

A FEDERAÇÃO RUSSA

DESENVOLVIMENTOS RECENTES

NO SECTOR ENERGÉTICO*

Rui C. Nunes

Em 17 de Março de 2005, nos arredores de Moscovo, ocorreu um atentado contra Anatoli Chubais, o presidente do monopólio russo da electricidade, a UES. O acontecimento permite várias leituras que convergem no sentido de sintetizarem a mais recente evolução político-económica da Federação Russa. No fundo, foi como se a tentativa de liquidar fisicamente este ex-vice-primeiro-ministro, e «pai» das privatizações russas, simbolizasse a derrota final do grupo dos principais promotores e beneficiários destas, os chamados «oligarcas».

O facto de Chubais ser também dirigente do partido da oposição liberal, o SPS, acentua esta imagem, num contexto de perda daquele grupo, com alguns dos membros mais proeminentes a exilarem-se, outros a serem presos e outros ainda a manifestarem arrependimento ou vontade de colaborar com o Kremlin. A coincidência de Chubais presidir aos destinos do monopólio da electricidade só reforça a importância simbólica do evento, tendo em vista a centralidade da energia no panorama económico e político da Federação Russa.

O processo Iukos, a constituição de um conglomerado através da fusão da Gazprom com a holding petrolífera estatal Rosneft, ou a «domesticação» do investimento directo estrangeiro (IDE), são manifestações episódicas deste regresso generalizado da «última palavra» ao Estado, um fenómeno acentuado no que à energia respeita. A recentralização do poder no Estado, em particular na Presidência da Federação Russa, é ainda ilustrada pela decisão do Presidente Vladimir Putin de reduzir de dez para três anos o recuo temporal no qual as autoridades poderiam questionar as operações de privatização. Comunicada pelo próprio Putin em 24 de Março de 2005, durante uma reunião com empresários, esta decisão consolida os direitos de propriedade obtidos nas privatizações dos anos 90 e reduz receios de redistribuição formal da propriedade.

Estes acontecimentos assinalam a recuperação do poder por parte do Estado e materializam uma visão desenvolvida em vários momentos por Putin.

Depois de substituir Sergei Stepashin como primeiro-ministro, em 9 de Agosto de 1999 (a que se seguiu a presidência interina em 31 de Dezembro de 1999, por resignação de Boris

Ieltsin), Putin escreveu um artigo em que comentava a derrota da URSS na Guerra Fria. Considerava que esta «só era comparável à sofrida pela Alemanha e pelo Japão na II Guerra Mundial». Sobre o pós-URSS afirmava que «o resultado da tentativa de integrar a economia mundial a qualquer preço foi a destruição do “complexo económico” russo e a sua transformação em apêndice fornecedor de matérias-primas aos países mais desenvolvidos»¹. Chegara o momento de a Rússia «definir prioridades por si própria». A primeira das quais seria «aproveitar o complexo militar-industrial, onde estão os quadros mais qualificados». Putin estipulou então um prazo de dez anos para resolver os problemas, «até porque a Alemanha e o Japão precisaram de vinte anos para se reerguer no pós-guerra». Mais tarde, no discurso sobre o estado da Federação Russa, em 16 de Maio de 2003, Putin baseou no conceito «consolidação» a resposta às ameaças. Apesar da extensão, cremos que vale a pena citá-lo:

«Enfrentamos ameaças sérias. Apesar de se terem fortalecido significativamente, os nossos fundamentos económicos permanecem incertos e muito débeis. O sistema político não está suficientemente desenvolvido. O aparato estatal é ineficiente e a maior parte dos sectores da economia são pouco competitivos. Entretanto, a população continua a diminuir. A pobreza recua muito lentamente. A situação internacional permanece complicada. A competição económica mundial não está a abrandar.

À nossa volta vemos países com economias altamente desenvolvidas. Não há como iludi-lo: esses países estão a expulsar a Rússia de mercados promissores e, ao mesmo tempo, as suas aparentes vantagens económicas alimentam as suas ambições geopolíticas.

A proliferação nuclear prossegue. O terrorismo ameaça a paz e a segurança dos nossos cidadãos. Algumas forças militares são por vezes usadas não para combater este mal mas para expandir a zona de influência estratégica de determinados países.

Estará a Rússia em posição de contrariar estas ameaças se se dividir em pequenos grupos, se nos preocuparmos apenas com os nossos interesses egoístas, se os sentimentos parásitos crescerem, e se esses sentimentos forem sustentados por uma burocracia complacente perante o facto de a nossa riqueza nacional estar a ser negligenciada e dilapidada, em vez de aproveitada e acumulada?

Estou convencido de que sem uma consolidação em torno de alguns valores e objectivos nacionais básicos será impossível contrariar estas ameaças.» (Putin 2003: 2)

O conceito de «consolidação» corresponde à actualização de um outro, formulado por Putin quando ascendeu à Presidência, o da «vertical do poder», complementado ainda por um terceiro, o da «ditadura da lei».

