

La'o Hamutuk

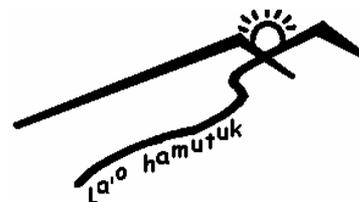
East Timor Institute for Reconstruction Monitoring and Analysis

1/1a Rua Mozambique, Farol, (P.O. Box 340) Dili, Timor-Leste

Tel: +670-3325013 or +670-7234330

email: laohamutuk@easttimor.minihub.org

Web: <http://www.etan.org/lh>



Submissão ao

Grupo Coordenador do Fundo de Petróleo

Ministério do Planeamento e Finanças

República Democrática de Timor-Leste

de

La'o Hamutuk

em relação ao

Documento de Discussão da Consulta Pública

sobre

o Estabelecimento de um Fundo de Petróleo

para Timor-Leste

5 de Dezembro de 2004

Sumário

- As questões importantes e relevantes são mais amplas do que as discutidas no Documento de Discussão, e necessitam uma perspectiva mais vasta do que a trazida pelo FMI e afins, se Timor-Leste quiser evitar a “maldição do recurso”.
- A Lei da Noruega possui elementos úteis para Timor-Leste, mas alguns deles não estão incluídos no Documento. São Tomé pode ser um exemplo mais apropriado.
- O Fundo do Petróleo deve incluir todas as receitas de recursos naturais, não apenas o petróleo e o gás do Mar de Timor.
- As hipóteses apresentadas no Documento acerca do futuro valor do dólar americano e os futuros preços do petróleo e do gás podem ser incorrectas, e deveriam ser re-examinadas. O dólar está perdendo valor, e o petróleo e o gás, como recursos globalmente finitos, serão cada vez mais valiosos.
- Legislações compulsórias ou provisões constitucionais são necessárias para proteger os direitos das futuras gerações ao património nacional, e para proteger o Fundo de Petróleo de pressões políticas e financeiras do processo orçamentário anual.
- Outros sectores da economia e fontes de energia alternativa necessitam ser desenvolvidos desde já, uma vez que o petróleo e gás de Timor-Leste acabarão dentro de duas gerações.
- Apoiamos a opção (a) da política fiscal do Governo, de manter o valor da nossa riqueza petrolífera, embora isto deva ser re-analisado de anos em anos.
- É preciso ter precaução com o uso do Fundo de Petróleo no orçamento anual, distinguindo assim entre as despesas operacionais (consumo) e o investimento físico e humano (aquisição de capital)
- Deve-se exigir que o Parlamento aprove uma resolução cada vez que se retire dinheiro do Fundo do Petróleo.
- Não se deve admitir que o Fundo seja usado como garantia para empréstimo, ou para pagar juros de dívidas.
- O Fundo do Petróleo deve ser investido em um portfólio diversificado, incluindo várias garantias de longo prazo, e àquelas em outras moedas que não sejam o dólar americano.
- Timor-Leste deve adoptar as directrizes ou normas para o investimento ético (socialmente responsável).
- A Comissão de Investimento deve representar diversos sectores da sociedade.
- A Autoridade Bancária e de Pagamentos deve operar em conformidade com a lei, com um Conselho Executivo legalmente-constituído.

- O Conselho de Pessoas Eminentemente deve ser criado, mas reforçado e concedido o mandato e obrigação legal para supervisionar as operações do Fundo, em coordenação com o Provedor e o Procurador Geral.
- Todos os pagamentos relacionados ao petróleo devem entrar no Fundo de Petróleo, com sanções contra os compradores que não obedecerem, e mecanismos claros e viáveis. Os dividendos e os juros obtidos pelo Fundo devem ser re-depositados no Fundo.
- Deve haver um pressuposto de transparência, o qual deve ser apoiado por um Registro Público acessível, com requerimentos específicos sobre a informação que deve ser feita pública. Isso inclui não somente o montante de dinheiro que há, mas também onde esse dinheiro está depositado e investido.
- O Processo de Consulta Pública até agora tem sido mais próximo à socialização do que à consulta. Sugerimos etapas específicas para torná-lo mais efectivo.
- Planeamento económico de longo-prazo é essencial para preparar Timor-Leste para o período pós-petróleo.

