

A Economia Política do Petróleo e do Gás na América Latina¹

Francisco Monaldi.²

Resumo

A recente onda de nacionalizações e aumento de impostos no setor de petróleo e gás latino-americano pode ser explicada devido a conflitos distributivos entre companhias produtoras e governos. Estes conflitos distributivos são originados ou nas características dos sistemas tributários, tais como a falta de progressividade, e/ou nos incentivos que os governos podem auferir, em certos momentos dos ciclos de investimento e de preços, ao descumprirem de maneira oportunista seus acordos.

Nos países exportadores netos, nos quais a prioridade tende a ser a maximização da renda, como é o caso da Venezuela, o sistema tributário pouco progressivo no contexto de preços ascendentes e a eventual culminação de um ciclo de investimento incrementam os incentivos à expropriação. Isto se traduz em mudanças radicais na legislação e na renegociação dos contratos com as companhias

¹ Este trabalho nutre-se fundamentalmente da linha de pesquisa sobre o setor petroleiro que venho desenvolvendo junto com meu colega Osmel Manzano (BID e IESA), a quem agradeço profundamente pela frutífera colaboração de muitos anos. Também gostaria de agradecer muito especialmente a Mercedes Briceño por sua contribuição na redação e revisão deste documento e por seus excelentes comentários e observações. Ramón Espinasa, Stephen Haber, Peter Nolan, Luis Pacheco e Luisa Palacios têm sido fonte de enriquecedora discussão sobre os temas aqui tratados. Agradeço a Graciela Urdaneta e Sebastián Scrofina por seu eficiente apoio na elaboração das tabelas e gráficos. Pelos erros remanescentes, a responsabilidade é, por suposto, unicamente do autor. Este trabalho é parte do projeto “Dinâmicas geopolíticas globais e o futuro da democracia na América Latina”, desenvolvido pela Plataforma Democrática, consórcio formado pelo Instituto Fernando Henrique Cardoso e pelo Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, organizações cujo apoio e financiamento agradeço.

² Diretor do Centro Internacional de Energía y Ambiente do Instituto de Estudios Superiores de Administración, IESA, Caracas, Venezuela. Professor do IESA e da Universidad Católica Andrés Bello (UCAB). Professor convidado da Universidad de los Andes, Bogotá, e Professor Visitante de Stanford University (2008-2009). Ph.D. em Economia Política (Stanford), Mestre em Economia (Yale), Economista (UCAB).

privadas. O comportamento do setor na Argentina, na Bolívia e no Equador parece obedecer à dinâmica de ciclos de expropriação política de características similares. Depois de, nos anos noventa, terem conseguido atrair investimentos mediante a privatização de suas companhias nacionais (Argentina e Bolívia) e/ou atrair investimentos privados (Equador) e de terem incrementado sua produção e/ou suas reservas, nos últimos anos os governos aumentaram sua participação fiscal e descumpiram seus contratos.

Por outro lado, países importadores netos de petróleo e de gás – como Brasil e Peru – implementaram reformas para atrair capitais privados, estabelecendo um novo marco institucional do setor a fim de tornar o investimento mais atraente. Da mesma forma, a Colômbia, diante da perspectiva de se converter em um importador de óleo cru, efetuou reformas similares que parecem estar dando resultado. O México, apesar de ter sido exposto recentemente aos mesmos incentivos que a Colômbia, não conseguiu obter o necessário consenso político para implementar as indispensáveis reformas.

Os hidrocarbonetos parecem ter pelo menos mais um par de décadas de grande e talvez crescente importância geopolítica, o que faria com que países como a Venezuela, com grandes reservas excedentes, continuassem a ter um papel destacado em tal cenário. Sem embargo, o petróleo irá eventualmente perdendo sua importância relativa à medida que as mudanças tecnológicas o substituam por outras energias mais limpas e/ou renováveis. Portanto, países dependentes de energias fósseis como Bolívia, Equador e Venezuela – com as debilidades institucionais que são o legado de tal dependência – estarão em posições muito desvantajosas para seu próprio desenvolvimento, comparativamente a seus vizinhos mais diversificados como Brasil, Chile, Colômbia, México e Peru.