasse dinheiro, este seria devolvido ao governo. Observa-se o paradoxo: foi uma solução envolvendo justamente o grupo social que estava se enriquecendo sem pagar imposto. Como era previsível, o Estado não conseguiu pagar e os leilões eram fraudados de forma que os próprios bancos se tornavam proprietários das empresas por preços absurdamente baixos.

Assim Mikhail Khodorkovsky, por meio do Menatep Bank, ficou com a Yukos pelo preço de US\$ 390 milhões, que logo depois teria um valor de mercado estimado em US\$ 15 bilhões (GOLDMAN, 2008, p. 64).¹²

Em 1996, foi a vez de Boris Berezovsky. O primeiro passo era articular a separação da Sibneft da estatal Rosneft (agosto de 1995). Em seguida, em mais um leilão fraudado, por meio da empresa laranja FNK, adquiriu 51% das ações da Sibneft por US\$ 100 milhões.

Em julho de 1997, Mikhail Fridman tomou controle da Tyumen Oil (TNK), que acabou se associando à BP em uma *joint-venture* 50/50 TNK-BP. O vice-primeiro-ministro Vladimir Potanin, que inventou o esquema, operou pelo Oneksim Bank e ganhou por meros US\$ 130 milhões o controle de Sidanko, que explorava os campos de petróleo na Sibéria Ocidental. Alguns anos depois vendeu 10% da empresa para a BP por US\$ 571 milhões (WOLOSKY, 2000).

Podemos identificar dois grupos entre os novos donos do setor de energia:

- ex-altos funcionários do governo que se apropriaram das propriedades que eles haviam gerenciado anteriormente;¹³ e
- chefões do mercado clandestino envolvidos em atividades ilícitas no final da União Soviética (inclusive no mercado de câmbio ilegal).

Neste último caso, os novos donos não tinham nenhuma experiência ou afinidade com o setor de petróleo, ao contrário da experiência de Vladimir Bogdanov e Vagit Alekperov, antigos dirigentes que tomaram o controle respectivamente da Surgutneftegaz e da Lukoil. Mas também esses dirigentes usariam o esquema de empréstimos por ações para reforçar o controle acionário sobre as suas empresas.

Tompson (ver ELLMAN, 2006, p. 199) sinaliza duas razões para Yeltsin ter consentido a lógica da privatização selvagem. Em primeiro lugar, para garantir o apoio político da nova oligarquia. Em segundo lugar: “in the event of defeat, his opponents would face powerful opposition to any attempt to reverse course in

12. Wolosky (2000) menciona outros valores. Khodorkovsky teria comprado a Yukos Oil por US\$ 159 milhões.

13. Trata-se de um processo que teve início durante o governo de Mikhail Gorbachev. No intuito de estimular a modernização das empresas, foi promulgada uma lei em 1987 que lhes dava mais autonomia. Entre outras implicações, isso permitiu reter maior parcela dos lucros, reduzindo a transferência ao governo central. Porém, em vez de aumentar os investimentos, as empresas elevaram os salários dos gerentes e se envolveram em atividades especulativas (MEDEIROS, 2008).

economic policy”. De fato todos os novos oligarcas batalharam pela reeleição de Boris Yeltsin em 1996. O principal candidato de oposição naquele momento era Gennady Zyuganov, do Partido Comunista, opositor ao processo de privatização.

É verdade que o preço de petróleo em meados de 1990 estava baixo, mas a queda brutal da produção, chegando em 1996 a 60% de seu pico de 1987,¹⁴ refletiu as consequências desastrosas da forma como o governo realizou a privatização. Os novos proprietários não eram do ramo e estavam mais interessados em tirar o máximo possível de riqueza em curto prazo e enviá-la para o exterior em um maciço e constante fluxo de fuga de capitais.

Essa queda da produção de petróleo deu-se no contexto de uma desorganização da vida econômica, política e social, simbolizada tragicamente pela redução da expectativa de vida,¹⁵ principalmente masculina e, também, pela brutal queda no PIB. Os investimentos e o crédito paralisaram devido a incertezas do mercado e das instituições. Mas não havia restrições ao balanço de pagamentos, porque a diminuição na produção de petróleo refletiu a queda do consumo interno e não dizia respeito à queda do volume de exportações. O que aconteceu na Rússia foi que as importações substituíram o colapso da produção interna, graças às exportações de petróleo e gás. Além da realocação de fatores de produção interna isso foi acompanhado de “higher income inequality, since the income of resource extraction and spin-offs as financial services is concentrated in a small fraction of the population” (BOSQUET, 2002, p. 48). Esse fenômeno é confirmado pelos cálculos do coeficiente de Gini que mostram aumento de 0,27 em 1990 para 0,48 em 1996. Tudo isso em um contexto de evasão fiscal generalizada e predominância da prática de pagamento não monetário.

O poder político da nova oligarquia era baseado em seu poder econômico, mas também no controle da mídia e mais diretamente dos parlamentares e integrantes do governo. Khodorkovsky, por exemplo, chegou a colocar um de seus aliados, ex-dirigente da Yukos, Sergei Generalov, como ministro do Petróleo e Energia. Goldman (2004) constatava a falta de liberdade de imprensa “not because of government censorship but because of oligarch control of the most meaningful media outlets”. Considerem-se também a inexistência de um sistema de partidos políticos, a sociedade civil pouco desenvolvida, os sindicatos desorganizados e pequenas e médias empresas praticamente inexistentes como força econômico-social.

No setor de gás, a história foi um pouco diferente. Ainda em 1989, o Ministério do Gás foi transformado em empresa com controle estatal, mas com ações na bolsa de valores, a Gazprom. O ex-ministro Viktor Chernomyrdin tornou-se o presidente-diretor. Ele evitou o fracionamento do ministério, mantendo a Gazprom como uma empresa integrada de gás e praticamente um monopólio, apesar do surgimento de produtores independentes. Inicialmente o Estado controlava 100% das ações, mas gradualmente estas foram vendidas para investidores privados. No contexto do

14. Dados da BP Estatísticas mostram queda de 11 milhões para 6,2 milhões barris/dia. Os dados se referem somente à produção de petróleo na Federação Russa. Em 1992, a Arábia Saudita já tinha se tornado novamente a maior produtora de petróleo.

15. Popov (2009) observa que, mesmo com o forte crescimento econômico entre 2000 e 2005, a expectativa de vida em 2006, 65 anos, não tinha recuperado ainda o nível de 1987, 70 anos.

programa de privatização, Boris Yeltsin autorizou a venda de ações da Gazprom em novembro de 1992. Em 1994, 33% estavam em mãos privadas e 15% com funcionários. A participação estatal foi reduzida a 38%. Chernomyrdin tornou-se vice-primeiro-ministro em 1992 e, em seguida, foi primeiro-ministro. A Gazprom ficou nas mãos do seu vice, Rem Vyakhirev, também especialista em gás e petróleo. O controle dos dois sobre a Gazprom tornou-se fonte de corrupção e, além disso, conseguiram manter baixos níveis de tributação. A diretoria da Gazprom apropriou-se das riquezas da empresa para fins pessoais através de mordomias e bônus, além de vender partes lucrativas a amigos e familiares (o famoso *asset stripping*). Um dos maiores *spin-offs* da Gazprom é a Itera, que chegou a transferir a razão social para Jacksonville, na Flórida (GOLDMAN, 2008, p. 61). Para Tompson (ver ELLMAN, 2006, p. 207), a Gazprom havia se tornado “something of a state within the state during the 1990s”.

A nova estrutura proprietária e o seu marco regulatório provocaram a existência de uma grande renda apropriada e por isso os recursos naturais não estavam contribuindo o quanto poderiam com as receitas públicas. Teoricamente, seria possível que o próprio mercado garantisse o reinvestimento dessa renda em atividades produtivas sem transitar pelo orçamento público, mas “(...) this is far from guaranteed. Russia indeed suffers from massive capital outflows, which is largely associated with natural resources, for example through underrepresented export earnings” (BOSQUET, 2002, p. 3).

Com relação aos impostos sobre exportação, as empresas integradas verticalmente usaram o mecanismo de preços de transferência (*transfer pricing*) maciçamente: “(...) the oil producer sells only part of its production directly on export markets, the bulk being sold at artificially low prices to the parent company, which is located abroad or in regional tax havens” (BOSQUET, 2002, p. 15).

Estudo do World Bank (2005) igualmente enfatizou o uso generalizado de preços de transferência. Mostrou ainda como isso gerou distorções nos dados oficiais com relação à participação no PIB, porque grande parte de atividades *upstream* foi transferida para comércio no intuito de escapar de tributação mais elevada. Assim, a cifra real da participação do setor no PIB foi recalculada entre 20% e 25% e não os 8% a 9% que apareciam nos dados oficiais.¹⁶

É preciso considerar também que os preços de gás e petróleo no mercado doméstico ficaram sistematicamente abaixo dos preços internacionais. Uma correção dessa distorção elevaria a participação no PIB ainda mais.

Ademais, os impostos sobre recursos naturais eram cobrados por volume, sem considerar preços e estrutura de custos. Isso favoreceu campos lucrativos e penalizou campos marginais.

Diante da queda da produção, o governo Yeltsin entendeu a necessidade de abrir a nova fronteira de petróleo, *offshore*, no Ártico, na Sibéria do Norte, em torno da ilha de Sakhalin. Para isso precisava da tecnologia das empresas ocidentais. Para atrair

16. Ruehl e Schaffer (2004) também descrevem esse mecanismo, calculando que somente a exportação de energia seria responsável por cerca 20% do PIB. Além do mais, as empresas do setor de comércio eram registradas em áreas remotas, aproveitando-se de incentivos fiscais. Contra essa prática de guerra fiscal o governo federal tomou providências.

essas empresas, foi criado um marco regulatório específico, o *Production Sharing Agreement* (PSA). As regras do jogo do modelo da partilha eram que o investidor privado ficava com o risco do investimento; os recursos permaneciam em propriedade do Estado; e o petróleo era dividido entre Estado e investidor, de acordo com cláusulas contratuais, após ter a empresa recuperado seus custos. A ideia com os PSAs era criar um enclave de garantia jurídica em torno de alguns grandes projetos, um pacote de regras claras e estáveis sobre estrutura de impostos, produção e divisão.

Os PSAs se efetivaram em três áreas de exploração. As operadoras foram:

- a Total (francesa), nos campos de Kharyaga (Timan-Pechora);
- o consórcio Shell/Mitsui/Mitsubishi em Sakhalin II (sem parceiro russo); e
- o consórcio Exxon-Mobil/Sodeco (japonesa)/ONGC Videsh (Índia) Sakhalin I com participação de Sakhalinmorneftegaz e Rosneft.

A crise de 1998 veio, de forma inesperada, para alterar o quadro. Na véspera do ciclo de crises financeiras que atingiu a Rússia, a bolsa de valores estava supervalorizada (RTS Index). Investidores eram levados a comprar ações e emprestar dinheiro a empresas e ao governo. Como vimos, poucos russos estavam pagando impostos e o governo acumulava déficit fiscal. A solução encontrada foi usar empréstimos de curto prazo. Os bancos comerciais financiavam a compra desses títulos públicos, captando nos mercados internacionais e, dessa forma, expondo-se simultaneamente ao risco cambial e de um *default* do governo.

A crise asiática de 1997 atingiu a Rússia por meio de dois canais: a queda do preço de *commodities* (exportações russas) e a percepção de risco, que provocou uma retirada massiva de capitais. De acordo com Oppenheimer e Maslichenko (ver ELLMAN, 2006), o movimento global de percepção de risco com relação aos mercados emergentes não teria impacto desastroso na Rússia se a situação fiscal e do sistema bancário estivesse mais equilibrada.

A situação era insustentável e, em 17 de agosto de 1998, o governo declarou moratória da dívida interna e externa. Alguns bancos dos oligarcas aliados a Yeltsin tiveram informações privilegiadas (*insider information*) e venderam seus títulos públicos, comprando dólares e fugindo do país.

Em 1998, a queda do PIB chegou a 5% e da bolsa de valores, a 39%. Isso teve também impacto sobre bancos internacionais. Um exemplo foi o *hedge fund* LTCM (Long-Term Capital Management), que se declarou insolvente.

A crise provocou uma queda de dois terços do valor do rublo, que reduziu importações e gerou aumento da produção industrial já em 1998, em um autêntico movimento de substituição das importações. Outra consequência foi o aumento do valor das exportações do petróleo em rublos, o que acabou estimulando a produção doméstica.

A crise financeira provocou uma crise política e Yeltsin trocou três vezes de primeiro-ministro. Em agosto de 1999, entrou Vladimir Putin, um ano depois eleito presidente da Federação da Rússia.

5 REVISÃO DO RUMO

O governo Putin assumiu o desafio de recuperar a autoridade do poder central. Isso pressupõe capacidade de arrecadar impostos e garantir o monopólio do uso da força. Putin convidou seu grupo de confiança de São Petersburgo, entre os quais Alexei Kudrin, para administrar a economia. Outros dirigentes de confiança eram oriundos dos serviços de segurança. Diante das críticas ao seu suposto caráter autoritário, os defensores da nova política introduziram a noção de *democracia administrada*, também chamada de *democracia soberana*. Além da democracia e liberdade, teria outros problemas de caráter mais agudo, como a miséria, a segurança e a soberania. A democracia deveria servir para o desenvolvimento do país e, quando não alcançar esse objetivo, ser limitada. Outra referência para defender o reforço do papel do Estado seria o ambiente externo, interpretado como um ambiente agressivo.¹⁷ Não por acaso, uma das primeiras ações foi enviar as tropas para a Chechênia a fim de impor a autoridade do Estado russo (MARKOV, 2008, p. 43-47).

Houve, portanto, uma clara mudança de rumo que envolveu a reavaliação da relação Estado-mercado, o que levou Ellman (2006, p. 102) a afirmar que: “The Russian experience in 1992-2004 opens a new perspective on liberalization and privatization. Their peak in the 1990s coincided with the great contraction of GDP and their partial rollback in 1999-2004 coincided with partial economic recovery”.