Introdução

O Instituto de Timor-Leste para o Monitorizamento e Análise da Reconstrução, La'ó Hamutuk, aprecia a oportunidade de submeter nossos comentários sobre o Documento de Discussão da Consulta Pública sobre “o Estabelecimento de um Fundo de Petróleo para Timor-Leste”¹ (vide o “Documento”). As questões discutidas no Documento estão entre as mais críticas para o futuro a longo prazo do povo da nossa nova nação, e cumprimos o esforço do Governo, do Primeiro-Ministro e do Ministério de Planeamento e Finanças em convidar a sociedade civil para participar nesta discussão.

O La'ó Hamutuk agradece às diversas pessoas no governo e em outras instituições timorenses que nos ajudaram com informações para esta submissão, especialmente o Sr. Thomas Ekeli, Conselheiro do Fundo de Petróleo no Ministério de Planeamento e Finanças, e o Sr. Abraão Vasconcelos, Gerente Geral da Autoridade Bancária e de Pagamentos, pela paciência e boa vontade em responder às nossas inúmeras perguntas. Na preparação desta submissão, o La'ó Hamutuk recebeu valiosas contribuições especializadas do “Global Witness”; do Centro para a Globalização e Desenvolvimento Sustentável do Instituto da Terra da Universidade de Columbia; do Instituto Open Society; dos Estudantes de Direito em Defesa dos Direitos Humanos da Universidade de Harvard, e de vários indivíduos. Mesmo não concordando com todas as opiniões apresentadas por eles, apreciamos seu trabalho e dedicação em apoiar o Timor-Leste no desenvolvimento de um Fundo de Petróleo que responda às suas necessidades e

¹ Ministério do Planeamento e Finanças da RDTL, “Estabelecimento de um Fundo de Petróleo para Timor-Leste: Documento Estratégico para a Consulta Pública”, Outubro de 2004. Nessa submissão vamos nos referir a este documento como “Documento”. Disponível no http://www.mopf.gov.tp/download/tax_policy/PF-DiscPaper-Final.pdf

realidades. Anexamos os memorandos das Universidades de Columbia e de Harvard como anêxos II e III desta submissão.

A nossa submissão é baseada no pressuposto de que essa consulta é genuína, e que os autores do esboço do Fundo de Petróleo e de outras legislações de política fiscal, abordarão esse processo com abertura. Esperamos que os Senhores considerem sériamente perspectivas, abordagens e informações diferentes daquelas apresentadas no Documento, e esperamos continuar o processo de diálogo e consulta durante a preparação, revisão e ratificação dessa legislação.

Esta submissão vai discutir assuntos mais amplos do que os apresentados no Documento, uma vez que acreditamos que ele não considera adequadamente muitos aspectos críticos do problema. Vamos discutir alguns conceitos gerais, e também sugerir algumas medidas específicas que devem ser implementadas na lei. Também vamos discutir aspectos da política fiscal de longo-prazo para Timor-Leste, que apesar de não fazer parte do desenho do Fundo, é discutida no Documento como um elemento importante do desenvolvimento a longo-prazo de Timor-Leste. Infelizmente, acreditamos que o Documento não dedica adequada atenção ao planeamento a longo-prazo para as futuras gerações de cidadãos timorenses, cujos antepassados terão vendido e exaurido seu direito naturalmente herdado ao petróleo de sua nação. Esperamos que a influência da ideologia do Fundo Monetário Internacional (FMI) em Timor-Leste seja temperada por outros que não partilham a visão limitada das instituições financeiras internacionais, que raramente planejam para além de um projecto ou de uma geração.