VISÃO PUTIN

Antes, na década de 90, o então futuro Presidente russo terá defendido no Instituto Estatal de Minas de São Petersburgo uma tese académica intitulada *Os Produtos Minerais na*

Estratégia de Desenvolvimento da Economia Russa (Olcott 2004: 16 e segs.). Em substância, Putin entende que os recursos naturais devem ser a base do desenvolvimento económico da Federação Russa e garantir a sua posição internacional, sob a direcção do Estado; rejeita o cenário de a economia russa se reduzir à exportação de matérias-primas; e pretende que o desenvolvimento da indústria transformadora faça da Federação Russa um poder económico dirigente, com um padrão de vida elevado para a maioria da população em relativamente pouco tempo. Este objectivo requer o apoio do Estado e o desenvolvimento de complexos empresariais financeiro-industriais, integrados verticalmente, capazes de competir com as multinacionais ocidentais. A tese aponta para o reforço e aumento do número destes complexos, controlados pelo Estado, no sector energético. Previa-se a partir desta perspectiva que a Gazprom dominaria o sector do petróleo e gás natural, servindo ainda de interlocutor/parceiro às empresas estrangeiras nos projectos mais importantes. Neste cenário, o Investimento Directo Estrangeiro (IDE) é aceite, desde que acordado com o Estado, o que significa contribuir para os objectivos deste. A perda do controlo por parte do Estado nestes investimentos não é opção:

PUTIN ENTENDE QUE OS RECURSOS NATURAIS
DEVEM SER A BASE DO DESENVOLVIMENTO
ECONÓMICO DA FEDERAÇÃO RUSSA
E GARANTIR A SUA POSIÇÃO INTERNACIONAL,
SOB A DIRECÇÃO DO ESTADO.

«O complexo mineral russo desempenha um papel importante em todos os aspectos das funções vitais do Estado [...]. O desenvolvimento do sector das matérias-primas ajudará à formação de uma forte base industrial capaz de satisfazer tanto as necessidades da indústria como da agricultura: dará um contributo importante para o rendimento do país pois os seus produtos permanecerão a fonte básica das divisas externas.»²

Como especulava o *The Economist*, em 23 de Setembro de 2000, sobre os acordos de partilha de produção (*production sharing agreements*):

«Uma resolução dos acordos de partilha de produção a favor das companhias ocidentais traria biliões de dólares de investimento para o petróleo e o gás. Mas o valor simbólico dessa medida ainda seria maior: uma grande parte da economia russa passaria para a alçada da legislação comercial de tipo ocidental. As disputas seriam resolvidas não pelos tribunais russos mas por instâncias arbitrais em Estocolmo. Resta saber se a Rússia está preparada para uma autêntica colonização estrangeira de largos sectores das suas indústrias mais atractivas.»

Putin pretende assim a reconfiguração da economia, baseada nos recursos naturais, sob a direcção do Estado, com o IDE a desempenhar uma função supletiva. Este objectivo confronta-se com o obstáculo de os sectores soviéticos do petróleo e gás natural,

que formam a base da indústria energética russa, terem sido desenvolvidos sem ligação às forças de mercado. O problema resolver-se-ia com «uma fusão dos sectores público e privado», assistida pelo Estado para criar grupos financeiro-industriais internacionais. Em troca, estes forneceriam produtos e recursos minerais, aumentariam a eficiência da sua utilização e desenvolveriam a indústria extractiva e o potencial exportador aumentando o peso dos produtos industriais e o valor das exportações minerais. «Estes grupos financeiros operariam dentro de uma moldura definida pelo Estado, e se eles puderem funcionar desta forma, então é provável que consigam manter os seus activos». Putin entende que «o Estado tem o direito de regular o processo de aquisição e o uso dos recursos naturais, particularmente das fontes minerais, independentemente dos proprietários dos respectivos locais; nesse sentido, o Estado actua em função do interesse da sociedade do seu todo, bem como dos privados cujos interesses estão em conflito e que necessitam da ajuda dos órgãos do Estado para alcançar um compromisso» (Olcott 2004: 19).

A cedência do controlo dos recursos naturais ao sector privado após a implosão da URSS é vista como um erro: «Isto conduziu à estagnação do potencial dos recursos naturais da nação, a um colapso do sector geológico que se tinha formado no decurso de muitas décadas, já para não falar de muitas outras consequências negativas.» Esta visão explica os desenvolvimentos mais recentes que se traduziram na recuperação de poder pelo Estado, mas tem na sustentabilidade geológica da produção e económica do consumo os seus *jokers*.

O CASO IUKOS

A Iukos acabou. Pelo menos, como era conhecida. Em 19 de Dezembro de 2004 as autoridades venderam 76,79 por cento do capital da sua principal unidade, Iuganskneftgaz, que produz 1,1 milhões de barris por dia (mb/d), equivalente a 62 por cento da produção da Iukos. Esta operação foi justificada com a recuperação de impostos alegadamente devidos desde 2000 no total de 28 mil milhões de dólares. O comprador, por 9,352 mil milhões de dólares, foi o desconhecido Baikal Finance Group – comprado quatro dias depois pela Rosneft.

No imediato, o caso Iukos, explica-se como retaliação pelo comportamento do seu ex-presidente, Mikhail Khodorkovski, um antigo dirigente da Juventude Comunista. Apoiante da oposição liberal e comunista com dinheiro e candidatos eleitorais; promotor de *lobbying* parlamentar contra o agravamento fiscal das petrolíferas; presumível candidato presidencial em 2008; maximizador da exportação de petróleo; defensor da divisão da Gazprom e da entrada dos privados na construção e gestão de *pipelines*; detentor de uma agenda que incluía um oleoduto para a China e o controlo petrolífero da Sibéria Oriental; «padrinho» de uma negociação para a alienação do controlo da recém-fundida IukosSibneft aos norte-americanos – o desagrado do Kremlin foi-se acumulando.

Em termos mais ponderados, o fim da Iukos pode também ser interpretado como tendo resultado do desejo de Putin «dar uma lição» aos oligarcas e de uma estratégia dos *siloviki* (dirigentes políticos oriundos do aparelho de segurança do Estado, designadamente dos serviços secretos e militares) para passarem a controlar activos empresariais e/ou rendas associadas, o que incluiria a revisão de algumas das privatizações dos anos 90 e uma redistribuição da propriedade favorável ao Estado. «Os métodos de Khodorkovsky constituíam um desafio frontal ao seu controlo [dos *siloviki*] do país – ou, como alguém notou, uma ameaça e um perigo para o Estado russo», sintetiza Goldman (2004: 38).