A recuperação da economia coincidiu não somente com o governo Putin, mas também com um forte aumento do preço de petróleo, o que gerou várias interpretações. Bernstam e Rabushka (ver ELLMAN, 2006) defenderam que, sem uma mudança de política, o simples aumento nos preços de petróleo não teria provocado o efeito desejado, muito na linha de Bosquet (2002). Para sustentar essa argumentação esses autores se referiam à combinação de renda apropriada pelo setor privado e à prática de fuga de capitais. Mas apontaram um fenômeno específico da realidade russa que levou a um aumento da monetarização da economia e, portanto, da base de arrecadação. Os autores atribuíram papel decisivo à decisão do Banco Central (BC) da Rússia, de 16 de setembro de 1998, de forçar a internalização, por meio de alguns bancos específicos, de no mínimo 50% da receita de exportação, porcentagem aumentada em dezembro do mesmo ano para 75%. Isso obrigou os exportadores a vender a receita de exportação internamente. Até então essas receitas eram operadas *offshore* por meio de bancos russos, muitas vezes subsidiárias das próprias exportadoras.

O BC implementou um sistema de verificação, comparando exportações/volumes físicos e preços no mercado internacional. Com a nova lei, dólares e demais moedas internacionais que voltavam para a Rússia eram trocados por rublos e ficavam na Rússia. O pulo do gato: “They entered enterprise bank accounts and suddenly raised enterprise money balances and enabled the government to enforce tax payments”. Por isso a conclusão de que “(...) no level of and no increase in world oil prices would have

17. O contrário também é verdadeiro, conforme escreve a primeira-ministra da Ucrânia, Yulia Tymoshenko (2009): “(...) after years of soul-searching, Russia has recovered its self-confidence, which is seen by some of our neighbors as aggressiveness”.

mattered if effective repatriation of foreign exchange revenues was zero” (BOSQUET, 2002, p. 95). A motivação do BC era acumular reservas internacionais, mas o impacto sobre a situação fiscal foi um elemento decisivo na recuperação econômica. Esses autores insistem que é fácil atribuir o crescimento simplesmente ao aumento do preço de petróleo e que deve ser considerado o contexto do sistema econômico e político (BOSQUET, 2002, p. 56). A repatriação das receitas de exportação foi, na verdade, o início do que eles chamaram de *partial de-liberalization and de-privatization*.

Para aumentar a capacidade de arrecadação foi introduzida uma tarifa única de imposto de renda de 13%. Ao mesmo tempo, tentou-se captar parcela maior da renda petrolífera. Como já mencionado, as empresas usavam várias formas de evasão fiscal, entre as quais preços de transferência, sobretudo transferindo para *downstream* comércio e transporte.

Em resposta, o governo alterou várias vezes o sistema de impostos e, a partir de 2004, a principal forma de tributar petróleo e gás foram os impostos sobre a extração e a exportação. O novo regime de tributação era melhor por ser independente do cálculo do lucro ou custos em rublos, relacionado a quantidades e preços para exportação. Na conclusão de Tabata (ver ELLMAN, 2006, p. 48), “The lion’s share of energy windfall revenues now goes to the state”. Calcula-se que de cada aumento de US\$ 1,00 no mercado mundial, US\$ 0,87 ficavam com o Estado.

Ao longo do governo Putin, ficou claro que ele não acreditava que o funcionamento do livre mercado e a atuação das empresas privadas iriam automaticamente coincidir com a defesa do interesse nacional (ELLMAN, 2006, p. 27-28). Trata-se, de certa forma, de uma visão de mundo. Putin fez doutorado no Instituto de Mineração de São Petersburgo, em junho de 1997, no qual defendeu a necessidade de a Rússia voltar a exercer influência política e econômica. Isso implicaria a retomada do controle sobre os recursos naturais do país e “(...) creating the most effective and competitive companies on both the domestic and world markets”. Em defesa do interesse nacional “(...) national champions would put promotion of state’s interest over profit maximization” (citações da tese de Putin em GOLDMAN, 2008, p. 97). Aqui está a ideia do campeão nacional: misturar interesses do setor privado com interesses do Estado e, se necessário, moderar a busca de lucros em defesa de interesses geopolíticos. A presença externa é parte dessa política. As campeãs nacionais deveriam ser integradas em conglomerados industriais com capacidade de competir com as multinacionais ocidentais.

Nessa perspectiva a Gazprom era estratégica. No final dos anos 1990, embora o governo fosse o maior acionista, quase 62% das ações da empresa estavam em mãos de privados. Em junho de 2000, Putin ganhou a presidência e queria garantir o controle majoritário por parte do Estado. Um dos primeiros passos foi mudar o comando, trocando Viktor Chernomyrdin. Um ano depois indicou Dmitri Medvedev para presidente-diretor com outros tecnoburocratas de São Petersburgo no intuito de moralizar a gestão da empresa. Ao mesmo tempo, começou um movimento para aumentar o controle acionário. Para isso, a estatal Rosneft comprou mais 10,74% das ações. Com outras articulações, o Estado aumentou sua participação para pouco mais de 50% das ações.

Boris Berezovsky e Mikhail Khodorkovsky – este com patrimônio de US\$ 15 bilhões, declarado o homem mais rico da Rússia – usaram o poder econômico e o controle de mídia para atacar o governo. Putin reagiu e Berezovsky, com medo de ser preso por fraude fiscal, fugiu para Londres. A Sibneft ficou com Roman Abramovich, que entendeu as novas regras do jogo e cooperou para que a Gazprom tomasse controle da Sibneft, em mais um passo para transformar a Gazprom em campeã nacional.

A respeito da Yukos, começaram a surgir confirmações de gestão mafiosa, inclusive acusações de práticas de assassinatos para resolver conflitos. Parte da forma de operar era manter o esquema de corrupção com os membros do Parlamento (Duma) para evitar aumento de impostos e restrições ambientais. Esse tipo de gerenciamento das grandes empresas russas gerou forte oposição entre os *siloviki* (ex-funcionários do aparato de segurança soviética), um dos pilares do governo Putin.

No final de 1999, com o aumento do preço do petróleo, a Yukos optou por profissionalizar a gestão da empresa, listando ações em Londres e convidando gerentes ocidentais experientes. Em 2004, a empresa era a maior produtora de petróleo russo. A estratégia era entrar no mercado norte-americano e para isso lançou mão de um projeto para a construção de um oleoduto do Mar de Barentz para Murmansk, desafiando a empresa estatal Transneft, que tinha o monopólio dos oleodutos. Outro projeto previa a construção de um oleoduto da Sibéria para a China. Aparentemente a gota d'água para Putin foi a negociação com a Exxon-Mobil e a Chevron para a venda de parte da Yukos. Três semanas antes de Khodorkovsky ser preso, em outubro de 2003, a empresa assinou um memorando de intenções com a Exxon-Mobil. Aventou-se também uma possível *joint-venture* com a Sibneft (GOLDMAN, 2008, p. 112).

A primeira ofensiva do governo contra a Yukos deu-se em junho de 2003, quando foi preso o chefe de segurança da empresa.¹⁸ Quatro meses depois, numa ação policial de grande repercussão, Khodorkovsky foi preso, acusado de evasão fiscal, roubo, fraude e extorsão. Condenado a oito anos, foi levado a uma prisão na Sibéria. Novas acusações, em 2007, aumentaram o tempo de condenação. Além do proprietário, mais de 20 pessoas ligadas à empresa foram presas entre 2003 e 2005. Para poder pagar os impostos atrasados, a empresa foi obrigada a vender, em dezembro 2004, seu ativo mais importante, a Yuganskneftegaz, que acabou sendo comprada pela estatal Rosneft. Outros ativos também ficaram com a Rosneft e a Gazprom. Mesmo assim, o fisco calculou o valor da dívida tão alto que a empresa foi declarada falida em agosto de 2006. Em resumo, com Khodorkovsky fora de combate, desmembramento da Yukos e controle do Estado sobre os principais ativos da empresa, evitou-se a expansão da presença multinacional no setor. Com relação ao caso da Yukos, Tompson (ver ELLMAN, 2006, p. 208) considera que “Putin was merely employing the only really effective tools at his disposal”. Com isso, ele se refere à fraca capacidade de regulação e *enforcement capabilities*, ou seja, devido à debilidade institucional, não havia outra política para capturar a renda petroleira e alinhar a atuação da empresa àquilo que o governo definiu como interesses nacionais a não ser a forma mais radical, a renacionalização.

18. O chefe de segurança da empresa foi de fato condenado à prisão por assassinato em 2005, entre outros, pelo caso do prefeito Petukhov, morto em 1998, na cidade da principal região de produção da Yukos (Nefteyugansk), o qual cobrou insistentemente o pagamento de impostos, chegando a organizar mobilizações contra a empresa.

Goldman (2004) argumenta que havia uma insatisfação generalizada na Rússia com o processo de privatização. Segundo uma pesquisa de opinião, 77% dos entrevistados eram a favor de revisão parcial ou total. Isso explica o apoio a Putin na implementação da revisão parcial do processo. Ao final, o conflito sobre a partilha da renda dos recursos naturais estava no centro da luta política desde meados dos anos 1990.

O próximo alvo era a empresa Sibneft. Nesse caso foi mais fácil, porque Boris Berezovsky, ao passar seus ativos para Abramovich, o deixou com a opção de repassá-los para o Estado. Abramovich, de fato, optou por evitar o conflito e vendeu 72% da Sibneft para a Gazprom por US\$ 13 bilhões, o que significou a entrada da Gazprom no setor de petróleo. A Sibneft foi rebatizada Gazpromneft. O negócio ajudou Putin e tornou Abramovich o homem mais rico da Rússia. Depois ele também se transferiu para Londres e tornou-se o homem mais rico da Inglaterra, comprando o Chelsea por US\$ 250 milhões.

Em julho de 2007, Mikhail Gutseryev, dono da Russneft, uma empresa de petróleo de menor porte, foi pressionado pelo governo a abdicar do cargo de diretor-presidente e passar o controle da companhia a pessoas mais próximas do poder. Gutseryev tinha sido presidente da estatal Slavneft até a sua privatização, em 2002, quando montou a Russneft e começou uma política independente. O *Oxford Analytica* (8/3/2007) comentou a respeito do episódio: “At the very least, it serves as a reminder that the state is prepared to use a wide array of administrative pressures both to ease foreign companies out of ‘strategic’ assets and to ensure that all such assets, even when privately owned by Russians, are in the ‘right’ hands”.

Em 2009, a Russneft passou para o controle da Gazprom.

Outro aspecto da política do governo Putin era fixar o preço de petróleo e gás para o mercado interno abaixo do internacional. Para Tabata, isso é “one of the reasons why the Dutch disease has not progressed” (ELLMAN, 2006, p. 47). A discussão sobre subsídios é complexa porque ao mesmo tempo em que neutraliza o efeito de *crowding out* dos investimentos nos demais setores, em particular o manufatureiro, essa mesma política pode também ser fonte de alocação ineficiente por dois motivos: desestimula a exploração e a produção e não incentiva a redução do consumo (eficiência energética). Aqui cabe observar a triste história de desperdício de gás associado na Rússia: empresas de petróleo estavam acostumadas a queimá-lo. Vale lembrar também que um dos ajustes exigidos pela Organização Mundial de Comércio (OMC) para a entrada da Rússia refere-se exatamente ao alinhamento dos preços internos do gás e do petróleo aos preços internacionais.

As avaliações a respeito dessa mudança de rumo variam. Oomes e Kalcheva (2007, p. 3), por exemplo, argumentavam que a “recent increase in state ownership created significant uncertainty in the sector”. Lembraram também as reclamações dos setores empresariais a respeito do nível de impostos e os gargalos na rede de distribuição. Na mesma linha, McFaul e Stoner-Weiss (2008) sugeriram a violação do direito de propriedade. Putin teria usado seu poder político para redistribuir as propriedades mais valiosas. O caso mais gritante teria sido a transferência organizada dos ativos da Yukos para a Rosneft. Os resultados negativos, para este autor, foram a diminuição de valor das empresas mais lucrativas do ramo de petróleo na Rússia; desaceleração dos investimentos; e incentivo à fuga de capitais.

Wolosky (2000) destacou, porém, que Putin atuou sobre uma realidade muito específica, que talvez não justificasse a simples lógica de que a maior presença do Estado fosse por definição prejudicial para o clima de investimento: “The oligarch’s malfeasance has deprived Rússia of the private investment it needs to complete its economic transition”. Ou seja, “Widely publicized misconduct involving Russia’s largest companies and most prominent business leaders scares away international investors”.

A recuperação da produção ao longo do governo Putin fez a Rússia ultrapassar novamente a Arábia Saudita no *ranking* dos maiores produtores em nível mundial, gerando, em 2007, um superávit comercial de US\$ 140 bilhões.

6 OS ATORES DO SETOR DE GÁS E PETRÓLEO

O processo de recuperação da presença forte do Estado no setor de energia descrito na seção anterior não pode ser confundido com uma simples renacionalização, porque foi parcial e dirigida. Desai (2008) explica: “Putin sought to balance private profit making with what he regarded as the broader national interest”. Mesmo no caso Gazprom, o controle acionário do governo foi para pouco mais de 50%.

E o mesmo governo chegou a vender, em 2002, o seu controle majoritário na empresa Slavneft, sétima na lista de maiores empresas do setor de petróleo. Em um leilão esses ativos ficaram com a Sibneft e a TNK-BP.

Empresas privadas com estratégias de se tornarem conglomerados, que disputavam mundialmente e não desafiavam o que o governo definiu como interesse nacional, obtiveram apoio. Isso foi o caso, por exemplo, da Surgutneftegaz e da Lukoil. No primeiro caso, o controle majoritário estava com Bogdanov, que não disputava espaço político em Moscou. Também a Lukoil não contrariou a política do governo e Putin marcou presença com o diretor-presidente da empresa (Alekperov) para abrir postos de gasolina em Manhattan e consagrar a compra pela companhia russa de 2 mil postos de Getty Oil e mais mil da Mobil.¹⁹ Putin não se opôs, mas garantiu um envolvimento na negociação da Lukoil com a ConocoPhillips para venda de 20% das ações. Para Putin, havia uma grande diferença entre a política da Lukoil de estabelecer uma aliança estratégica, mantendo, porém, o controle russo, e a operação da TNK com a BP, que deixou o controle da empresa com a BP. Neste último caso a norma de que somente empresas com capital russo de 51% ou mais poderiam explorar novos campos dirigiu-se exatamente à *joint-venture* TNK-BP.

A Lukoil, com ações registradas na Bolsa de Valores de Londres, respondia por 18% da produção total de petróleo e 19% da capacidade de refino em 2008. O seu faturamento atingia US\$ 107 bilhões e a receita líquida, US\$ 9,1 bilhões.²⁰ A empresa era responsável por cerca de 20% da exportação russa. As suas operações *upstream* estavam concentradas na Rússia e nos demais países da Comunidade dos Estados Independentes (CEI). Gazprom e Lukoil se responsabilizaram por 90% dos IEDs

19. Em um primeiro momento o abastecimento é feito com petróleo do Oriente Médio, refinado nos Estados Unidos. Mas a perspectiva é introduzir gradualmente petróleo russo.