A maldição do petróleo

Partilhamos a visão do Documento de que a riqueza petrolífera pode facilmente tornar-se uma maldição ao invés de uma benção. No editorial da última página do *Boletim La'o Hamutuk*,² de Outubro de 2004, discutimos como essa maldição continua a prevalecer em quase todos os países produtores de petróleo que não eram ricos antes de começarem a desenvolver o petróleo, e como Timor-Leste possui todas as pré-condições para este problema.

A descrição da maldição, na página 8 do Documento, não menciona algumas das piores manifestações das “fezes do diabo”. Quase todos os países dependentes de receitas do petróleo experimentam aumento artificial dos preços, substituição de produtos locais por importados, e negligência dos sectores não-petrolíferos da economia. Timor-Leste já sofre de todas estas três condições como consequência da grande presença de internacionais desde 1999 e da atual ideologia de mercado livre. Isso vai tornar-se cada vez pior nas próximas décadas, quando as receitas do petróleo obscurecerão o resto da nossa economia. Qualquer política fiscal e sistema eficiente de gestão das receitas do petróleo tem que tomar medidas para

² “Timor pode evitar a Maldição do Recurso?”, *Boletim La'o Hamutuk*, Volume 5, No. 3-4, pág. 24 (Edição em Inglês), Outubro de 2004. Disponível no La'o Hamutuk ou na http://www.etan.org/lh/bulletins/2004/bulletinv5n3b.html#Resource_Curse_

minimizar estas consequências, que se tornarão devastadoras depois que o petróleo e o gás forem acabados. Se não lidarmos com elas agora, qualquer boa intenção por trás do Fundo de Petróleo não dará em nada.

Infelizmente, apenas boa gestão das receitas do petróleo não é suficiente para evitar a maldição do recurso. O problema inclui também as companhias petrolíferas, instituições financeiras internacionais, protótipos sistêmicos da indústria petrolífera, más decisões ou curtas visões políticas e compradores de petróleo e gás poderosos e industrializados. Como discutimos na nossa submissão sobre o esboço do regime do petróleo,³ impacto ao meio ambiente, possíveis conflitos, consulta comunitária, direitos humanos, planeamento de longo-prazo e outros aspectos críticos do desenvolvimento do petróleo devem ser cuidadosamente considerados por qualquer país que pretenda beneficiar-se das receitas do petróleo.

Aprender com experiências de outros

Um dos factores que pode reduzir os riscos de Timor-Leste seguir o modelo da maldição do recurso é o de que estamos desenvolvendo o nosso petróleo e gás posteriormente a outros países. Assim podemos aprender com suas experiências e acções, adotando as melhores práticas e evitando algumas das mais perigosas consequências.

O governo de Timor-Leste escolheu adoptar o modelo de Noruega, considerado por alguns como o de mais sucesso no mundo. Entretanto, o La'o Hamutuk acredita que Timor-Leste é muito diferente da Noruega, e por isso alguns aspectos do seu modelo podem não ser apropriados para a nossa situação. Também encorajamos Timor-Leste a analisar a nova lei adoptada por São Tomé e Príncipe, parte da qual está descrita no Anêxo I desta submissão.

A Noruega já estava completamente industrializada, com um alto nível de vida, antes da produção de petróleo começar em 1970. Nos vinte anos seguintes a Noruega experimentou muitos problemas relacionados com as receitas do petróleo, incluindo flutuação do preço do petróleo, acumulação da dívida, e a contracção dos sectores não-petrólíferos da economia. O Fundo de Petróleo da Noruega, fundado em 1990, foi motivado pelo incremento na inflação e da dívida. Apesar das receitas do petróleo e gás na Noruega continuarem a representar uma grande percentagem do seu total de rendimento, o país conseguiu manter sua economia diversificada. Em 2005, o governo Norueguês calcula⁴ os rendimentos líquidos do petróleo em \$ 33 bilhões, com os rendimentos não-petrólíferos em \$ 89 bilhões. Planeja-se usar \$12 bilhões do dinheiro do petróleo para cobrir o déficit do orçamento não-petrólífero, e depositar os \$21 bilhões de