O desmantelamento da Iukos é o culminar de um processo que incluiu a deten-

ção de Khodorkovsky em 25 de Outubro de 2003. Na altura a empresa estava avaliada em 25 mil milhões de dólares, uma valorização superior em sete mil por cento em relação aos 350 milhões de dólares que custara em 1995. Para esta apreciação contribuiu a privatização através do esquema dos «empréstimos por acções», que consistia em conceder crédito à Administração Ieltsin garantido com acções de empresas públicas. O que se seguiu – os credores a ficarem com as acções, com substanciais descontos – levou Roche (1999) a classificar o ocorrido como «O Hold-Up do século» e Sapir (2003) a propor uma lei de amnistia complementada por pesadas multas ou renacionalizações provisórias para permitir privatizações correctas. Mas Aslund (2004) relativiza:

«Os direitos de propriedade no Ocidente não se constituíram de uma maneira mais ética; constituíram-se, sim, mais precocemente [...] A essência do capitalismo é aceitar os direitos de propriedade e declará-los sacrossantos – independentemente da forma como estes foram originalmente constituídos. Não há nada de especialmente moral na génese histórica dos direitos de propriedade.»

Certo é que este «pecado original» colocou os oligarcas sob a ameaça permanente de intervenção judicial. O espectro de acusações vai do roubo de património público e privado ao assassinio, passando pela fraude fiscal e desrespeito dos direitos dos accionistas minoritários.

Putin enunciou os termos em que se dispunha a conviver com os «pecadores». Em 29 de Julho de 2000 reuniu-se com os principais, e disse-lhes: «Façam o vosso negócio e se o vosso dinheiro reverter para o país então serão recompensados. O presidente está a restaurar a ordem e se por acaso lhe dificultarem essa tarefa, então não vos perdorei, pois a vossa responsabilidade não será esquecida» (Jack 2004: 193).

O FIM DA IUKOS PODE TAMBÉM SER INTERPRETADO
COMO TENDO RESULTADO DO DESEJO DE PUTIN
«DAR UMA LIÇÃO» AOS OLIGARCAS
E DE UMA ESTRATÉGIA DOS *SILOVIKI* PARA
PASSAREM A CONTROLAR ACTIVOS EMPRESARIAIS
E/OU RENDAS ASSOCIADAS

Neste contexto, Putin ainda admitiu a fusão da Iukos com a Sibneft, de Roman Abramovitch, anunciada em Abril de 2003, um negócio avaliado em 35 mil milhões de dólares. Mas o anúncio, no início de Outubro de 2003, de contactos com a Exxon para esta comprar por 25 mil milhões de dólares uma posição de 40 por cento da IukosSibneft, terá sido a gota de água. Como notou John Helmer:

«Se alguém em Washington ainda tiver dúvidas de que a luta pela Iukos foi travada para deter um take-over americano sobre os recursos russos, então os próximos passos que Putin der na sua estratégia de “curral” deverão ser suficientes. Putin está a caminho de aplicar a estratégia “curral” a todas as indústrias extractivas da Rússia que foram arrebatadas há uma década atrás pelos oligarcas.»

Khodorkovsky foi preso, a fusão desfeita e a Iukos desmantelada. Os oligarcas ficaram a conhecer o risco da oposição a Putin e os estrangeiros o da entrada na Federação Russa sem ser via Kremlin.

A Iukos seria assim o primeiro exemplo da vontade de Putin fazer regressar ao «curral» (Estado) as «vacas leiteiras», antes que os actuais proprietários, que acederam à sua posse por meios considerados ilícitos, as vendam ao estrangeiro ou se sirvam delas para entrar em posições dominantes em empresas estrangeiras, ficando ao abrigo da lei russa. Neste cenário, o crime compensaria. Os criminosos escapariam com o dinheiro e a Federação Russa perderia o controlo das suas riquezas naturais, alienadas ao estrangeiro, para mais ao adversário da Guerra Fria, o qual, apesar do fim desta, prossegue uma estratégia de «cerco», que coloca a NATO na fronteira e os EUA no espaço da ex-URSS.

O «PILAR» GAZPROM

A transformação da Gazprom no «braço energético» do Kremlin pode ser vista como a outra face da moeda do processo Iukos. A decisão de fundir a Rosneft na Gazprom unifica o controlo de uma plataforma, baseada na energia, para a gestão da política interna

e projecção de vontade no exterior. Conhecida em Setembro de 2004, esta decisão motivou títulos de jornais como «The Ministry of Oil and Gas Is Back»³ ou «The Kremlin Oil and Gas Corporation»⁴. A operação foi concebida para permitir ao Estado o aumento da participação na gasífera de 38,37 para 50 por cento, mais uma acção e uma presença em torno de 20 por cento na produção de petróleo. Revisões em baixa do valor da Rosneft determinaram outras incorporações, casos da Zarubezhneft, que controla os investimentos petrolíferos no estrangeiro, e a compra de mais de 50 por cento do capital da Atomstroieksport, que exporta tecnologia nuclear e opera no Irão, na China e na Índia. O director da Zarubezhneft,

A DECISÃO DE FUNDIR A ROSNEFT NA GAZPROM UNIFICA O CONTROLO DE UMA PLATAFORMA, BASEADA NA ENERGIA, PARA A GESTÃO DA POLÍTICA INTERNA E PROJECCÃO DE VONTADE NO EXTERIOR.

Nikolai Tokarev, previu o aparecimento de uma estrutura «que será o legislador do sector com a função de estabelecer padrões e implementar os interesses do Estado»⁵, se a Gazprom absorvesse Rosneft, Zarubezhneft e Iugansk.

Para evitar problemas, dado que os accionistas da Iukos contestaram em tribunais fora da Federação Russa a alienação da Iugansk, e a Gazprom pretendia expandir-se e financiar-se internacionalmente, decidiu-se, já em Março de 2005, que a Iugansk ficaria de fora da concentração, a concretizar até Junho deste ano.