20. Dados da própria empresa, referentes ao ano de 2009 (disponível em: <<http://www.lukoil.com>>).

russos no setor de energia (EHRSTEDT e VAHTRA, 2008, p. 7). Devido ao aumento do controle estatal, esses investimentos ganharam peso geopolítico.

A segunda principal empresa de produção de petróleo é a Rosneft, na qual o Estado sempre manteve o controle acionário. Ela se consolidou como campeã nacional de porte internacional quando adquiriu os ativos da Yukos em leilão em 2004. Em julho de 2006, lançou uma oferta pública inicial – *initial public offering* (IPO) –, inclusive com listagem em Londres. O objetivo da Rosneft era mobilizar recursos para financiar a dívida que teve de assumir para a compra da Yukos. A empresa captou US\$ 10,4 bilhões na maior operação em bolsas de valores feita por uma empresa russa. Parte significativa das ações ficou em mãos de três grupos com interesses específicos: BP (US\$ 1 bilhão), a chinesa CNPC (US\$ 0,5 bilhão) e a Petronas, da Malásia, (US\$ 1,1 bilhão). De acordo com *The Economist* (22/7/2006), havia riscos de interferência política, que poderiam gerar um conflito entre acionistas e o interesse público definido pelo Estado e haveria ainda debilidades gerenciais da Rosneft. Mas, mesmo assim, para a BP foi uma oportunidade de aumentar as reservas na sua contabilidade e integrar-se à estatal para facilitar futuras operações.

Em 2005, antes da compra da Yukos pela Rosneft, registram-se boatos no mercado de uma possível fusão entre a Rosneft e a Gazprom, criando uma megaempresa estatal de energia. Tudo indica que o próprio governo optou por mantê-las separadas, inclusive porque seriam controladas por grupos diferentes do núcleo duro do governo Putin (*THE ECONOMIST*, 2005).

No caso da Gazprom há um discurso explícito de Putin para transformá-la em “the world’s largest energy company” (ELLMAN, 2006, p. 30). A empresa aumentou, no período 1999-2004, suas exportações para a Europa Ocidental, ao mesmo tempo em que houve crescimento do consumo interno, grande parte devido à substituição do petróleo pelo gás e ao aumento da atividade econômica (ver gráfico 3). A produção nacional não daria conta dessa demanda, mas o controle de rede dos gasodutos garantiu a possibilidade de compra e revenda da produção dos países da CEI. O Projeto 2030 Gazprom prevê produção de 876 bilhões de m³/ano a 981 bilhões de m³/ano, com o consumo interno estimado em 550 bilhões de m³/ano a 613 bilhões de m³/ano. O aumento da presença na Europa e a conquista de novos mercados na Ásia-Pacífico e nos Estados Unidos deveriam incrementar as exportações em 69% a 80%, chegando de 415 bilhões de m³/ano a 440 bilhões de m³/ano (*PETROLEUM ECONOMIST*, 5/2009). Em março de 2009, a Gazprom iniciou a exportação de gás LNG proveniente do campo de Sakhalin para o Japão, o que marcou a entrada nos mercados de gás asiáticos.

A Gazprom controla em torno de 20% do mercado mundial de gás e 25% das reservas mundiais (EHRSTEDT e VAHTRA, 2008, p. 9). A presença externa ocorre principalmente nos países da CEI e na UE. Na Rússia, a presença de produtores independentes de gás é limitada. A maior delas é a Novatek, que não chega a 5% da produção total, e ainda com a Gazprom sendo uma de suas principais acionistas (EHRSTEDT e VAHTRA, 2008, p. 12).

Mudanças patrimoniais no setor de energia na Rússia

Rosneftgaz/Rosneft – controle estatal
Gazprom – controle estatal
Lukoil => privatizada (1995) => participação minoritária ConocoPhillips (2004)
Surgutneftgaz => privatizada (1995)
Yukos => privatizada (1995) => reestatizada (2004) => Gazprom/Rosneft
Sibneft => privatizada (1995) => reestatizada (2005) => Gazprom
Tyumen Oil (TNK) => <i>joint-venture</i> 50/50 BP (2003) => TNK-BP
Slavneft => privatizada (2002) => ativos comprados por TNK-BP e Sibneft
Russneft – fundada em 2002 => comprado por Gazprom (2009)

Fonte: Elaboração própria.

7 O ESPAÇO PARA AS EMPRESAS MULTINACIONAIS

Da mesma forma que é incorreto analisar a política dos governos Putin/Medvedev como simples reestatização do setor, também a política de submetê-lo aos interesses nacionais não implica afastar as empresas multinacionais.

Em 2008, havia 20 operações de exploração de petróleo com envolvimento de empresas estrangeiras. E, embora “During the past ten years the position of foreign TNCs in the Russian oil exploration has considerably weakened” (EHRSTEDT e VAHTRA, 2008, p. 25), a política não era de fechar o setor. A tecnologia e o capital ocidental eram bem-vindos, desde que o projeto se mantivesse sob controle nacional. Para isso, Putin pressionou para alterar os PSAs. O problema era que os parceiros estrangeiros que operavam os projetos tinham, pelas regras da partilha, o direito de recuperar os custos antes de dividir a produção. Mas quais eram os mecanismos do Estado para fiscalizar a estrutura de custo? Não surpreende que a Shell e a Exxon aumentaram seus custos muito acima das previsões apresentadas no início da exploração. No caso da Shell, o valor praticamente dobrou. Isso fez Putin considerar os PSAs um mau negócio e pressionar para revê-los.²¹ Juntou-se a isso o fato de que no projeto em que a Shell era operadora, em Sakhalin II, não havia nenhuma empresa russa participando. O governo começou a pressionar a Shell para aceitar a entrada da Gazprom. A Shell acabou aceitando e a Gazprom ficou com 51% por um valor de US\$ 7,45 bilhões. Estimativa da própria Shell indicaria que isso significava um desconto de US\$ 3,55 bilhões (GOLDMAN, 2008, p. 130).

A forma de o Estado pressionar pela revisão dos contratos era a aplicação rigorosa da legislação tributária e ambiental. No caso da Shell em Sakhalin II, havia acusações de violação da legislação ambiental no Mar de Okhotsk. A mesma estratégia foi utilizada com relação ao empreendimento da TNK-BP in Kovytko no norte da Sibéria Oriental. A BP acabou concordando em vender 63% de participação para a Gazprom, inclusive porque nesse caso havia também a dependência do controle dos gasodutos por parte da estatal russa.

21. Essa experiência talvez possa ser útil ao avaliarmos o aparente excesso de poder da empresa fiscalizadora *Petrosal* nos contratos de partilha propostos pelo governo brasileiro. Nas propostas em discussão, esta teria mais de 50% dos votos nas decisões em torno da operação.

Mas, como mencionado, a Rússia reconheceu a necessidade de se apropriar da tecnologia ocidental. Isso ficou evidenciado no caso do campo do gás de Shtokman, no Mar de Barentz (projeto Ártico), que envolve também liquefação do gás (LNG). A crise de 2008 postergou a exploração de Shtokman, mas a meta ainda é iniciar a produção em 2013. O Shtokman Gasfield Development Group orçou em US\$ 15 bilhões o custo da primeira fase do projeto. A Gazprom participa com 51% do empreendimento. Parceiros internacionais são a Total (25%) e a StatOilHydro (24%). A reserva do campo é estimada em 3,8 trilhões de m³ (*PETROLEUM ECONOMIST*, 5/2009).²² O projeto prevê que a maior parte deste gás utilize o novo gasoduto Nord Stream, que atravessará o Mar Báltico direto para a Alemanha, com entrada em vigor em 2013. A Total, da sua parte, está interessada na exportação de LNG. Na avaliação da revista especializada *Petroleum Economist* (7/8/2007), o marco regulatório do projeto “(...) exemplifies Gazprom’s determination to dominate Russia’s big gas-export projects and international oil companies willingness to comply with less-than-ideal terms to gain access to some of the world’s biggest gas resources”.

Vale observar que, em outubro de 2006, a Gazprom tinha anunciado que, no caso do campo de gás Shtokman, ela iria sozinha, mas depois Putin convidou empresas estrangeiras para participarem e foi negociado o marco regulatório explicitado anteriormente. De um lado, as reservas são grandes e sua exploração complexa demais para afastar as empresas estrangeiras, de outro lado, a exploração das reservas russas é lucrativa demais para ignorar o país.

Ao analisar o caso da ConocoPhillips, Goldman (2008, p. 85) enfatiza que as experiências negativas não fizeram a empresa desistir do país pelo simples fato de que ela: “(...) like other major energy producers, concluded that energy companies seeking new untapped reserves do not have many options, and those reserves they do find are likely to be located not only in difficult geographical areas but within politically problematic countries”.

Como já mencionado, a empresa chegou a comprar, em julho de 2004, 20% da Lukoil pelo valor de US\$ 7 bilhões. Ambas as empresas se certificaram do apoio de Putin antes de fechar o acordo.

A experiência da BP também foi recheada de conflitos. Entrou na Rússia pela compra da Amoco (Estados Unidos), em 1998, que tinha 10% da Sidanko. Houve um conflito com a TNK, que se apropriou da subsidiária de Sidanko, Chernogorneft. Mas também nesse caso a BP não desistiu e entrou em negócio com a TNK na *joint-venture* 50/50, em agosto de 2003.

Contudo, a relação entre o governo russo e a BP se manteve tensa devido ao controle da BP sobre a TNK-BP. Robert Dudley, presidente da *joint-venture* TNK-BP, alegou dificuldade para a Rússia aumentar as suas reservas devido a *poor regulation*. Ele reclamou do valor do imposto sobre a exportação, sobre a folha de pagamento, pessoa jurídica e sobre a produção. De acordo com o executivo, isso consumia 92% dos lucros dos empreendimentos. Para a BP as operações na Rússia

22. A título de comparação: no início da exploração do megacampo no interior da Holanda, o volume era estimado em 1,1 trilhão de m³. Ao longo dos anos, descobriu-se que se tratava de 2,7 trilhões de m³, ainda bem inferior ao volume estimado no campo de Shtokman. As reservas da Bolívia estão em 700 bilhões de m³.

representavam 20% da sua produção mundial, mas somente 10% lucro total da empresa (*THE ECONOMIST*, 10/5/2008).

Igualmente importante foi a contratação de empresas de engenharia com equipamentos e tecnologia avançada, como Schlumberger e Halliburton, que ajudaram as companhias produtoras russas a recuperar e expandir a produção.

Como pode ser observado, a Rússia negociou praticamente o marco regulatório caso a caso, dependendo em parte das características específicas dos campos em questão. Mas pouco antes de sair da presidência, Putin chegou a sancionar uma lei geral sobre a participação estrangeira em setores considerados estratégicos que estava sendo discutida há vários anos. A nova legislação determina que o capital estrangeiro não pode ter mais de 50% em setores estratégicos. Entre os 42 setores estratégicos especificados, estão os de gás e de petróleo. No caso de aquisição de uma participação superior a 25%, é necessária a autorização de uma comissão governamental presidida pelo presidente da República.

No contexto russo, essa legislação foi considerada um avanço pelos analistas ocidentais. De acordo com a OECD (2009a, cap. 5): “(...) increases transparency and is less ad hoc than the previous regime”. Segundo o *Financial Times* (5/5/2008), trata-se na realidade de uma demanda das próprias empresas multinacionais, e avalia que “The new Law for the first time sets clear rules on sectors where investors have to seek special permission”.

A lei é mais específica em relação ao setor de extração de petróleo e gás, para o qual a necessidade de aprovação especial já se dá para investimentos superiores a 10% de seu capital. Se a empresa estrangeira for estatal, esse percentual baixa para 5% (POMERANZ, 2009a).

8 OS MERCADOS CONSUMIDORES

Já identificamos como característica histórica do setor de petróleo e gás russo a enorme dificuldade logística em virtude da distância dos mercados consumidores. Ao mesmo tempo, sendo o fornecimento russo estratégico também para esses mercados, o setor adquire relevância geopolítica.

A exportação de petróleo é dirigida principalmente à Europa, seguida, de longe, pela China e pelo Japão. No caso do gás, o fluxo de exportação está ainda mais concentrado na Europa.

Devido à combinação de *recall* da guerra fria, de um lado, e a uma interpretação incorreta dos fatores determinantes da política de Putin de ampliar a presença estatal no setor, de outro, encontramos frequentemente referências a motivações políticas e aspirações geopolíticas ao analisar a dependência da Europa das importações de energia da Rússia (ver EHRSTEDT e VAHTRA, 2008).

Essa dependência do gás russo, demonstrado na tabela 1, é diferenciada entre os vários países da UE e segue em grande parte a lógica do setor de gás: maior proximidade geográfica, maior dependência. No caso da Alemanha 40%, no caso da Espanha, 0%.

TABELA 1
Origem do gás na União Europeia
 (Em % do consumo total)

Produção interna	38
Rússia	23
Noruega	18
Argélia	10
Outros	11
Total	100

Fonte: Ehrstedt e Vahtra (2008), dados referentes a 2007.

A maior dependência do gás russo se concentra, portanto, na Alemanha, com um terço do total das importações de gás/petróleo da Rússia. O país também é o maior parceiro comercial da Rússia. Stelzenmuller (2009) cita uma pesquisa de opinião que mostra grande preocupação com essa situação, agravada pelo impacto do conflito na Geórgia. O autor, porém, argumenta que essa dependência é de mão dupla “Russia needs its Western customers as much as they need Russia”.

E ainda há o mencionado *track-record* de confiabilidade das exportações de petróleo e gás durante o período da guerra fria. Cabe lembrar que países como a Alemanha enxergavam na Rússia uma oportunidade para ter uma fonte de abastecimento independente do petróleo do Oriente Médio. Outro determinante foi a perspectiva de alteração da matriz de petróleo para gás, muito positiva do ponto de vista ambiental. A Rússia, portanto, se beneficiou dos conflitos no Oriente Médio para apresentar-se como fonte de abastecimento alternativo e confiável.