³ La'o Hamutuk, Submissão ao Escritório do Mar do Timor e à Autoridade Designada do Mar do Timor, referente à Proposta do Regime de Petróleo para Timor-Leste, Setembro de 2004. Disponível na <http://www.etan.org/lh/misc/PetRegSub/LH%20sub1%20Eng.htm>. Muitas das questões discutidas nessa submissão são também relevantes ao Fundo de Petróleo.

⁴ www.statsbudsjett.no/2005/english.asp?id=3#m

dólares restantes no seu Fundo de Petróleo. Em outras palavras, os rendimentos do petróleo pagarão por cerca de 11% do orçamento nacional Norueguês.

Pelo contrário, as receitas de petróleo e gás de Timor-Leste pagarão mais de dois terços do nosso orçamento nacional. No ápice da produção, as receitas anuais de petróleo e gás serão maiores do que todo o nosso GDP não-petrolífero. Sem garantias de proteção, a luta do nosso país para diversificar sua economia tornar-se-á mais difícil pela produção de petróleo e gás.

A Noruega possui uma população afluyente, com alto nível de educação e longa tradição de democracia, profissionalismo e integridade na administração pública. O La'o Hamutuk espera que Timor-Leste eventualmente alcance essa condição, mas isso não acontecerá nas próximas gerações. Enquanto isso, os netos e netas de nossos cidadãos dependem de proteções legais para preservar suas riquezas petrolíferas, mesmo que a Noruega não as necessite.

No entanto, Timor-Leste pode aprender algumas lições importantes da Noruega. Infelizmente, o Documento não incorpora alguns dos mais importantes e relevantes componentes do sistema da Noruega, levando-nos a especular se o chamado "Noruega Mais" tenha se tornado "Noruega Menos."

- Recomendamos que a legislação de Timor-Leste siga a da Noruega e proíba que o Fundo seja usado como garantia para empréstimos do governo. Isso apoiará a política sensível do nosso actual governo de não entrar em dívida, e re-assegurará àqueles preocupados com que um futuro governo possa simultaneamente gastar e pedir empréstimo, especialmente quando os preços do petróleo estiverem altos.
- Como discutido abaixo, acreditamos que as Directrizes Éticas da Noruega para o investimento do fundo são princípios importantes para serem adoptados por Timor-Leste.
- A Noruega exige uma resolução parlamentar para a transferência de dinheiro do Fundo de Petróleo para o orçamento do governo, e Timor-Leste deveria adoptar um requerimento semelhante para tornar as transferências mais deliberativas e transparentes do que o visualizado no Documento, e para garantir que todos saibam o que está sendo feito.

O La'o Hamutuk não está ciente de muitos modelos de sucesso na gestão de receitas de petróleo, e não tivemos a oportunidade de examinar outras boas práticas além das da Noruega e de S. Tomé. Entretanto, no último mês de janeiro nós organizamos uma visita de sete representantes de ONGs de Timor-Leste à Nigéria, para aprenderem acerca das consequências da má prática. Eles observaram "corrupção e governo repressivo, prejuízos ao meio ambiente e social, e abusos dos direitos humanos" como resultados do desenvolvimento do petróleo, e concluíram que "as receitas do petróleo e gás não levam

necessariamente ao crescimento econômico. A má gestão das receitas do petróleo e gás conduz à pobreza e à falta de desenvolvimento.”⁵

Os Recursos de petróleo e gás de Timor-Leste

Como menciona o Documento, as receitas de petróleo e gás não são “rendimentos” para Timor-Leste, mas são realmente uma conversão da riqueza não renovável da nação de uma forma para outra, de petróleo para dinheiro. Como Timor-Leste não tem outros recursos significativos que possam ser prontamente comercializados internacionalmente, o nosso petróleo e gás desempenham um papel chave na garantia da independência e sobrevivência econômica da nossa nação. Eles são também uma mercadoria essencial para os países industrializados, cujas economias e modo de vida dependem fortemente das limitadas reservas de petróleo do planeta.