A racionalidade da construção deste conglomerado, decorrente da tese de Putin, foi entretanto afectada por rivalidades dentro do Kremlin. O conselheiro presidencial Andrei Illarionov deu uma conferência de imprensa, em 28 de Dezembro de 2004, em que descreveu o caso Iukos como «a fraude do ano», considerando que se destruíra a empresa petrolífera mais eficaz da Rússia e se assistira a uma expropriação. Mais recentemente, foi a vez de os dirigentes da Gazprom e Rosneft divergirem a propósito da inclusão ou exclusão da Iugansk na fusão. A decisão de a manter como empresa autónoma é vista como uma vitória do grupo da Gazprom. Esta é presidida por Dmitry Medvedev, advogado que leccionou na Universidade de Leninegrado e aconselhou os dirigentes de São Petersburgo, Putin incluído, na década de 90, e que também chefia a administração presidencial. A Rosneft é presidida por Igor Sechin, o vice-chefe da administração presidencial. Oriundo de São Petersburgo, onde também trabalhou com Putin, é visto como o chefe dos *siloviki*. «Esta é a primeira vez que vimos os *siloviki* batidos sem apelo nem agravo num assunto-chave», considera Aslund⁶.

CENTRALIDADE ÍMPAR

A energia tem uma centralidade ímpar na economia, na sociedade e na política da Federação Russa. Representa cerca de 20 por cento do Produto Interno Bruto (PIB), 55 por cento das exportações, 40 por cento das receitas orçamentais e cambiais e 60 por cento do investimento. A queda do preço do barril de petróleo foi uma das causas da implosão da URSS, tal como da crise financeira de 1998. Ao contrário, a recuperação do preço do barril subsequente a 1998, conjugada com a desvalorização do rublo, sustenta a recuperação actual. A Federação Russa passou a apresentar dados macroeconómicos invejáveis. As empresas energéticas aproveitaram em pleno, ao pagarem em rublos e facturarem em dólares. As novas condições viabilizaram investimentos, com recurso a conselhos de sociedades ocidentais, como a Halliburton e a Schlumberger, e fizeram reentrar na zona da rentabilidade muitos poços. A economia reanimou, em particular na actividade conexas da indústria petrolífera, como transportes, metalurgia e construção, mobilizaram-se capacidades industriais desocupadas, aumentou o emprego estatal e remonetarizaram-se as trocas.

A importância do preço do petróleo é salientada por Weafer (2004) – «Hoje, e todos os dias deste ano, a Rússia arrecadará aproximadamente 300 milhões de dólares da exportação de petróleo e de gás. Há seis anos atrás, essa média diária era apenas de

70 milhões» – e Yuri Shafranik (Vários 2003: 46), presidente da União dos Industriais do Gás e Petróleo: «Parece que nos últimos três anos a mão de Deus nos tem amparado. Estes três anos viram o maior aumento dos preços petrolíferos desde 1980 [...] Há muito que não víamos o petróleo caro aguentar-se durante tanto tempo [...] A União Soviética jamais poderia sonhar com preços tão altos.» A dependência da economia face ao petróleo é mostrada por várias regras práticas. Brian de Clare, responsável da divisão de derivados sobre *commodities* do ABN-Amro, garante que «há uma correlação muito mais estreita entre o preço do petróleo e o PIB russo do que aquilo que as pessoas poderiam supor», quantificando-a em 86 por cento após a desvalorização de 1998, que compara com 36 por cento antes⁷.

As boas novas na macroeconomia vão porém de par com más notícias um pouco por toda a parte. A crise demográfica e sanitária e os problemas das Forças Armadas (Kursk, Tchetchénia, mísseis, serviço militar...) são alguns dos exemplos. A desagregação da Federação Russa, a dificuldade de afirmação do Estado e a tendência para a mono-especialização da economia são riscos sérios. Putin (2003) admite-o. Um *paper* recente foi mesmo intitulado «Autopsy on an Empire» (Brainerd e Cutler 2005). Olikier e Charlick-Paley (2002) entendem que «enquanto Estado fraco, a Rússia partilha de alguns atributos dos “Estados falhados” ou “em colapso”». Feshbach (2003) refere-se a um «país no abismo». Moisés Naím (2004) invoca o risco de evolução para um petro-Estado, como a Venezuela ou a Nigéria, «países ricos em petróleo mas fragilizados por instituições fracas, um sector público ineficiente e uma elevada concentração de poder e riqueza, e onde o fosso entre os ricos recursos naturais e a pobreza crónica dos cidadãos conduziu à efervescência política e à frustração». Um relatório da CIA (*Global Trends 2015*) vê a Federação Russa como «um doente em estado terminal». A Federação Russa está assim entre a sustentabilidade do preço do petróleo e novas fontes de crescimento. Existem porém factores que podem consolidar a fileira energética e adiar a diversificação. A eventual proximidade do *peak oil*, momento em que se atinge uma extracção histórica equivalente a metade das reservas à escala mundial, o aparecimento de grandes consumidores, como a China e a Índia, que se somam aos EUA, e o aumento de importância do gás natural, são alguns exemplos.

PIB VERSUS RENDA

A meta de duplicação do PIB em dez anos, enunciada por Putin (2003), a par da eliminação da pobreza e da modernização das Forças Armadas, aparece como a segunda fase da resposta à crise nacional, após a centralização do poder. Mas o PIB demonstra uma dependência crescente das receitas petrolíferas, o que o vulnerabiliza e faz incorrer em taxas de crescimento decrescentes. Optar pela diversificação sacrifica aquela meta e pressupõe escolhas apoiadas politicamente e racionais economicamente. Gomart (2003) considera que «o verdadeiro desafio do segundo mandato de Putin» reside na «capacidade de a Rússia não se ligar ao mundo apenas pela via do abastecimento energético, do comércio das armas e da partilha de informações ao nível dos serviços secretos».