Para a própria Rússia, a preocupação está focada na logística e em diminuir ao máximo a dependência dos países de trânsito. Não por acaso o principal investimento russo na Europa diz respeito aos dois gasodutos, Nord Stream e South Stream. No caso do Nord Stream, ele é liderado pela Gazprom (51%), mas conta com participação de capital alemão, BASF/E.ON (49%). São 1.200 quilômetros que atravessam o Mar Báltico e estabelecem ligação direta entre a Rússia e a Alemanha. Após deixar o governo da Alemanha, Gerhard Schroeder tornou-se o presidente do conselho do consórcio que está à frente do projeto, a North European Gas Pipeline Company.

O *South Stream* conta com o parceiro histórico da Rússia, a italiana ENI, em uma *joint-venture* 50/50 com a Gazprom. Nesse caso, o projeto prevê dutos atravessando o Mar Negro, a Bulgária e a Sérvia. Mas este é concorrente direto do projeto Nabucco, por meio do qual o Ocidente almejava estabelecer uma ligação direta com o gás dos demais países produtores do Mar Cáspio, hoje dependentes dos gasodutos controlados pela Gazprom. O Nabucco deve ser visto como uma tentativa de *bypass* dos gasodutos russos, ao interligar, por baixo do Mar Cáspio, o Azerbaijão com a Ásia Central, da Geórgia para os portos turcos no Mediterrâneo, e de lá, passando por Bulgária, Romênia e Hungria, para a Áustria. Este último país foi escolhido para ser o centro de distribuição e estocagem. Em dezembro de 2006, o consórcio liderado pela BP começou o projeto do gasoduto, gerando uma disputa comercial direta com a Rússia, que reagiu com uma ofensiva, por enquanto bem-sucedida, de inviabilizar o projeto. Como já mencionado, o controle da exportação do petróleo do Cazaquistão e do gás de Turquemenistão está nas mãos da Rússia.

Sem dúvida, as tentativas do ocidente de financiar óleo/gasodutos para tornar outros países produtores da CEI independentes eram e continuarão sendo enfrentadas como problemas geopolíticos.

Uma preocupação grande do governo Putin era com a Ucrânia, em particular depois que Victor Yushchenko chegou ao poder, no início de 2005. Um ano depois, a Gazprom começou a exigir da Ucrânia equiparação de preços com o mercado internacional, o que na prática implicava triplicar o preço do gás. Não chegando a um acordo, a Rússia começou a repassar somente a quantidade de gás contratada pelos países europeus, que vai pelos mesmos gasodutos. Mas a Ucrânia retirou ilegalmente a sua parte, deixando um déficit de abastecimento para os países europeus. Esse conflito gerou um embaraço para a UE, que tinha saudado a chamada Revolução Laranja, que trouxe Yushchenko ao poder com uma plataforma de dar as costas para a Rússia e se aproximar mais do Ocidente. Somente em janeiro de 2009 foi fechado um novo acordo com a Ucrânia sobre preços e volumes de gás com regras mais claras sobre penalidades para a Ucrânia caso ela retirasse novamente o gás destinado à Europa (*PETROLEUM ECONOMIST*, 30/3/2009).

Goldman (2008, p. 48) menciona as tentativas do presidente Reagan já em meados da década de 1980, para convencer a Europa Ocidental, em particular a Alemanha, a evitar a dependência de importação de gás russo, inclusive proibindo a GE de exportar equipamentos especializados. Mas, em 1985, concluiu-se o gasoduto que liga o gigante campo de gás de Urengoy (Sibéria Ocidental) à Alemanha. Ressaltam-se as experiências diversificadas na busca de independência e diversificação energética entre os vários países que compõem a UE. No caso da França, por exemplo, esse objetivo foi alcançado por meio de grande investimento em energia nuclear, mas na Alemanha a resistência a essa opção foi grande demais e ainda havia a vantagem da proximidade física com a Rússia.

A Rússia está também procurando diversificar os seus mercados, principalmente para China, Japão, Coreia do Sul, mas também para os Estados Unidos e Índia.²³ Exemplo disso são as negociações para a exportação do gás do Mar de Barentz não só para a Europa, mas também para os Estados Unidos e a China.

No caso dos Estados Unidos, houve em 2002 uma primeira venda direta de petróleo da Rússia. Victor e Nadejda (2003) comentam que isso foi um gesto simbólico “(...) purchased as part of the US government’s effort to augment its Strategic Petroleum Reserve (SPR)”. Há, porém grandes possibilidades de entrada com gás e petróleo no mercado dos Estados Unidos a partir dos novos campos na Sibéria Oriental.

A estratégia da Lukoil e da Gazprom era garantir seus mercados através de IED. No caso da Gazprom, a aquisição da infraestrutura de energia na Europa é um dos objetivos estratégicos. Hoje ela tem presença na distribuição na Grã-Bretanha (Wingas, Gazprom Marketing and Trading Ltd.), na Itália (Promgaz) e na Alemanha (participações em WIEH, Wingas e ZMB). Diante dessa estratégia, a UE introduziu, em 2008, no âmbito

23. A cooperação na área de transporte de energia é uma das políticas que está na pauta da Organização de Cooperação de Xangai, que reúne, além da China e da Rússia, o Cazaquistão, Kyrgyzstão, Uzbequistão e Tajiquistão. Índia, Irã, Paquistão e Mongólia são observadores.

da política energética, restrições para a compra de ativos estratégicos, conhecidas como *Gazprom clause* (*PETROLEUM ECONOMIST*, 11/2008).

Ao mesmo tempo, preocupada em consolidar a posição hegemônica no mercado europeu, a Gazprom garantiu forte presença na Nigéria para adquirir o controle sobre as reservas de gás e evitar fontes alternativas de fornecimento por parte das empresas ocidentais.

No caso da Lukoil, houve, no final de 2008, uma tentativa de comprar 30% na Repsol/YPF. Seria uma aquisição estratégica, porque a Península Ibérica era a principal região da UE na qual a Rússia não tinha praticamente presença no setor de energia. Essa tentativa causou resistência e um relatório dos serviços de inteligência da Espanha – Centro Nacional de Inteligência (CNI) – vazou, expressando essas preocupações. A oferta era de US\$ 6,3 bilhões. A crise financeira global complicou a operação, inclusive porque o próprio governo russo, acusado de ter incentivado a estratégia da Lukoil por motivos geopolíticos, manifestou-se, demonstrando preocupação por ver as garantias financeiras dadas para a empresa poder lidar com suas dívidas (estimadas em US\$ 2 bilhões) serem utilizadas para outros fins (*PETROLEUM ECONOMIST*, 1/2009).²⁴

9 A ORGANIZAÇÃO DOS PAÍSES EXPORTADORES DE PETRÓLEO

Mais de 50% da produção mundial é comercializada em um mercado global integrado. Além das empresas multinacionais e dos governos dos países consumidores, há outro *player* estratégico diante do qual a Rússia tem de se posicionar: a OPEP.

Até 1973, a Rússia exportava basicamente para poder pagar as suas importações. A estratégia era oferecer a preços baixos para competir com as sete irmãs e a OPEP. Mas depois de 1973 houve uma tendência de mudar a estratégia para manter o preço o mais alto possível, não necessariamente alinhado com a OPEP.

Ao se referir à relação entre a Arábia Saudita e a Rússia, Edward e Richard (2002) defendem que havia “a contest for energy dominance between the world’s two largest oil exporters”. Desde o início de 2000, a Rússia aumentou a produção em média para meio milhão de barris por dia. Isso obrigou a OPEP a diminuir a produção e a Rússia ganhou em detrimento do cartel, tornando-se responsável por grande parte do aumento da oferta não OPEP na primeira década do século XXI. Lembrando sempre que o único país que tem capacidade e reservas para rapidamente aumentar ou diminuir a produção é a Arábia Saudita, chamada por isso de *producer of last resort*, e esse poder de mercado está estreitamente ligado à parceria estratégica com os Estados Unidos.²⁵ No caso do efeito “11 de setembro”, a OPEP e a Rússia se coordenaram para responder à demanda do governo dos Estados Unidos em não gerar pressão sobre o preço.

24. O detalhe é que o maior acionista da Repsol/YPF, a construtora espanhola Sacyr, fortemente atingida pela crise, estava mais do que disposta a negociar.

25. Exemplo clássico se deu em agosto de 1985, quando a Arábia Saudita aumentou o seu volume drasticamente de 2 milhões de barris por dia para 5 milhões de barris por dia, supostamente a pedido do governo Reagan, para pressionar por mudanças na União Soviética, fragilizando ainda mais a sua situação econômica.

Coincidentemente, pouco antes do atentado havia uma pressão sobre os preços para baixo. Estava acordada uma redução da quota, mas, por motivos políticos, o cartel retardou o corte na produção até janeiro de 2002. A Rússia acatou a decisão e o preço ficou em US\$ 25 o barril (*OIL & GAS JOURNAL*, 26/4/2004).²⁶

Na opinião de Goldman (2008, p. 165), a Rússia nunca se filiou à OPEP por não querer se sentir constrangida na sua política de produção e exportação.²⁷ Mas além de uma decisão política, há diferenças estruturais no setor de energia entre a Rússia e os países da OPEP, em particular os enormes *sunk costs* que a Rússia deve fazer na infraestrutura de dutos, ainda mais com o centro da expansão da produção na Sibéria. Ao mesmo tempo, a Rússia mantém uma estrutura proprietária híbrida com a presença de empresas de capital privado e estrangeiro, ao contrário da situação nos países do cartel, que, além de terem basicamente uma empresa produtora sob controle do governo, não se deparam com os elevados investimentos para transportar gás e petróleo até os mercados consumidores.

10 ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO DOS GOVERNOS PUTIN E MEDVEDEV

Como vimos, Putin, seguindo o que alguns analistas denominaram *resource nationalism* (EHRSTED e VAHTRA, 2008, p. 26), aumentou drasticamente a presença do Estado no setor de energia, que chegou a controlar, no final de 2007, 47% dos ativos, contra menos de 10% em 2000, quando ele chegara à presidência. Também observamos que esse processo de renacionalização parcial passou por um novo patamar de relacionamento com as empresas estrangeiras.

No mesmo período, houve uma recuperação do nível de produção de petróleo e uma expansão do ainda predominante peso dos recursos naturais na pauta exportadora, fruto não apenas do aumento de preços, mas também do volume. No caso do petróleo, o aumento no período 2000-2005 foi de 80% (ver ELLMAN, 2006, p. 109-110). A produção de gás cresceu de 561 bilhões m³ em 1996, para 612 bilhões m³ em 2006 (ver gráfico 2). O consumo interno expandiu-se de 380 bilhões m³ para 431 bilhões m³, mantendo disponível para exportação 180 bilhões m³ (ver gráficos 3 e 4). No caso do petróleo foi diferente. O crescimento da produção no mesmo período (50%) não foi acompanhado pela demanda interna, o que gerou mais disponibilidade para exportação²⁸ (ver gráfico 3).

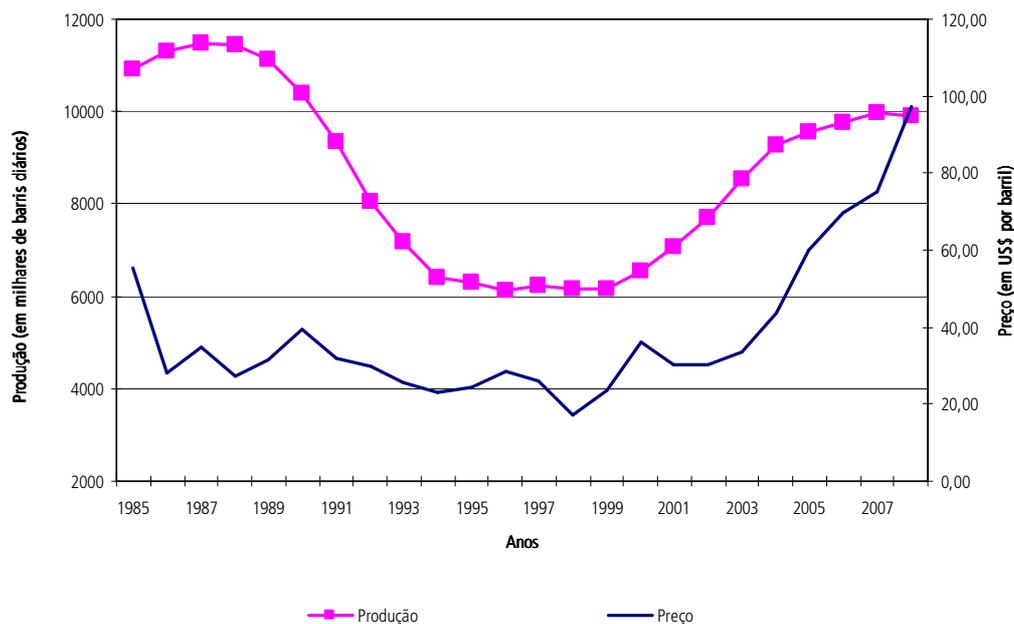
26. O preço *spot* West Texas caiu 35% em meados de novembro e, diante da queda de demanda, em janeiro de 2002, houve um corte também coordenado entre a OPEP e a Rússia.

27. Observamos argumentos parecidos quanto à resistência em entrar na OMC – apesar de existir um pedido desde 1993 – devido à noção de que a entrada significaria restrição da liberdade de determinação de sua política econômica (POMERANZ, 2009a, p. 307).

28. Dados BP Statistical.

GRÁFICO 2

Produção e preço do petróleo na Rússia



Fonte: BP Statistical.