Na primeira frase do seu Sumário Executivo e na página 11, o Documento declara que o Fundo de Petróleo é para a riqueza de petróleo e gás “no Mar do Timor”. Esperamos que esta seja uma declaração equivocada, e que o Fundo seja usado para as receitas de toda a riqueza petrolífera de Timor-Leste. A lei que define o Fundo deve referir-se especificamente às receitas de todo o território da RDTL, incluindo áreas terrestres e marítimas, a Zona Econômica Exclusiva, e qualquer área de desenvolvimento conjunto, incluindo aquela definida pelo Tratado do Mar do Timor. Também encorajamos os que definem esta política para que considerem como isso pode ser aplicado à outros recursos minerais e não-renováveis que esta nação possa explorar no futuro, uma vez que tal extração de recursos acabáveis também converte minerais em activos financeiros.

Timor-Leste está entrando neste processo em um momento em que os preços do petróleo e gás estão altos e continuam aumentando, com as receitas de Bayu Undan excedendo para além das projecções de um ano atrás. O preço de petróleo no mundo quadruplicou e o preço do gás natural triplicou desde o fim da ocupação Indonésia em 1999. Isso não durará, mas cria uma ilusão de grande riqueza, levando a um falso optimismo.

Mesmo que um Fundo de Petróleo possa proteger contra flutuações dos preços de petróleo e gás, a tendência do preço na altura em que ele for traçado irá inconscientemente influenciar aqueles que o planejam.⁶

Figure 2. West Texas Intermediate Crude Oil Price
(Base Case and 95% Confidence Interval*)



*The confidence intervals show +/- 2 standard errors based on the properties of the model. The ranges do not include the effects of major supply disruptions.

Short-Term Energy Outlook, November 2004



⁵ O Relatório do Intercâmbio do La'o Hamutuk à Nigeria está disponível na <http://www.etan.org/lh/misc/04Nigeria%20Exch%20Rept.htm>

⁶ Gráfico da *Perspectiva da Energia a Curto Prazo* – Novembro de 2004 publicado pela Administração de Informação da Energia (EIA) do Departamento de Energia dos EUA, disponível na

No entanto, os preços actuais não são tão elevados como indica a Figura 2, na Pág. 7 do Documento. Aquele gráfico falha em ajustar à inflação; uma visão mais acurada é mostrada no gráfico à direita.⁷ Em dólares constantes, o actual preço do petróleo é 40% inferior ao o início dos anos 80.

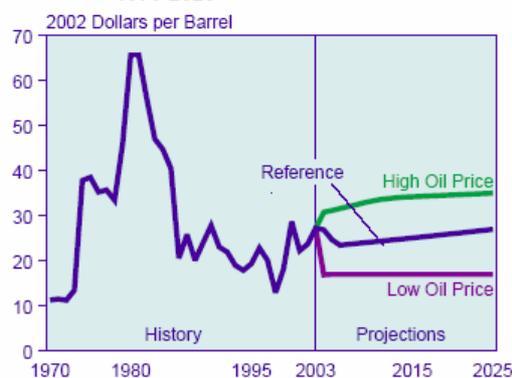
Porém, os índices de produção global de petróleo excederam o índice de novas descobertas, e nas três à cinco décadas em que Timor-Leste irá vender o seu petróleo, o valor desse recurso tornar-se-á significativamente mais elevado. O Documento pressupõe que “o valor real da riqueza de petróleo” (página 19) é constante; de facto, ele vai crescer com o tempo, tanto pelas novas descobertas no território de Timor-Leste como pelo crescimento global dos preços do petróleo na medida em que recursos finitos são usados.