O estabelecimento do objectivo político de duplicar o PIB em dez anos suscitou manifestações de cepticismo e foi interpretado como uma crítica presidencial ao governo chefiado por Mikhail Kasyanov. Na altura, discutia-se se a economia cresceria 3,5 ou quatro por cento e perguntava-se pelas fontes de crescimento. Entretanto, o preço do petróleo disparou. O que saiu pela porta, porém, parece ter entrado pela janela. O novo governo resultante da substituição de Kasyanov por Mikhail Fradkov, em Março de 2004, parece dividido quanto à realização do objectivo. O novo primeiro-ministro desabafou inclusive após uma reunião do Executivo sobre o crescimento da economia: «Por que é que não podemos pôr um crescimento anual de 7,5 por cento na previsão? É que não foi uma pessoa qualquer, foi o Presidente que apelou à duplicação do PIB.»⁸

Um dos visados era o ministro da Economia, German Gref – oriundo do governo Kasyanov –, para quem a duplicação do PIB é função de «sorte, situação favorável nos mercados estrangeiros e reformas ambiciosas».

Entre adiar, cumprir – via estatização ou liberalização – ou antecipar a meta temporal da duplicação do PIB, o que está em causa é a lógica rentista. A perspectiva da reforma, da diversificação, da procura de fontes alternativas de crescimento, decorre da aceitação da inconveniência da mono-especialização. Fradkov já anunciou que o governo vai trabalhar na diversificação, concentrando-se nas tecnologias de informação e na inovação, bem como na infra-estrutura industrial e dos serviços financeiros⁹.

A tese de Putin implica que as receitas do petróleo financiem a actividade estatal, desde logo o complexo militar-industrial. A teorização de uma «renda natural» sobre a exploração económica dos recursos naturais,

que deveria contribuir mais para a sociedade, via orçamento, foi fazendo o seu caminho, justificada também por aplicações discutíveis dos lucros. Por exemplo, Serguei Stepashin, presidente do Tribunal de Contas e ex-chefe do FSB, criticou a

A TEORIZAÇÃO DE UMA «RENDA NATURAL»
SOBRE A EXPLORAÇÃO ECONÓMICA DOS RECURSOS
NATURAIS, QUE DEVERIA CONTRIBUIR MAIS
PARA A SOCIEDADE, VIA ORÇAMENTO,
FOI FAZENDO O SEU CAMINHO.

compra do clube de futebol inglês Chelsea por Roman Abramovitch, a quem acusou de usar a Chukotka, de que era governador, para reduzir os impostos da Sibneft. E deixou a seguinte interrogação: «Quando este jovem sacou 10 biliões de dólares do país a expensas de pensionistas, uma pessoa não pode deixar de se questionar acerca da utilidade do governo.»¹⁰

Da mesma forma, o partido de Putin, Rússia Unida, dirigido pelo ex-ministro do Interior, Boris Gryzlov, defendeu, na campanha eleitoral para as legislativas, de Dezembro de 2003, que «os imerecidos superlucros alcançados pelos oligarcas das matérias-primas durante os anos de Boris Ieltsin devem contribuir para o Orçamento estatal, e a partir daí deverão ser canalizados para programas sociais e de desenvolvimento regional, e ajudar a indústria a tornar-se mais moderna e competitiva. Isto é o que poderíamos chamar de “renda natural”» (Fillippov 2004). Um economista, Dmitry Lvov, citado por

este jornalista do *Pravda*, prolongava o raciocínio ao afirmar que «ao usar a renda natural, a Rússia poderá dispensar genericamente os impostos sobre o capital e o trabalho, abolir o imposto sobre o valor acrescentado, abolir ou pelo menos reduzir drasticamente a tributação sobre os lucros, libertar as companhias das contribuições para o fundo de pensões, e o grosso da população do imposto sobre o rendimento».

Entretanto, Sapir (2004) avisa que «advogar apenas a tributação dos recursos naturais não é suficiente. É um primeiro passo, mas necessita de ser seguido por uma estratégia económica e social consistente para toda a Rússia». Tem de se esclarecer se se quer aumentar a receita fiscal ou melhorar a exploração dos recursos naturais; taxar mais a extracção ou a exportação; como lidar com a sobrevalorização do rublo; e onde aplicar o dilúvio de petrodólares. Outra forma de cobrar uma renda às empresas, sem ser por via fiscal, é pô-las a financiar despesas sociais. Putin já afirmou que «os negócios não podem nem devem alhear-se da resolução dos problemas sociais», garantindo que «as empresas compreenderão que é vantajoso para elas participar em projectos que visam melhorar as condições de vida dos trabalhadores.»¹¹

Ideias para aplicar o dinheiro não têm faltado. Além da constituição de um fundo de reserva, menciona-se o aumento de pensões, bolsas para estudantes e salários para militares e função pública, bem como investimentos na educação e saúde e nos transportes (portos, aeroportos, *pipelines*). Noutro registo, Bosquet (2002) alerta que grande parte da renda perde-se, via desperdícios e subsídios, com os decisores focados apenas nos lucros e impostos.

Os preços elevados do petróleo permitiram que o fundo de estabilização, criado para prevenir a baixa do preço do barril e os efeitos da quebra de receitas, superasse em meados do segundo semestre de 2004 o limite mínimo do intervalo previsto para o fim de 2006 entre 311 mil milhões de rublos (10 mil milhões de dólares americanos e 668 mil milhões de rublos). O ministro das Finanças, Alexei Kudrin, já declarou na Duma que só começaria a gastar depois de atingidos 600 mil milhões de rublos. Este montante será aplicado em dívida pública ocidental. O excedente será aplicado na amortização da dívida externa e na anulação do défice do fundo de pensões, que resultará da redução do imposto sobre salários previsto para 2005.