TABELA 2

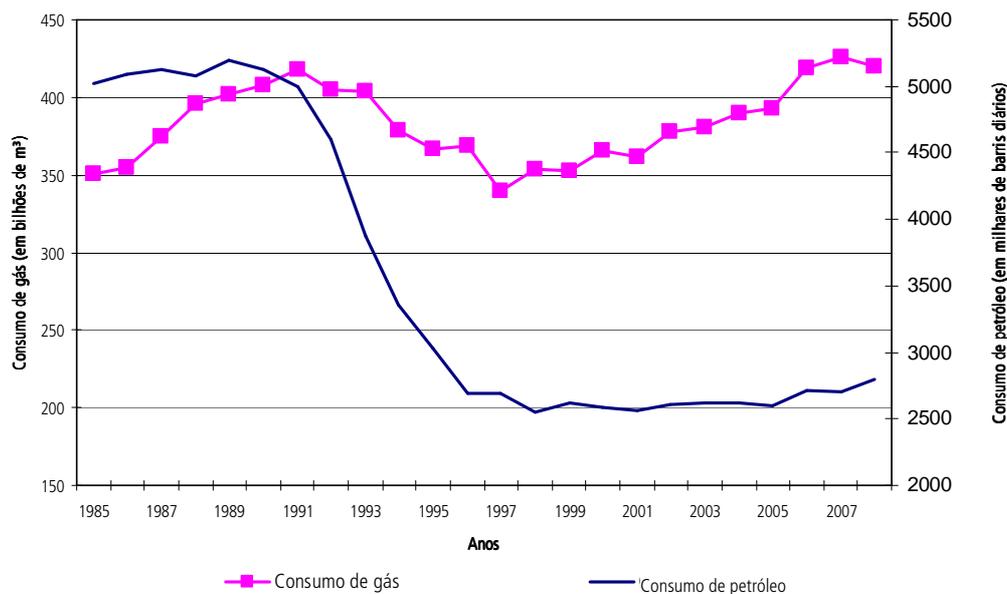
Participação dos produtos minerais da pauta de exportação
(Em %)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
53,8	55,2	57,3	57,8	57,8	64,8	65,9	64,7

Fonte: Pomeranz (2009a), baseado em dados do Goskomstata.

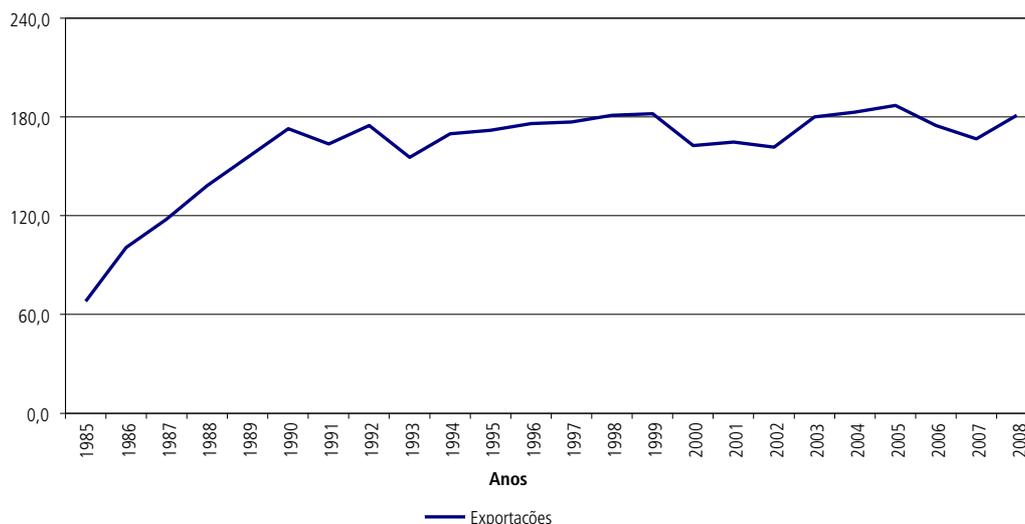
GRÁFICO 3

Consumo interno do gás e petróleo na Rússia



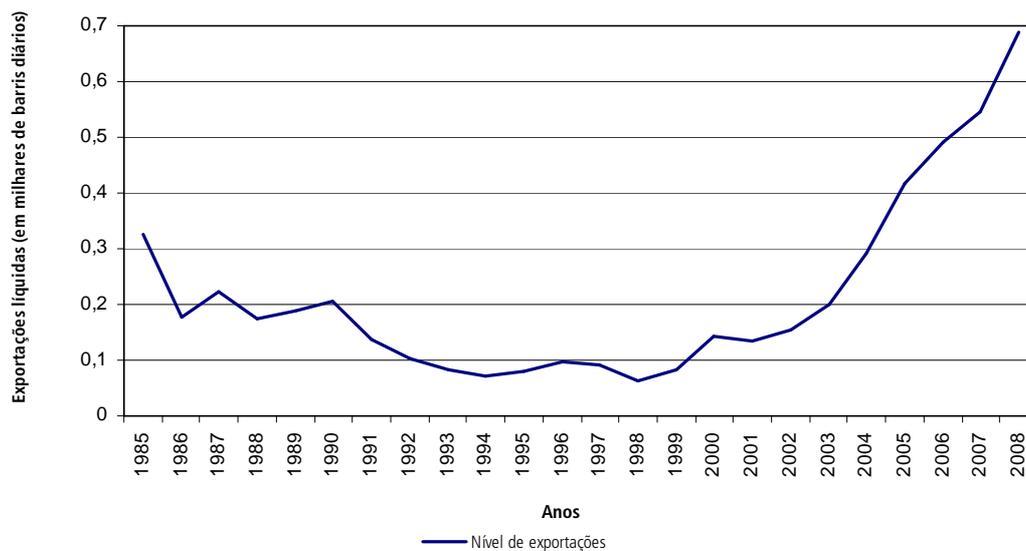
Fonte: BP Statistical.

GRÁFICO 4
Exportações do gás da Rússia



Fonte: BP Statistical.

GRÁFICO 5
Exportações de petróleo da Rússia



Fonte: BP Statistical.

O setor exportador provocou o aumento da produção e do consumo no setor de *non-tradables*, ao mesmo tempo em que pressionou o setor de *tradables*. Goldman (2008, p. 195) reforça o argumento de Bosquet (2002) de que a Rússia demorou a priorizar a captação de renda petrolífera. O peso total dos impostos sobre o setor de energia em 2000 era calculado em 31,8%.

A *reforma tributária* de Putin mudou isso, ampliando a taxaço sobre os recursos naturais e baixando-a sobre os demais setores. Isso em um contexto de esforço generalizado do governo de aumentar a disciplina fiscal, reforçando dessa forma a

base de arrecadação, para evitar que a receita ficasse dependendo exclusivamente do setor de energia.

Os principais instrumentos de tributação que incidem sobre as empresas de energia são:

- imposto sobre renda e dividendos da empresa (24% sobre os lucros)²⁹;
- imposto sobre extração de recursos naturais – *resource extraction tax* (RET), *royalties* incidentes sobre toda receita proveniente da extração de petróleo, que é de 22% sobre o que excede US\$ 9 por barril (p/b); e
- tarifas sobre exportação – diferentes faixas considerando o preço do barril do petróleo: entre US\$ 15 e US\$ 20 = 35%; entre US\$ 20 e US\$ 25 = 45%; acima de US\$ 25 = 65% (IMF, 2006).

Isso possibilitou ao governo maior captura da renda petrolífera: a receita do setor público, no caso definida como a receita proveniente das três fontes mencionadas mais os dividendos resultantes das participações estatais no setor, aumentou de 6% para 14% do PIB entre 2001 e 2005, com a seguinte composição: 6% do PIB provenientes de imposto sobre exportação; 4,5% do PIB dos *royalties* sobre a produção e 3,5% do PIB do imposto de renda pessoa jurídica (IRPJ) (IMF, 2006).

A política adotada – de reduzir os impostos para os demais setores da economia e ao mesmo tempo manter os preços de energia abaixo dos níveis internacionais, junto com a política de gestão das finanças públicas – permitiu diminuir os juros e gerar um clima de confiança. Isso possibilitou que as empresas se capitalizassem e que os setores manufatureiros voltados para o mercado interno conseguissem acompanhar o crescimento da produção/exportação de gás/petróleo. Assim, evitou-se uma desindustrialização devido à especialização ineficiente.

TABELA 3
Crescimento exportação *versus* manufatura para o mercado interno
(Em %)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Crescimento médio – setores de exportação	9,3	10,4	4,2	5,5	7,8	5,7
Crescimento médio – manufatura mercado interno	10,6	14,3	6,3	2,5	5,6	6,1

Fonte: Oppenheimer e Maslichenko (ver ELLMAN, 2006, p. 16) usando dados do World Bank.

Tabata (ver ELLMAN, 2006, p. 35) mostrou o enorme diferencial nos preços de energia praticados internamente em relação aos internacionais. Diferencial esse que aumentou na fase de recuperação de US\$ 5,2 p/b em 1998 para US\$ 17,2 p/b em 2004. Uma análise detalhada mostra que a diferença deu-se sobretudo no óleo cru e não no preço final da gasolina. Mas o diferencial se concentrou no gás, onde Tabata encontrou aumento do diferencial de US\$ 50 por 1.000 m³ em 1999 para US\$ 96,6 por 1.000 m³ em 2004. No total, o autor calculou um “subsídio” equivalente a 6,5% do PIB.

29. A divisão dessa receita entre as esferas da Federação é: 5% para a Federação; 17% para as regiões e 2% para o âmbito local.

No início de 2008, o preço interno na Rússia para consumidores estava entre US\$ 50 por 1.000 m³ e US\$ 75 por 1.000 m³, contra até US\$ 300 por 1.000 m³ na UE. Quanto à gasolina, os preços na Rússia chegam a um terço dos preços na UE (*PETROLEUM ECONOMIST*, 4/1/2008). Medvedev introduziu gradual aumento dos preços internos, levando em conta o impacto sobre a inflação.

O *investimento fixo* em relação ao PIB registrou patamares superiores aos verificados na década de 1990, chegando a 21,1% do PIB em 2007 (ver tabela 4)

TABELA 4

Investimentos fixos em relação ao PIB
(Em %)

2003	2004	2005	2006	2007
18,4	18,4	17,7	18,5	21,1

Fonte: Pomeranz (2009a) baseado em números do Bofit Russian Statistics.

Um marco importante ocorreu em janeiro de 2004, com a instalação do *Fundo de Estabilização*, sob liderança do ministro de Finanças Alexei Kudrin, homem de confiança de Putin. O fundo foi criado por meio de lei federal aprovada no final de 2003. A ideia nasceu tanto de uma reação à experiência com o *default* de 1998, que mostrou a necessidade de mecanismos de defesa, como da necessidade de evitar a valorização do rublo com o aumento dos fluxos de recursos do setor de exportação de energia.

O funcionamento do fundo foi submetido a quatro regras básicas (IMF, 2006):

1) Uma quantidade mínima de recursos deveria ficar no fundo, estipulada em 500 bilhões de rublos, na época equivalente a cerca US\$ 18 bilhões. Quando os recursos superassem esse patamar eles poderiam ser usados. Diante do forte aumento dos preços no contexto de recuperação igualmente intensa de produção e exportação, o fundo atingiu o patamar mínimo em dezembro de 2004. Originalmente, quando superado esse valor mínimo, o excedente poderia ser utilizado para financiar o déficit público quando o preço do petróleo estivesse abaixo de US\$ 20 p/b. Em 2005, foi especificado, porém, que o excedente poderia ser utilizado também para financiar o déficit do Fundo de Pensão da Rússia e para o pagamento da dívida externa. Assim, recursos adicionais foram sacados do fundo para essas finalidades.³⁰ O ministro Kudrin tentou, sem êxito, aumentar o patamar mínimo, mas configurou-se uma tensão entre a prudência fiscal absoluta e a demanda reprimida, inclusive para liberar recursos para despesas militares.³¹

2) Nem todas as receitas do petróleo (impostos sobre exportação e produção) seriam depositadas no fundo. Também para isso foi estipulado um valor de referência dos preços internacional, originalmente fixado em US\$ 20 p/b, mas em seguida

30. Em 2005, US\$ 49 bilhões foram transferidos para o fundo, dos quais US\$ 25 bilhões permaneceram, US\$ 1 bilhão foi direcionado ao Fundo de Pensão da Rússia e US\$ 23 bilhões foram destinados ao pagamento antecipado da dívida externa – Clube de Paris e Fundo Monetário Internacional (FMI).

31. A respeito da importância da modernização tecnológica do setor militar russo na estratégia de refundar o papel da Rússia no cenário geopolítico internacional, ver Medeiros (2008). O autor enfatiza a importância do estímulo para a inovação, tal como é conhecido na experiência dos Estados Unidos. Muito diferente, portanto, da experiência soviética, na qual o complexo industrial-militar estava isolado dos demais setores da economia.

aumentado para US\$ 27 p/b. Quando o preço ultrapassasse o valor de referência, seria calculado o adicional de arrecadação e somente esse valor seria direcionado para o fundo. O fundo receberia também o excedente no orçamento do governo federal no final do ano fiscal.

3) As aplicações deveriam ser feitas no exterior para evitar excesso de liquidez na economia nacional.

4) O governo deveria relatar a respeito do fundo ao Parlamento a cada trimestre e anualmente.

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 2006, p. 2) avaliou que em 2004-2005 aproximadamente 75% da receita extra (*windfall fiscal revenue*) foi transferida para o fundo. Porém, identificou dois problemas. Em primeiro lugar, a quantia mínima que deveria ficar no fundo não seria ajustada à inflação nem ao aumento do PIB. Assim, era no início 3% do PIB e baixou em 2006 para 2% do PIB. Em segundo lugar, a legislação não se referia a como usá-lo na retração e constatou-se certa discricionariedade com relação ao uso do fundo acima do mínimo.

De qualquer forma haveria uma diferença grande com o fundo da Noruega, que absorve toda a receita do petróleo e somente os ganhos da aplicação poderiam ser utilizados para cobrir o déficit público até 4% do PIB. No caso da Rússia, grande parte da receita de petróleo fica disponível para o orçamento e somente o *windfall* vai para o fundo. Isso faz sentido, conforme afirma a OECD (2006, p. 8): “(...) the main priority of the Norwegian Fund is inter-generational equity: it aims to ensure that future generations also profit from the current exploitation of a non-renewable resource”. Não é o caso da Rússia, que precisa de investimentos pesados para enfrentar problemas estruturais.³²

A OECD (2006) calculou que, com as novas regras tributárias, o Estado captou US\$ 0,84 de cada dólar acima de US\$ 25 p/b. No caso do gás, seriam 42%. Portanto: “This means that the windfall revenues pouring into the economy as a result of high oil prices are far larger than those being captured by the state”. Ou seja, não se deve somente analisar a relação entre o aumento de receita do governo e a esterilização pelo fundo. Nesse sentido, em vez de 75%, calcula-se que somente dois terços das entradas adicionais, devido ao aumento dos preços do gás/petróleo, foram efetivamente esterilizados pelo fundo. E isso sem considerar o *windfall* das receitas de *non-fuel*, no setor de metais, que, embora menores, foram expressivas.

Uma avaliação da política fiscal diante do aumento da receita do petróleo, portanto, não pode se limitar ao fundo, uma vez que uma parte entra no orçamento e na economia diretamente. Nesse sentido, a sugestão da OECD era incluir alguns outros parâmetros na gestão fiscal, em particular o acompanhamento da relação entre o resultado fiscal/PIB, sem considerar o setor de energia.