O Documento pressupõe que os preços do petróleo declinarão gradualmente à \$27/barril, mas não faz menção à inflação ou ao declínio do valor do dólar americano, o que faz com que essa pressuposição signifique que os preços continuarão a declinar em termos gerais. Na realidade (como no gráfico prévio), os preços do petróleo irão provavelmente elevar-se à longo prazo, mesmo que haja um declínio do seu pico actual à curto-prazo, e os preços de gás vão seguir a mesma tendência. Os recursos de petróleo e gás são limitados globalmente, com as novas descobertas acontecendo mais lentamente do que o uso das reservas. Com o mundo inevitavelmente distanciando-se desse combustível prejudicial ao meio ambiente e crescentemente caro, o petróleo e gás ainda no sólo em cinquenta anos pode tornar-se ainda mais valioso como matéria-prima química.

Como todos os outros, Timor-Leste deixará de usar combustível fóssil para electricidade, transporte e combustível até o fim deste século. Se começarmos agora a usar fontes de energia local e renováveis, e basear o desenvolvimento da nossa economia em tais fontes, iremos poupar dinheiro, aumentar nossa independência de energia (especialmente depois que nosso petróleo e gás forem exauridos), ter uma economia mais sustentável e ser cidadãos mais responsáveis.

Os gráficos e a discussão apresentada no Documento parecem pressupôr que Bayu Udan e a quase exaurida Elang Kakatua são as únicas fontes de petróleo de Timor-Leste. Apesar desse pressuposto ser apropriadamente conservativo, ele

Figure 26. World Oil Prices in Three Cases, 1970-2025



Sources: History: Energy Information Administration (EIA), *International Energy Annual 2001*, DOE/EIA-0219(2001) (Washington, DC, February 2003), web site www.eia.doe.gov/iea/. Projections: 2003-2004—EIA, *Short-Term Energy Outlook*, on-line version (April 2004), web site www.eia.doe.gov/emeu/steo/pub/contents.html. 2004-2025—EIA, *Annual Energy Outlook 2004*, DOE/EIA-0383 (2004) (Washington, DC, January 2004).

<http://www.eia.doe.gov/emeu/steo/pub/steo.html> . O gráfico está na <http://www.eia.doe.gov/emeu/steo/pub/gifs/img003.gif>

⁷ Gráfico do “World Oil Markets”, publicado no *International Energy Outlook 2004* pelo EIA, pode-se extrair da <http://www.eia.doe.gov/oiaf/ieo/pdf/oil.pdf>. Informação adicional sobre as tendências do preço do petróleo no mundo pode ser obtida na <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/chron.html>

não é consistente com a actual situação e pode resultar em um planeamento incorrecto a longo-prazo. Com uma determinação justa e legal da fronteira marítima entre Timor-Leste e Austrália, as reservas petrolíferas serão quase três vezes maiores do que as consideradas pelo Documento; mesmo sob o injusto Tratado do Mar de Timor e o não ratificado Acordo de Unitização Internacional para o Greater Sunrise, os nossos recursos marítimos comprovados são maiores do que pressupostos no Documento. Os recursos do subsolo, desconhecidos até o presente, podem ser também significativos.

Uma decisão que pode ajudar a gerir a riqueza do petróleo de Timor-Leste é determinar quando e quão rapidamente converter o nosso petróleo e gás em dólares. Como escreveu La'ó Hamutuk no artigo *The Case for Saving Sunrise*⁸, desenvolver os nossos poços de petróleo sucessivamente, ao invés de simultaneamente, ajudará a estabilizar, prolongar e provavelmente elevar as receitas do nosso petróleo e gás; isso também se aplica a outros poços. Mesmo que o actual impasse com Austrália possa forçar o Governo a seguir nossa sugestão, continuamos preocupados de que outras decisões sobre o desenvolvimento do petróleo estejam sendo precipitadas no intuito de explorar e extrair mais poços o mais rápido possível. Estas decisões deveriam ser feitas com base em um planeamento a longo-prazo e na “maldição do recurso”, que motivam o Fundo de Petróleo.