As pressões para a sua aplicação em outros projectos não páram. O ministro da Energia, Viktor Khristenko, quer financiar a expansão da UES na Ásia Central, Irão, Turquia e China, a distribuição de electricidade e um oleoduto para o Pacífico. Outros defendem a melhoria das infra-estruturas: reconstrução de aeroportos e portos fluviais, manutenção de estradas e construção de metropolitanos em São Petersburgo e Kazan, a capital tártara. O vice-primeiro-ministro, Alexander Zhukov, rejeita financiar projectos em grande escala, por serem arriscados e o eventual retorno demorar cinco a dez anos. O ministro da Economia recusa aplicações em «necessidades correntes» e sugere que «em primeiro lugar, o dinheiro deverá ser alocado, os projectos seleccionados e depois financiados»¹². Yevgeny Yasin, ex-ministro da Economia, considera que «acumular dinheiro sem fazer a

menor ideia de como gastá-lo é uma ideia estúpida». Defende investimentos na ciência, educação e alta tecnologia¹³. Sergei Suverov, economista principal do banco Zenit, aponta como prioritários o desenvolvimento das indústrias aeronáutica e naval. O FMI e a OCDE enfatizam a amortização da dívida externa. Kudrin já disse que a partir de 2006 serão afetados dois mil milhões de dólares por ano para projectos de infra-estruturas¹⁴. A sua previsão é que o fundo atinja no fim de 2005 os 719 mil milhões de rublos (25 mil milhões de dólares). Por junto, Olcott (2004: 25) entende que «enquanto a base colectável do governo russo aumentava, nem esta política nem qualquer outra legislação foram capazes de definir uma estratégia de desenvolvimento económico» e Sapir (2004) prevê que «a forma como as “rendas” das matérias-primas forem apropriadas e reinvestidas na economia e sociedade determinará o desenvolvimento da Rússia no futuro mais próximo».

RESERVAS PETROLÍFERAS

Com o crescimento em função de sorte, centralização política, mercados estrangeiros e reformas, a economia acaba por ter mais certezas quanto aos problemas. Entre os principais está a sustentação do sector energético (reservas bastantes e disponíveis) e a lógica económica na exploração.

A dimensão exacta das reservas é desconhecida. À dificuldade normal de uma estimativa, que não corresponde a uma ciência exacta, acresce a política oficial de não divulgação de números. O intervalo das estimativas situa-se entre 60 mil milhões de barris (mb) do Departamento de Energia da Administração norte-americana e 400 mil mb avançados por um *broker* da Brunswick UBS¹⁵. Estudos da Lukos apontam para um intervalo entre 97 e 119 mil mb, enquanto o presidente da Lukoil, Vagit Alekperov, admite um total de 150 mil mb, a conseguir entre 2010 e 2015, com o desenvolvimento de Timan-Pechora, Cáspio, Sibéria Oriental, plataforma continental do Ártico e Sacalina.

A noção acerca da dimensão das reservas tem sido alterada em função de reavaliações das existentes, graças à importação de *know-how* ocidental, que também explica o aumento da produção. A prioridade, contudo, tem sido a de maximizar a produção e a exportação. A explicação está na estratégia das empresas, a qual pode radicar na precariedade dos direitos de propriedade, que incentiva uma lógica de transformação tão rápida quanto possível de petróleo em *cash*. «Estes comportamentos de ‘*cash stripping*’ são acompanhados de estratégias de predação de activos (*‘asset stripping*’) que permitem aumentar rapidamente a base exportável sem haver necessidade de enveredar por vastos programas de exploração bem mais onerosos em termos de investimentos e sobretudo bem mais incertos» (Locatelli 2004: 5-6). No mesmo sentido, Stepashin afirmou que «com a possível excepção da Lukoil, não há uma única companhia russa que esteja a levar a cabo qualquer espécie de investigação geológica ou perfuração em novos poços; limitam-se a explorar aqueles campos petrolíferos que foram descobertos no tempo da União Soviética»¹⁶.

Os alertas quanto à insuficiência na renovação das reservas sucedem-se. Vários analistas convergem na previsão de um pico na produção em torno de 2010, quando ultrapassará

os 10 milhões b/d. Enquanto Ebel (2004) salienta que «o futuro reside nos poços petrolíferos ainda por descobrir», Stepashin menciona previsões segundo as quais «nos próximos 5-7 anos a Rússia ver-se-á forçada a importar petróleo»¹⁷.

GÁS NATURAL

Putin é claríssimo acerca do papel do gás natural, e da Gazprom, na Federação Russa: «A Gazprom é [...] o fundamento do nosso crescimento económico. O seu gás é vendido na Rússia, tanto para consumo corrente como industrial, a preços abaixo do custo. O crescimento de todas as outras esferas económicas depende da Gazprom»¹⁸.

Por outras palavras, recursos energéticos em abundância evitam o colapso da Federação Russa, permitindo uma exploração sem lógica económica e um consumo desregrado pelos padrões ocidentais. Esta fartura provocou, paradoxalmente, que a Federação Russa se tornasse o país mais frio do mundo «segundo qualquer medida convencional de temperatura» (Gaddy e Hill 2004). Estes autores estimam um excesso populacional de 16 milhões de pessoas na Sibéria e no Extremo Oriente e uma temperatura média da Federação Russa inferior em 1,5 graus ao esperado. Como calculam que cada grau *per capita* a menos reduz a taxa de crescimento anual do PIB entre 1,5 a 2 pontos percentuais (pp), a expansão da economia é inferior entre 2,25 a 3 pp anuais ao possível.