Rudiger Ahrend, economista da OECD (ver ELLMAN, 2006, p. 105), enfatiza a importância da política fiscal prudente focada em superávits nominais e orçamentos

32. World Bank (2009, p. 20), de outro lado, sugere que a Rússia considere a introdução do princípio do *permanent income*, calculando este em 4,7% do PIB.

baseados em previsões conservadoras do preço do petróleo³³ e conclui, pelo menos a respeito do período 2000-2005, que “(...)the government largely resisted the temptation to spend this windfall (...)”. Não obstante, a partir de 2006 houve um aumento expressivo dos gastos em relação a *non-oil* PIB, principalmente para as rubricas ligadas ao bem-estar social e à defesa.

O fundo respondia a dois objetivos: proteção contra flutuação dos preços de petróleo e gás e garantia de receitas futuras. Para diferenciar melhor esses dois objetivos, o ministro de Finanças Alexei Kudrin dividiu o fundo em dois, em fevereiro de 2008:

1) Fundo de Reserva – cujo patrimônio deve ser mantido em 10% do PIB. Realiza investimentos em títulos públicos estrangeiros de baixo risco e pode ser utilizado se os preços de petróleo/gás caírem.

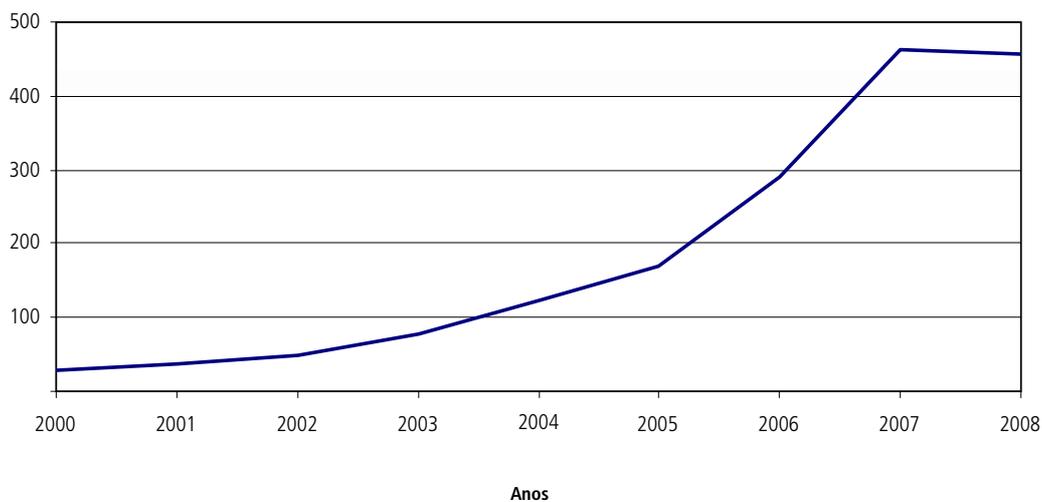
2) Fundo Nacional de Bem-Estar – excedente dos recursos (quando o Fundo de Reserva já tiver absorvido o equivalente a 10% do PIB). As aplicações são realizadas em ativos de maior risco e maiores retornos. Os investimentos de ambos continuam mantidos no exterior, evitando excesso de liquidez no mercado doméstico. Desde o início havia um debate a respeito da oportunidade de se investir parte do Fundo Nacional de Bem-Estar nos mercados financeiros domésticos.

Em relação à dívida pública, constata-se que o governo aproveitou bem a fase de crescimento das receitas do setor de energia para diminuir a vulnerabilidade externa, reduzindo o endividamento do setor público e acumulando reservas internacionais (IEDI, 2008, p. 46). Observe também os gráficos 6 e 11.

Em OECD (2009a), encontramos um resumo da economia russa desde a crise de 1998 até a véspera da crise de 2008. Entre agosto de 1998 e setembro de 2008, o PIB real da Rússia dobrou. O crescimento econômico veio acompanhado de aumento da produtividade e dos salários reais e diminuição do desemprego e da pobreza. A conta corrente ficou fortemente superavitária e houve aumento de entrada de capitais privados. As reservas internacionais aumentaram de US\$ 12 bilhões em 1999 para quase US\$ 600 bilhões em julho de 2008, na véspera da crise global, somente atrás da China e do Japão. Até a crise, os fundos acumulavam um volume de recursos estimado em 13% do PIB e, apesar das preocupações com a segurança jurídica dos investimentos, houve um constante aumento dos investimentos estrangeiros, inclusive na forma de IED (ver gráfico 7). Igualmente importante são os gráficos 8 e 9, que mostram o aumento das reservas do petróleo e do gás nesse período.

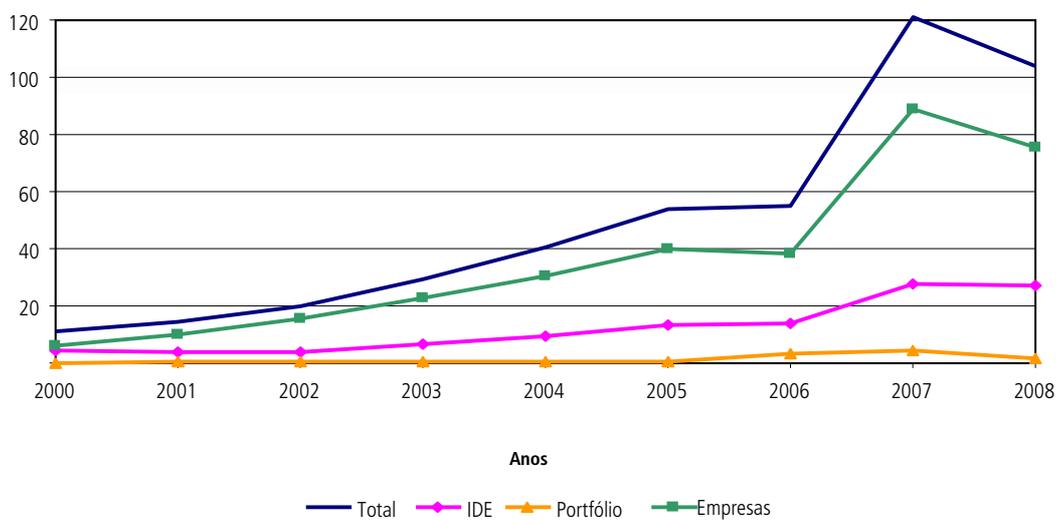
33. O planejamento do orçamento continuou usando preços de petróleo conservador em 2006, US\$ 40 p/b, e para a previsão trianual 2007-2009, US\$ 61 em 2007, baixando para US\$ 48 em 2009.

GRÁFICO 6
Reservas internacionais oficiais
 (Em US\$ bilhões)



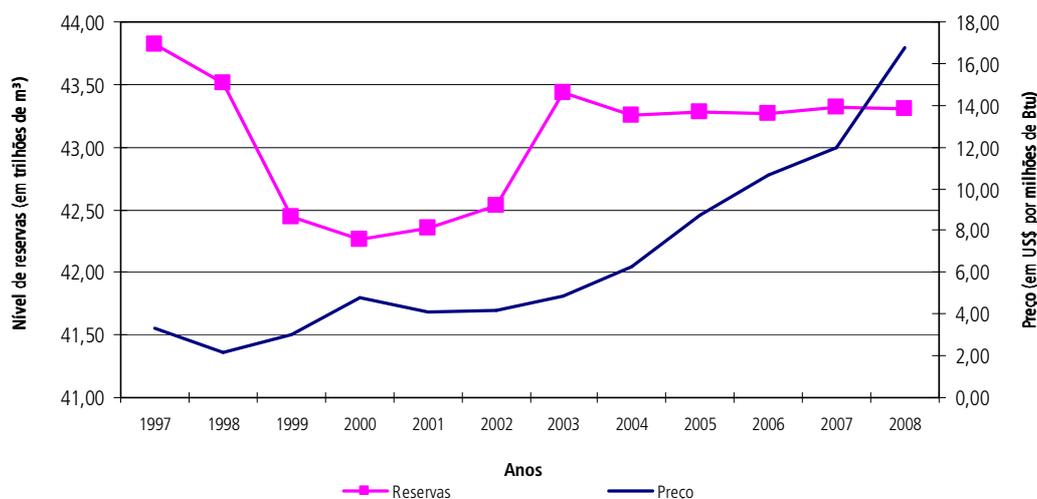
Fonte: Central Bank of Russian Federation. Elaboração: Ipea/DICOD.

GRÁFICO 7
Investimentos estrangeiros
 (Em US\$ bilhões)



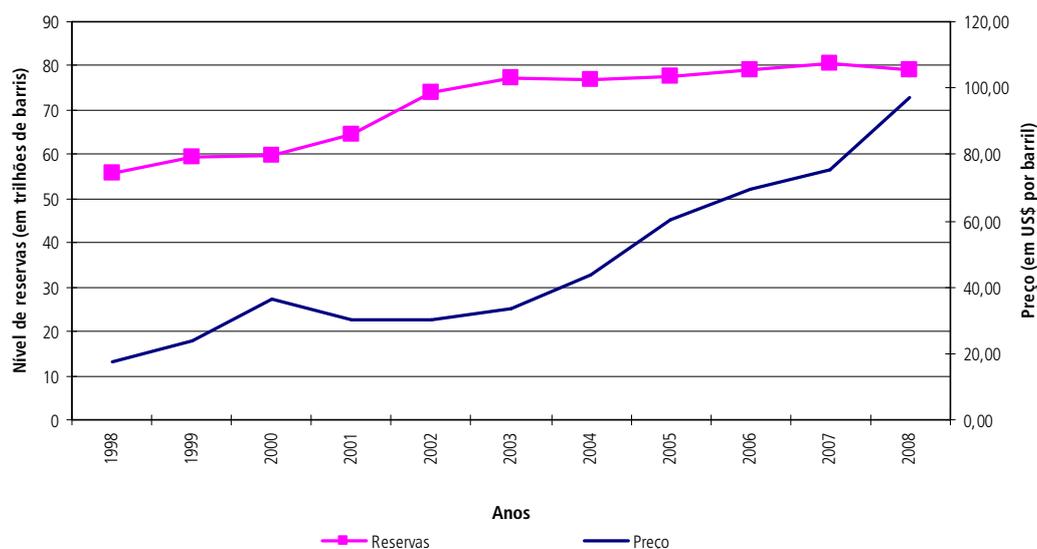
Fonte: Federal State Statistics Service (Rosstat). Elaboração: Ipea/DICOD.

GRÁFICO 8

Reservas de gás da Rússia: quantidade e preços

Fonte: BP Statistical.

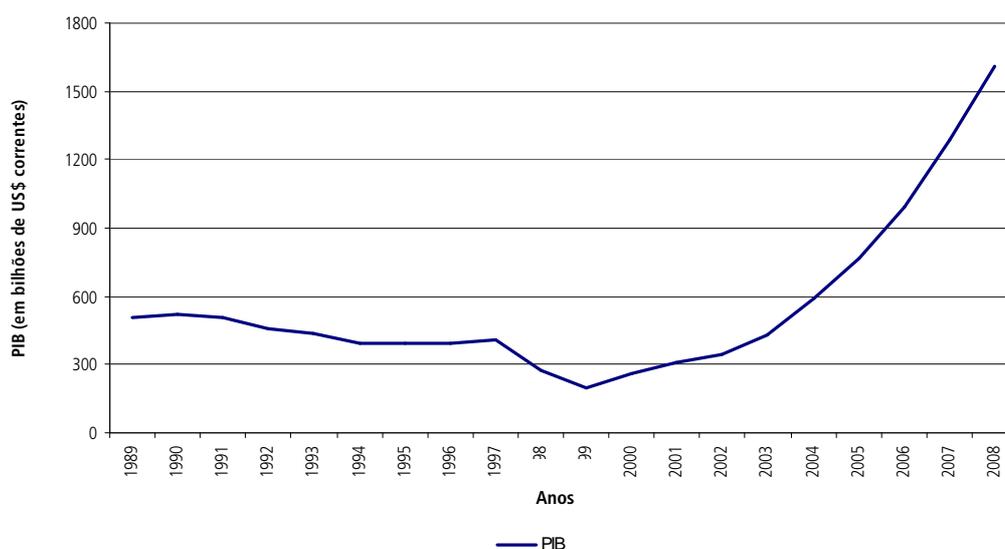
GRÁFICO 9

Reservas de petróleo da Rússia: quantidade e preços

Fonte: BP Statistical.

Em meados de 2008, o governo lançou a Estratégia para o Crescimento 2020, na qual estabeleceu a meta de ocupar o quinto lugar no *ranking* das maiores economias do mundo. A trajetória do PIB (ver gráfico 10) justificava essa ambição. A nova estratégia de crescimento deveria basear-se em inovação, modernização da infraestrutura, melhoria das instituições, aumento dos investimentos e redução da dependência de produção e exportação de matérias-primas.

GRÁFICO 10
Trajetória do PIB da Rússia



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do World Bank (valores atualizados de 2008).

Em princípio, sustentabilidade fiscal não era problema, considerando o baixo nível da dívida pública e as reservas internacionais. No curto prazo, havia o desafio da inflação, que em 2007-2008 subiu para 15% ao ano (a.a.) devido a dois fatores: a expansão da liquidez (não obstante a política de esterilização) e o aumento dos preços internacionais de alimentos, um dos principais componentes na pauta de importação russa.

11 MALDIÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS OU DOS FLUXOS FINANCEIROS INTERNACIONAIS?

Ao longo de 2009, a pergunta que predominou na análise da economia Russa foi formulada pela OECD (2009b): “Why did the global crisis hit Rússia so hard?” A questão é particularmente relevante se analisarmos a relação com a gestão dos recursos de energia. Ocorreu o impacto desastroso apesar dos méritos da política aplicada no período anterior? Ou houve, sim, elementos que pudessem ser atribuídos ao que se costumou chamar de maldição dos recursos naturais?

Para Roubini (2009), o impacto desastroso da crise mostrou a debilidade estrutural da economia da Rússia e as políticas “disfuncionais e revanchistas” dos governos Putin/Medvedev, que teriam provocado “medo dos investidores estrangeiros quanto a uma possível expropriação”. Ele chega a sugerir que o país se “encaixaria melhor em uma lista de nações doentes do que na lista dos BRIC’s”.