A subsidiação permitida pelo gás natural é generalizada. Linn (2003) especifica três componentes: consumo não pago; estrutura tarifária insuficiente para cobrir custos; ineficiências operacionais e roubos. Cobrir custos significa no curto prazo aquisições, manutenção e operação; no médio e longo prazo, financiamento do investimento necessário à manutenção da actividade. As receitas de exportação constituem a principal fonte desta subsidiação. Em 2003, por cada mil metros cúbicos, as famílias pagaram 15,9 dólares e os consumidores industriais 23,8 dólares, mas as exportações para a Europa não-CEI foram facturadas a 128,1 dólares. A exportação de 25 por cento da produção rendeu 75 por cento da facturação da Gazprom. Dito de outro modo: tanto o orçamento como o modo de vida russo são suportados pelos consumidores europeus, com os alemães à cabeça. Como salienta um estudo da OCDE (2002: 106): «Numa complexa teia de atrasados, reestruturação da dívida, sucedâneos monetários e subsídios camuflados, pode ser difícil entender onde terminam os orçamentos da Gazprom e da UES e começam os dos órgãos estatais.» Entretanto, começa a aparecer no horizonte da Gazprom o mercado dos EUA. Yergin e Stoppard (2003) classificam o gás natural como «The Next Prize», numa alusão à aclamada obra do primeiro, *The Prize – The Epic Quest for Oil, Money & Power* (1991), para sublinhar a crescente importância desta fonte energética. Os dois autores consideram que estamos a assistir à «emergência de um novo negócio global de energia – o gás natural» (p. 103) por força da procura crescente de electricidade. Produto que viaja mal, o gás natural tem sido distribuído por gasodutos terrestres. Esta infra-estrutura, pelo investimento que requer, está normalmente associada a contratos de longa duração, que «prendem» vendedor, comprador e país(es) de trânsito. A construção do gasoduto entre a

Sibéria e a Europa Ocidental, que dividiu a Europa e os EUA na década de 80, foi um dos grandes acontecimentos na internacionalização do gás natural. O gás natural liquefeito (GNL) está contudo a alterar este mercado e a reforçar a sua internacionalização. O GNL pode ser definido como «gás natural, primordialmente metano, que foi esfriado até ao seu estado líquido a uma temperatura de 260° Fahrenheit (-162,2° Celsius). O gás natural liquefeito ocupa um volume cerca de 600 vezes menor, o que lhe permite oferecer condições de armazenamento e de transporte muito práticas» (Gaul 2004). A redução dos custos é a explicação para esta atracção crescente do GNL, o que permite responder à procura crescente dos EUA. Yergin e Stoppard (2003: 109) realçam que «nos últimos dois anos, os EUA emergiram como um mercado-chave – na realidade, o mercado – de crescimento para o GNL».

OUTROS DESENVOLVIMENTOS

A resolução do desajuste, em termos de infra-estruturas de transporte de petróleo, entre os mercados tradicionais (Europa) e os novos (América e Ásia), motivou a decisão de construir um oleoduto para o mar do Japão e a «nortificação» das exportações petrolíferas a Ocidente – do mar Negro para o Báltico e o de Barents –, sem excluir o *bypass* dos estreitos turcos. A hipótese de uma «auto-estrada energética» mar Cáspio-mar Báltico contra os interesses russos é uma hipótese que merece alguma atenção, especialmente após a eleição de Viktor Yushchenko como Presidente da Ucrânia.

A HIPÓTESE DE UMA «AUTO-ESTRADA ENERGÉTICA» MAR CÁSPIO-MAR BÁLTICO CONTRA OS INTERESSES RUSSOS É UMA HIPÓTESE QUE MERECE ALGUMA ATENÇÃO, ESPECIALMENTE APÓS A ELEIÇÃO DE VIKTOR YUSHCHENKO COMO PRESIDENTE DA UCRÂNIA.

O avanço da exploração na ilha Sacalina, onde está em construção a maior fábrica mundial de GNL, permitiu a celebração dos primeiros contratos para a venda de gás natural aos EUA. Registam-se aqui conflitos com investidores estrangeiros.

Menciona-se a probabilidade de fornecer energia à Coreia do Norte no quadro da discussão do programa nuclear desta, bem como a exportação de gás natural também para o Reino Unido.

Apesar da visita do príncipe herdeiro da Arábia Saudita, Abdallah Ben Abdel Aziz, a Moscovo, em Setembro de 2003, Putin reafirmou, em 19 de Novembro de 2004, durante o Fórum da Cooperação Económica Ásia-Pacífico, no Chile, que a Rússia definiria os seus níveis de exportação sem qualquer influência da Organização dos Países Exportadores de Petróleo.

CONCLUSÃO

Após uma transição traumática para a economia de mercado – nos anos 90 «a Rússia passou de uma economia de produção sem mercado a uma economia de mercado sem produção» (Guglietta 2003) – a actual direcção política da Federação Russa aposta nas

referências Estado, pátria, centralização, defesa, para regenerar o interior e projectar-se no exterior. Ou então, se quisermos usar os conceitos de Putin, Consolidação, Vertical do Poder, Ditadura da Lei – (quase) tudo baseado no complexo militar-industrial, financiado pela energia, isto é, pelos consumidores desta, sobretudo os ocidentais.

Se o choque da procura energética, por um lado, e os novos mercados asiáticos, por outro, lhe garantirão receitas substanciais num futuro próximo, nem por isso deixam de surgir outras interrogações. Quando e se conseguir aumentar os seus fornecimentos aos EUA, à UE, à China, ao Japão e à Coreia do Sul, qual será o uso dado pela Federação Russa à posição vantajosa que resulta de «alimentar energeticamente» estes clientes? Neste cenário mais optimista, conseguirá melhorar o seu estatuto internacional? À custa de terceiros? Ou, como qualquer Estado monoprodutor rentista, debater-se-á com uma situação interna em descabro, sacrificada a prioridades de segurança? A transição do petróleo para o gás natural reforçar-lhe-á a força negocial no médio prazo, a manterem-se as condições técnicas e económicas actuais? Em que se traduzirá a substituição do grupo dirigente na Federação Russa, com os novos titulares a sucederem a czares, comunistas e oligarcas? E que leitura devem ter os aparentes sinais de dissensões na equipa de Putin quanto ao rumo a seguir na economia e à determinação de quem manda na energia e nas suas rendas? **RI**

NOTAS

* Uma versão preliminar e mais extensa deste texto foi publicada em *Informação Internacional. Análise Económica e Política 2004*. Lisboa: Departamento de Prospectiva e Planeamento, 2005, vol. II, pp. 9-82.