A OECD (2009b) foi mais ponderada na sua avaliação: “(...) a normal oil price downturn would probably have been consistent with merely a growth slowdown rather than the severe recession which is now under way”.

O quarto trimestre de 2008 foi marcado pela falta de liquidez, paralisação dos investimentos e aumento do desemprego. A tabela 5 demonstra que a crise na Rússia

foi caracterizada pela saída maciça do capital no segundo semestre de 2008 e no início de 2009. Com relação à Bolsa de Valores da Rússia (RTS), dominada por ações de energia, houve um aumento forte na véspera da crise. É importante incluir na análise o impacto da crise na Geórgia, ao final de agosto, a guerra de cinco dias depois da invasão da capital da Ossétia do Sul pelas tropas georgianas e a reação militar russa.³⁴ A Rússia foi vista como agressora no Ocidente o que teria provocado insegurança entre investidores.³⁵ Ao mesmo tempo, o preço do petróleo começou a despencar. O resultado foi uma retirada dos investidores estrangeiros da bolsa de valores, o que gerou uma queda brutal dos índices de RTS.

TABELA 5
O impacto da crise financeira global sobre a economia russa

	2006	2007	2008	Janeiro-maio/2009
Preço do petróleo (Urals) (US\$/b)	61,2	69,5	95,1	47,8
PIB (%)	7,7	8,1	5,6	-10,1
Produção industrial	6,3	6,3	2,1	-15,4
Balança comercial (US\$ bilhões)	139,3	130,9	179,7	¹
Conta corrente (US\$ bilhões)	94,7	77,0	102,4	9,4
Conta de capital (US\$ bilhões)	3,3	84,8	135,8	-32,5
Resultado fiscal do governo federal (% do PIB)	7,4	5,5	4,0	-3,1 ²
Desemprego (critério OIT) (%)	7,2	6,1	6,4	9,7
Reservas internacionais (US\$ bilhões)	303,7	478,8	427,1	404,2
Fluxo de capital líquido para o setor privado (US\$ bilhões)	41,4	82,4	-132,8	-35,2 ³

Fontes: World Bank baseado em dados da Rosstat, BC e Ministério de Finanças da Rússia, e Bloomberg. Elaboração própria.

Notas: Dados do primeiro trimestre de 2009 comparados com os do primeiro trimestre de 2008 mostram queda de US\$ 49,9 bilhões para US\$ 19,1 bilhões.

Sem as receitas dos investimentos dos fundos de petróleo que entraram no orçamento em janeiro de 2009, o déficit seria 5,7%, e o déficit não petróleo, 11,9%.

Dados referentes ao primeiro trimestre de 2009.

Ao contrário da situação em 1998, quando o problema era principalmente a dívida pública, em 2008, o setor privado russo havia acumulado substancial montante de dívida no curto prazo e os bancos baseavam as suas operações no *carry trade*, tomando empréstimos a juros baixos no exterior para alimentar uma expansão do crédito interno. O aumento dos preços das *commodities* nos anos imediatamente anteriores à crise global era entendido pelo sistema financeiro internacional como um aumento da capacidade de endividamento do país, provocando uma queda imediata do risco-país e uma valorização dos ativos denominados em rublos. Tomar dinheiro emprestado é particularmente fácil quando o preço do petróleo está em alta.

Resultado: as empresas russas conseguiram ampliar o seu endividamento em dólares enquanto a entrada de capital também aumentava na forma de investimento direto e nos mercados de ações, dominados por papéis associados aos setores de energia. Inclusive, como o governo Putin antecipou o pagamento da dívida externa,

34. A respeito desse conflito, ver também Schutte (2008).

35. O argumento é enfatizado pela CIA (2009).

aumentou ainda mais a confiança dos investidores.³⁶ Empresas e bancos privados aproveitaram as condições para tomar empréstimos externos e, no final de 2006, haviam acumulado uma dívida de US\$ 210 bilhões (GOLDMAN, 2008, p. 81). Através desse mecanismo o sistema bancário russo, apesar da sua debilidade, conseguiu aumentar a carteira de empréstimos de 23,1% do PIB em 2002 para 36,5% do PIB em 2007 (WORLD BANK, 2008).

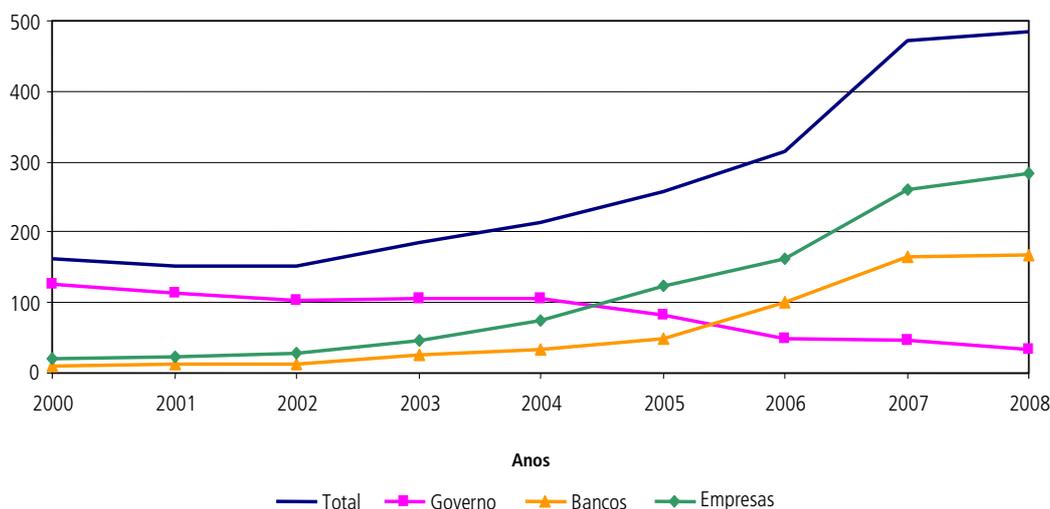
Ainda no primeiro semestre de 2008, houve uma expansão forte do endividamento das empresas chegando à véspera da crise a US\$ 332 bilhões, com perfil predominantemente de curto prazo. Dessa forma, a dívida externa acabou no seu conjunto aumentando, mas mudou de perfil (público/privado). Entre as empresas que se endividaram, destacam-se as estatais, como a Gazprom. Em princípio, a capacidade de endividamento das empresas privadas ajudou a aumentar os investimentos, mas o excesso se tornou fatal diante da retração da liquidez global. A economia afogou-se em excesso de capacidade de atrair fluxos financeiros de curto prazo. No quarto trimestre de 2008, registrou-se uma queda de 13% do PIB. A falta de confiança na solvência do sistema bancário gerou a fuga de capitais e esse processo foi estimulado pela perspectiva de desvalorização do rublo (ver tabela 7).

TABELA 6
A dívida do setor privado – 2006-2008
(Em US\$ bilhões)

01/01/2006	01/01/2007	01/01/2008	1/7/2008
106,4	174,2	272,7	332

Fonte: Pomeranz (2009a), baseado em dados do BC da Rússia

GRÁFICO 11
Dívida externa
(Em US\$ bilhões)



Fonte: Central Bank of Russian Federation. Elaboração: Ipea/DICOD.

36. O World Bank (2008, p. 8) argumentou que o forte influxo de capital em 2007 baseava-se nos *strong fundamentals* da economia russa.

TABELA 7
Fluxos líquidos de capitais
 (Em US\$ bilhões)

	2006	2007	2008	Q4-2008	Q1- 2009	Q2- 2009	Q3-2009
Fluxos para o setor bancário	27,5	45,8	-56,9	-55,6	-6,8	-5,8	-28,5
Fluxos para o setor não bancário	13,9	36,6	-75,8	-74,9	-28,4	10,2	-3,0
Total	41,4	82,4	-132,8	-130,5	-35,2	4,4	-31,5

Fonte: World Bank (2009).

Em um primeiro momento, houve resistência para desvalorizar, porque aumentariam ainda mais os problemas para as empresas e bancos com obrigações em dólar ou euro. Isso, por sua vez, acabou estimulando a saída de capitais (expectativa de queda futura). Essa política era necessária para defender as empresas endividadas no exterior e evitar queda de confiança no rublo internamente (corrida bancária). Assim, em setembro de 2008, houve uso massivo das reservas para defender o rublo com a gradual elevação da banda cambial. Na resistência contra a desvalorização, gastaram-se US\$ 200 bilhões e, mesmo assim, houve queda de um terço no valor do rublo. Em dezembro de 2008, a Standard & Poor's rebaixou o risco da dívida russa e, em fevereiro de 2009, a agência Fitch o reduziu para BBB. O governo se viu forçado a disponibilizar créditos para empresas com débito no exterior.

O governo manteve o compromisso de aumentar os gastos com a aposentadoria em 2009 e 2010. Para isso, estava previsto aumento da contribuição social de 26% para 30% em 2009, o que foi postergado para 2011 (OECD, 2009b, p. 11).

Com a crise, houve um relaxamento do valor mínimo das reservas. O governo decidiu usar recursos disponíveis no Fundo de Reserva e no Fundo Nacional de Bem-Estar para assegurar liquidez. Foram modificados não somente o critério de utilização do Fundo Nacional, mas também as regras para a sua aplicação, não mais restrita a títulos no exterior, mas permitindo compra de ações e títulos domésticos. De certa forma, o fundo acabou assumindo o papel que o Federal Reserve System (Fed) desempenhou nos Estados Unidos diante da crise.

Outra decisão de governo foi, em vez de cortar o orçamento público, usar reservas para cobrir o déficit público. Na revisão do orçamento de 2009, ficou previsto o uso do Fundo de Reserva para financiar o déficit.³⁷

Em março de 2009, o governo começou a utilizar os recursos do Fundo de Reserva para financiar o déficit do orçamento federal. A tabela 8 mostra as estimativas para a evolução dos fundos de reserva incluídos na proposta do orçamento federal trianual 2010-2012 em uma perspectiva de usar os fundos para sustentar a recuperação da economia russa nesse período.

37. No período de março a maio de 2009, gastaram-se US\$ 35,4 bilhões do fundo (OECD, 2009b, p. 10).

TABELA 8
Estimativas da evolução dos fundos de reserva – 2008-2012
 (Em % do PIB)

	2008	2009	2010	2011	2012
Fundo de Reserva	10,3	4,1	0	0	0
Fundo Nacional de Bem-Estar	6,6	6,5	5,3	3,4	2,0

Fonte: World Bank (2009) baseado no Patrimônio Líquido (PL) para o orçamento trianual 2010-2012.

12 PERSPECTIVAS

A popularidade de Putin, entre 70% e 80%, não foi abalada pela crise. De acordo com o *Financial Times* (14/4/2009) a popularidade da dupla Medvedev e Putin foi um dos poucos indicadores que não sofreram queda, o que sinalizou que pelo menos a população não debitou as mazelas da crise na conta da política do governo.

A retomada dos preços do petróleo e das demais matérias-primas que constam da pauta de exportação russa deve permitir ao país recuperar as perdas provocadas pela crise. No terceiro trimestre de 2009 houve um crescimento de 2% em relação ao trimestre anterior. Chama a atenção também a queda do desemprego, que baixou de um nível próximo a 10% no primeiro semestre para 7,6% em setembro, embora este número não seja ajustado pelos efeitos sazonais (WORLD BANK, 2009). Foi evidenciada, porém, a fragilidade do modelo de desenvolvimento, em particular a dependência dos fluxos financeiros externos para garantir crédito no mercado interno. A crise, nesse sentido, deve servir para impulsionar uma reforma no sistema financeiro e, ao mesmo tempo, trabalhar com mais ênfase as metas já estabelecidas anteriormente para avançar na diversificação da economia.

O próprio Medvedev, ao discursar para o Fórum Econômico Internacional de São Petersburgo, em junho de 2009, sobre o forte impacto da crise global na economia russa, ressaltou dois problemas a serem superados. Em primeiro lugar, a predominância das atividades extrativas e, em segundo, o atraso do sistema financeiro nacional. Ambos destacam o desafio de modernização e inovação da economia russa (POMERANZ, 2009b), que exige desenvolver os mecanismos para promover uma irradiação das rendas extraordinárias do setor de energia para os demais setores da economia (MEDEIROS, 2008).³⁸

A presença da Rússia no cenário mundial, de qualquer forma, continuará determinada por muito tempo pelo fato de ser o maior produtor e o maior exportador de energia. Nada menos que 42% das reservas não OPEP estão na Rússia e muitas ainda não foram identificadas ou exploradas. Segundo as estimativas da BP no nível de exploração existente, em 1999 haveria reservas por mais 22 anos. Dez anos depois, em 2009, apesar do forte aumento da produção, a mesma BP estimou a capacidade do volume das reservas manter o nível de produção por mais 21,8 anos.

38. Medeiros (2008) faz questão de diferenciar a situação da Rússia da de outras economias ricas em recursos naturais, pelo fato de existir naquele país um setor de máquinas e equipamentos articulado com o setor de energia. Isso já representaria um poderoso canal de transmissão da renda petrolífera para a indústria de transformação.

Os objetivos estratégicos da Rússia no setor de energia que identificamos são aumentar presença na cadeia produtiva, nos segmentos de maior valor agregado (não apenas exportar produtos primários); tornar-se independente dos países de trânsito; construir uma rede de gasodutos extensa, o que permitiria negociar melhor com os diversos compradores; ter maior flexibilidade para mudar de mercado (o LNG daria ainda mais flexibilidade, mas por enquanto somente é utilizado para o gás de Sakhalin); e evitar o surgimento de alternativas para os países consumidores.

Um novo ciclo de crescimento na produção somente será possível com a abertura de novos campos, o que exige grandes investimentos. A expansão que se conseguiu até 2007 esteve relacionada à exploração na Sibéria Ocidental. A nova fronteira de expansão está na Sibéria Oriental, em particular na região do Ártico. Agora são necessários novos investimentos e tecnologia. A região do Ártico implica exploração *offshore* com um mar congelado. A política do governo continua sendo a de atração das empresas transnacionais como parceiras minoritárias. Os desafios perpassam a história da exploração de petróleo e gás da Rússia: dificuldades técnicas, atraso tecnológico e distâncias enormes dos mercados consumidores. Sobre a região da Sibéria Oriental/Norte-Ártica, estima-se que contenha reservas equivalentes às identificadas atualmente na Rússia, 6,4% do total mundial (*PETROLEUM ECONOMIST*, 5/2009). Canadá, Dinamarca, Noruega e os Estados Unidos também reivindicam a jurisdição dessa área.