1 Já em 2004, Putin qualificou o colapso da URSS como «tragédia nacional de enorme dimensão» (*Interfax*, 12 de Fevereiro).

2 Putin citado por Olcott, 2004: 18.

3 *Moscow Times*, 15 de Setembro de 2004.

4 *Mosnews*, 16 de Setembro de 2004.

5 *Moscow Times*, 22 de Outubro de 2004.

6 *Business Week*, 21 de Março de 2005.

7 *Financial Times*, 28 de Junho de 2003.

8 *Moscow Times*, 20 de Agosto de 2004.

9 *RBC*, 27 de Setembro de 2004.

10 *Rosbalt*, 17 de Fevereiro de 2004.

11 *Interfax*, 23 de Dezembro de 2003.

12 *Mosnews*, 11 de Outubro de 2004.

13 *Moscow Times*, 1 de Setembro de 2004.

14 *RBC*, 22 de Dezembro de 2004.

15 *Financial Times*, 30 de Abril de 2004.

16 *Rosbalt*, 17 de Fevereiro de 2004.

17 *Ibidem*.

18 *Ibidem*, 15 de Março de 2004.

BIBLIOGRAFIA

ARVEDLUND, Erin e SIMMONS Heather (2004) - «Oil Prospecting Under Kremlin Watch», *The New York Times*, 28 de Outubro.

ASLUND, Anders (2004), «Russia's 'Curse'», *The Moscow Times*, 16 de Janeiro.

BRAINERD, Elizabeth e David CUTLER (2005), *Autopsy on an Empire: Understanding Mortality in Rússia and the Former Soviet Union, discussion paper 4900*, Londres: Centre for Economic Policy Research.

BOSQUET, Benoit (2002), *The Role of Natural Resources in Fundamental Tax Reform in the Russian Federation, working paper 2807*, Washington: Banco Mundial.

EBEL, Robert (2004), *Russia - King of the Oil Hill?*, Washington: CSIS.

FESHBACH, Murray (2003), «A Country on the Verge», *The New York Times*, 31 de Maio.

FILLIPPOV, Yuri (2004), «Natural Rent: The Controversy Continues», *Pravda*, 12 de Maio.

GADDY, Clifford e Fiona HILL (2004), «The Siberian Curse. Does Russia's Geography Doom Its Chances for Market Reform?», *International Affairs*, vol. 50 (1), pp. 103-114.

GAUL, Damien (2004), *U.S. Natural Gas Imports and Exports: Issues and Trends 2003*, Energy Information Administration.

GOLDMAN, Marshall (2004), «Putin and the Oligarchs», *Foreign Affairs*, vol. 83 (6), pp. 33-44.

GOMART, Thomas (2003), *Russie, Ramsès 2004*, Paris: IFRI, pp. 328-330.

GUGLIETTA, Joel (2003), *Russie. Les Ours Peuvent-Ils Courir Vite. Pendants Long-temps? Perspectives*, Paris: Crédit Agricole, 70, pp. 5-8.

HELMER, John (2004), «After the Ring Fence, the OK Corral», *The Russia Journal*, 16 de Setembro.

JACK, Andrew (2004), *Inside Putin's Russia*, Londres: Granta.

LINN, Johannes [vice-presidente do Banco Mundial para a região Europa e Ásia Central] (2003), «Transition in Central and South East Europe and the CIS: The Energy Dimension», discurso na conferência *Restructuring the Energy Sector in Transition Countries: Lessons Learned and Challenges Ahead*, Leipzig.

LOCATELLI, Catherine (2004), *L'Industrie Pétrolière Russe Face aux Investissements Internationaux: Contraintes et Opportunités*, LEPII-EPE (ex-IEPE), Université de Grenoble II.

NAÍM, Moisés (2004), «Russia's Oily Future», *Foreign Policy*, 140, pp. 96-95, publicado também em *The New York Times*, 4 de Dezembro de 2003, sob o título «If Geology is Destiny, Then Russia is in Trouble».

OLCOTT, Martha Brill (2004), «Vladimir Putin and the Geopolitics of Oil», comunicação apresentada à conferência *The Energy Dimension in Russian Global Strategy*, organizada pelo Baker Institute.

OCDE (2002), *Russian Federation - Survey*, Paris: OCDE.

OLIKER, Olga e Tanya CHARLICK-PALEY (2002), *Assessing Russia's Decline: Trends and Implications for the United States and the U.S. Air Force*, Washington: RAND.

PUTIN, Vladimir (2003), «A State of the Nation - Address to the Federal Assembly of the Russian Federation», *International Affairs*, vol. 49 (4), pp. 1-17.

ROCHE, François (1999), *Le Hold-Up du Siècle*, Paris: Seuil.

SAPIR, Jacques (2003), «Quelle Place pour la Russie?», www.lemonde.fr, 5 de Dezembro.

Vários (2003), «The World to Come», *International Affairs*, vol. 49 (3), pp. 34-58.

YERGIN, Daniel e Michael STOPPARD (2003), «The Next Prize», *Foreign Affairs*, vol. 82 (6), pp. 103-114.

WEAFER, Christopher (2004), «The Chilean or Indonesian Model?», *The Moscow Times*, 18 de Agosto.