A exploração das reservas no Ártico envolverá ainda a resolução de conflitos sobre a definição das zonas de influência econômica. É previsível a consolidação da presença militar russa para transformar a região em “main strategic resource base”. Webb (2006) lembra com relação ao Mar de Barentz, no qual se localiza o campo de gás gigante de Shotmanovskoe, que se trata de uma região com grande concentração de reatores e armas nucleares, reflexo da política da antiga União Soviética.

O impacto do aquecimento global tem um duplo efeito sobre a indústria de extração no Ártico. De um lado, a infraestrutura instalada está em risco, diante das movimentações resultantes do descongelamento, que já está causando problemas, em particular para os dutos. De outro lado, o mesmo descongelamento deve diminuir o custo de exploração e abrir novos campos a serem explorados.

Ao mesmo tempo, para garantir fornecimento de gás ao mercado interno em crescimento e honrar os compromissos dos contratos de exportação, a Rússia deve continuar aproveitando seu controle estratégico sobre a distribuição de outros países produtores da CEL.

Em suma, a Federação da Rússia não tem mais ideologia específica para exportar e passou por uma redução drástica das suas forças armadas. O que está em jogo são as rotas dos dutos; a escolha dos parceiros; e a escolha dos mercados de exportação. Isso vai determinar até onde a Rússia pode tornar-se um *major player* na política internacional.

13 CONCLUSÕES

Seguem algumas considerações a respeito da experiência russa:

- 1) A partir do início da década de 2000, a Rússia implementou um *sistema de tributação* que garante a devida captura da renda petrolífera: a taxação sobre exportações em diferentes faixas, de acordo com o preço internacional do petróleo. Esse mecanismo permite também desestimular a expansão acelerada da exploração de petróleo e gás diante do aumento dos preços. A diferença entre o nível de impostos de exportação sobre óleo cru e derivados permite ainda estimular o refino interno. Outra vantagem é que dessa forma a arrecadação – baseada em quantidades e preços para exportação – independe do cálculo do lucro ou dos custos. Cálculos do IMF (2006) indicam aumento da receita de energia de 6% para 14% do PIB no período entre 2001 e 2005. Pode-se concluir, portanto, que a Rússia, em um movimento de *trial and errors*, conseguiu estabelecer um regime fiscal para o setor de energia que garante a captura da renda petrolífera.
- 2) A Rússia negocia o *marco regulatório* caso a caso, dependendo das características específicas dos campos em questão e aprendendo com experiências anteriores. Assim, os chamados PSAs, por exemplo, contratos de partilha da produção, foram revistos em função da assimetria de informação entre a operadora estrangeira e o Estado. Pelas regras do jogo da partilha, as empresas tinham o direito de recuperar os custos antes de dividir a produção. Foram justamente o cálculo e o acompanhamento da evolução da estrutura de custos que deu origem ao conflito entre o governo Putin e as operadoras estrangeiras em torno desses contratos e fez com que os PSAs fossem abandonados. Em vez disso, procurou-se garantir sistematicamente o controle majoritário por parte de empresas nacionais, estatais ou privadas. No caso do gás, é sempre estatal (Gazprom);, no caso do petróleo, estatal (Rosneft) ou privada (exemplo, Lukoil). A experiência russa mostra que, apesar da aparente falta de transparência e de um certo oportunismo alimentado pelas conveniências momentâneas, essa política não afasta o investidor estrangeiro, considerado estratégico para o fornecimento de tecnologia e capital.
- 3) A política de controle majoritário nacional está inserida no contexto de uma estratégia de desenvolvimento e de uma política industrial que visa criar *campeãs nacionais*. Isso implica fortalecer conglomerados privados ou estatais com capacidade de competir internacionalmente, abastecendo-se das riquezas naturais do país. Essas empresas são estimuladas a fazer IED, principalmente *downstream*, mas sempre levando em conta o interesse nacional. No caso de potenciais campeãs nacionais de capital privado, não se trata, portanto, de uma interferência indevida do governo, mas do estabelecimento de uma parceria que envolve compromissos de ambas as partes em prol do desenvolvimento do país.
- 4) Esse esforço do governo russo é particularmente importante considerando os desafios no campo tecnológico com a exploração dos novos campos. Na

medida em que o pré-sal envolve o desenvolvimento e fortalecimento de setores ao longo da cadeia, tanto *upstream* como *downstream*, a Rússia é um potencial parceiro comercial do Brasil no setor de energia.

- 5) Em seguida são recuperados os pontos levantados a partir de Tompson (ver ELLMAN, 2006, p. 189). Em primeiro lugar, a questão da *especialização ineficiente*, tanto devido ao desestímulo a investimentos em produção nacional de *tradables*, relacionado ao efeito da valorização cambial, como ao efeito relacionado ao baixo desenvolvimento dos mercados financeiros, que impede o reinvestimento da renda petrolífera nas demais atividades produtivas. Aqui há de se lembrar, porém, a situação específica da Rússia, país que sofreu mais que um processo de desindustrialização, uma desestruturação do parque produtivo na fase de desintegração da União Soviética e da mudança sistêmica para uma economia de mercado. A pergunta, portanto, não é se os efeitos mencionados provocaram desindustrialização, mas se o setor de energia conseguiu contribuir de forma direta ou indireta com o crescimento dos demais setores. Neste trabalho foi mencionado o impacto positivo da manutenção do diferencial entre os preços internos e externos da energia. Mantendo, inclusive, este diferencial ainda mais acentuado no setor de gás, o governo estimulou uma gradual substituição do petróleo por gás na matriz interna com grandes vantagens ambientais. Em segundo lugar, vale ressaltar o sucesso da *política fiscal* em capturar a renda petrolífera e usar esses fundos em uma estratégia de desenvolvimento para o país. Nesse caso, tudo depende da qualidade do gasto público. A diminuição dos impostos para os demais setores da economia deve ser vista em um contexto de esforço para constituir um sistema de arrecadação amplo, aumentando a base fiscal, e combatendo a lógica da evasão fiscal generalizada que caracterizou os anos 1990. Paradoxalmente o objetivo foi diminuir a dependência da receita petrolífera. Ao mesmo tempo, houve uma gestão fiscal prudente, focada em zerar o déficit, quitar a dívida e resistir a pressões para aumentar o gasto público de forma insustentável. Tudo indica que o impacto devastador da crise global em 2008 e 2009 sobre o país ocorreu *apesar* da política fiscal e não como resultado dela.
- 6) Relacionada ao ponto anterior é a experiência com o *Fundo de Estabilização*, criado em 2004 e posteriormente, em 2008, desmembrado no Fundo de Reserva e no Fundo Nacional de Bem-Estar. A lógica do fundo, desde o início, foi diferente daquela utilizada no fundo da Noruega. Neste último caso, o total da receita de petróleo vai para o fundo, que somente aplica nos mercados internacionais para garantir, a partir do seu rendimento, a cobertura de déficits e renda para futuras gerações. No caso de países como a Rússia e o Brasil, o estágio da economia é outro. Há necessidades de investimentos para enfrentar problemas estruturais que permitam saltos no processo de desenvolvimento. Na prática, isso significa que somente a receita adicional a partir de um determinado patamar do preço vai para o fundo, deixando o restante disponível para o orçamento público. E, no caso dos fundos, é diferenciada uma parcela que tem a função de reserva, com aplicações de baixo risco, e outra que visa gerar retornos maiores. Neste último caso já havia

antes da crise global uma discussão interna sobre a oportunidade de investir parte nos mercados financeiros domésticos, o que foi feito logo em seguida no âmbito das políticas anticrise. Sem dúvida, uma vez que os fundos absorveram somente parte da receita petrolífera, há necessidade de usar mecanismos adicionais para a gestão fiscal, em particular o acompanhamento da relação entre o resultado fiscal e o PIB, sem considerar o setor de energia.

- 7) Por último, o impacto sobre a *qualidade das instituições e os processos políticos*. No caso russo, a recuperação do poder central com uma estratégia de desenvolvimento nacional foi o ponto de partida para uma revisão da política do Estado diante do setor de energia, que se manifestou em quatro frentes:
- a) parcial renacionalização para garantir o controle sobre o setor de energia como um todo, deixando cerca da metade dos ativos de gás e petróleo nas mãos do setor privado nacional e estrangeiro;
 - b) política dirigida aos setores nacionais, privados e estatais, para estimular a formação de conglomerados integrados e internacionalmente competitivos com capacidade de disputar com os *global players*;
 - c) repactuação da relação com as empresas estrangeiras, instituindo um modelo que busca o aporte de tecnologia e capital pelas empresas transnacionais, mas, ao mesmo tempo, exige que essa participação esteja sintonizada com a estratégia de desenvolvimento do país; e
 - d) a reforma tributária, que visou à captura da renda petrolífera.

Críticos desse processo enfatizam a falta de transparência e a violência política empregada, mais característica de um regime autocrático (PARKHALINA, 2008). O objetivo central nunca foi, porém, expurgar a iniciativa privada dos negócios, mas reconquistar o controle estatal nos setores estratégicos. Isso significou, sem dúvida, um consciente e planejado aumento do papel do Estado na economia, que contou com apoio amplo da população.

REFERÊNCIAS

- BOSQUET, B. *The role of natural resources in fundamental tax reform in the Russian Federation*. World Bank: Europe and Central Asia Region, Mar. 2002 (Policy Research Working Paper, n. 2.807).
- CIA. Central Intelligence Agency. *World Fact Book 2009*. CIA, 2009. Disponível em: <www.cia.gov>
- DESAI, P. Putin's Rússia. *Foreign Affairs*, v. 87, n. 3, May/June 2008.
- EDWARD, M. L.; RICHARD, J. The battle for energy dominance. *Foreign Affairs*, v. 81, n. 2, Mar./Apr. 2002.
- EHRSTEDT, S.; VAHTRA, P. *Russian energy investments in Europe*. Eletronic Publicatinos of Pan-European Institute, 2008.
- ELLMAN, M. (Org.). *Russia's oil and natural gas. Bonanza or curse?* London, New York: Anthem Press, 2006.

FURTADO, C. *Ensaio sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas*. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2008.

GOLDMAN, M. I. Putin and the oligarchs. *Foreign Affairs*, v. 83, n. 06, Nov./Dec. 2004.

_____. *Putin, power and the new Russia – petrostate*. New York: Oxford University Press, 2008.

IEDI. Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. Instituto Talento Brasil (ITB). *Estudos sobre o pré-sal. Experiências internacionais de organização do setor de petróleo. Taxação no Brasil e no mundo e perspectivas de receitas públicas da exploração do pré-sal*. São Paulo: IEDI e ITB, 2008. (Relatório Final)

IMF. International Monetary Fund. *Russian federation – managing Russia’s oil wealth: an assessment of sustainable expenditure paths*. European Department, Set. 2006.

MARKOV, S. Rússia na mais importante etapa política das eleições parlamentares de 2007 e presidenciais de 2008. *Rússia*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

McFAUL, M.; STONER-WEISS, K. The myth of the authoritarian model. How Putin’s crackdown holds Russia back. *Foreign Affairs*, v. 87, n. 01, Jan./Feb. 2008.

MEDEIROS, C. A. Desenvolvimento econômico e ascensão nacional: rupturas e transições na Rússia e na China. In: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C.; SERRANO, F. (Org.). *O mito do colapso do poder americano*. Rio de Janeiro: Record, 2008.

NOVE, A. *An economic history of the USSR*. New York: Pelican Books, 1976.

OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. *Fiscal policy: the principal tool for macroeconomic management. economic survey of the Russian Federation*. 2006.

_____. *Economic Survey of Russia*, 2009a.

_____. *Economic Survey of Russian Federation*. Policy Brief, June 2009b.

OOMES, N.; KALCHEVA, K. *Diagnosing dutch disease: does Russia have the symptoms?* 2007 (IMF Working Paper, n. 07/102).

PARKHALINA, T. A política externa russa: tendências básicas. *Política Externa*, São Paulo, v. 17, n. 2, set./out./nov. 2008.

POMERANZ, L. Rússia: a estratégia recente de desenvolvimento econômico-social. In: CARDOSO, J. C.; ACIOLY, L.; MATIJASCIC, M. (Org.). *Trajetórias recentes de desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas*. Ipea, 2009a.

_____. Rússia: um ano de duo governamental. *Panorama da Conjuntura Internacional*, ano 11, n. 42, jul./set.2009b.

POPOV, V. *What are the lessons for development success from transition economies: putting the success stories in the post-communist world into a broader perspective*. Moscou: New Economic School, 2009.

ROUBINI, N. Outro BRIC na parede? *Folha de S. Paulo*, 18 out. 2009.

- RUEHL, C.; SCHAFFER, M. Potemkin's GDP. *The Wall Street Journal*, n. 19, Feb. 2004.
- SCHUTTE, G. R. Georgia: a guerra fria de volta? *Data Vênia*, ano V, n. 24, ago./out. 2008.
- STELZENMULLER, C. Germany's Russia question. *Foreign Affairs*, v. 88, n. 02, Mar./Apr. 2009 .
- THE ECONOMIST*. A Rosneft seria controlada pelos siloviki de Moscou e a Gazprom pelos tecnoburocratas de São Petersburgo, 1^o out. 2005 .
- TYMOSHENKO, Y. How to work with Russia. *Newsweek – issues 2010*. Dec. 2009. Special Edition.
- VICTOR, D. G.; NADEJDA, V. M. Axis of oil? *Foreign Affairs*, v. 82, n. 2, Mar./Apr. 2003.
- WEBB, J. C. Big oil playground, Russian bear preserve or European periphery. *The Russian Review*, v. 65, n. 1, Jan. 2006.
- WOLOSKY, L. S. Putin's plutocrat problem. *Foreign Affairs*, v. 79, n. 2, Mar./Apr. 2000.
- WORLD BANK. *From transition to development*. A country economic memorandum for the Russian Federation. Moscou, 2005.
- _____. *Russian Economic Report*, n. 16, June 2008.
- _____. *Russian Economic Report*, n. 20, Nov. 2009.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **Ipea** 2010

EDITORIAL

Coordenação

Iranilde Rego

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Lucia Duarte Moreira

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Fabiana da Silva Matos

Míriam Nunes da Fonseca

Roberta da Costa de Sousa

Editoração

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Camila Guimarães Simas

Carlos Henrique Santos Vianna

Aline Cristine Torres da Silva Martins (estagiária)

Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Tiragem: 130 exemplares