Gastando a herança dos nossos filhos

O Artigo 139 da Constituição de Timor-Leste declara que os recursos do fundo do mar e do subsolo pertencem ao estado de Timor-Leste, não a um Governo no poder por um determinado período de tempo. A actual consulta vai orientar leis e políticas que prevalecerão mesmo depois que os actuais funcionários do governo, conselheiros, contratados e partidos políticos tenham saído de cena. Uma vez que os nossos actuais líderes não estarão aqui eternamente, Timor-Leste precisa proteger-se contra potenciais abusos de prováveis indivíduos e instituições má-intencionados e corruptos, que serão atraídos pelos muitos bilhões de dólares provenientes dos nossos recursos.

Durante a Consulta Pública, o Primeiro-Ministro foi perguntado sobre o futuro, quando um outro governo pode não estar tão preocupado em preservar as receitas de petróleo para futuras gerações. Ele disse que ele não é responsável se o povo votar para um futuro governo, dando a entender que re-eleger seu partido para sempre é o melhor caminho para salvaguardar o direito naturalmente herdado ao petróleo de Timor-Leste. O La'ó Hamutuk não se envolve em política eleitoral ou partidária, mas encorajamos o actual governo a estabelecer estruturas que protejam o povo de Timor Leste independentemente de quem estará no poder no futuro. Essa foi a razão que levou a escrever uma Constituição três anos atrás, e essa também deve ser a base para o Fundo de Petróleo e a Política Fiscal.

⁸ “The Case for Saving Sunrise”, por Charles Scheiner, La'ó Hamutuk, Julho de 2004. Disponível na <http://www.etan.org/lh/misc/04sunrise.html>

Timor-Leste terá transformado todo o seu petróleo e gás em dinheiro dentro de duas ou três gerações, o que é um processo irreversível. As questões discutidas nesse Documento determinarão em grande parte a qualidade de vida de nossos netos. Se não tivermos desenvolvido os sectores não-petrolíficos da nossa sociedade e economia, para sermos auto-suficientes em alimentação e outras necessidades básicas e para gerar suficiente reserva estrangeira para poder importar o que não produzimos, Timor-Leste vai, em pouco tempo, voltar ao seu actual status de país mais pobre da Ásia, com níveis inaceitáveis de enfermidades, falta de serviços e pobreza. Devemos aprender a lição da Nigéria, o maior produtor de petróleo da África, que não pode mais alimentar o seu povo – apesar de exportarem géneros alimentícios antes de 1960, quando os primeiros \$300 bilhões em petróleo foram extraídos de seu sólo.

Nos preocupa o facto de que o esboço do Fundo proposto coloca todas as decisões sobre o uso das receitas do petróleo no processo do planeamento anual do orçamento, que por necessidade só visualiza os próximos doze meses. Neste contexto, será virtualmente impossível considerar o impacto sobre a parte pós-petróleo da história de Timor-Leste. Como discutiremos à frente nesse documento, acreditamos ser essencial ter restrições obrigatórias que limitem o quão rapidamente, e para quê, as receitas de petróleo serão gastas. “Directrizes” não-obrigatórias podem ser ignoradas ou violadas sem que ninguém esteja ciente. Seria melhor estabelecer princípios duradouros durante o actual processo deliberativo (mesmo que eles possam ser alterados ou rejeitados mais tarde), do que esperar o processo de planeamento orçamentário, inevitavelmente influenciado por pressões de curto-prazo para projectos eleitoreiros, patronagem e ganhos políticos, tome decisões financeiras inteligentes e de longo-prazo, ano após ano.

Política Fiscal

Algumas das questões mais importantes discutidas no Documento envolvem política fiscal de longo-prazo para Timor-Leste: quanto das receitas de petróleo e gás deve ser gastas imediatamente, quanto deve ser investido em capital físico e humano que irá ajudar a construir a economia de Timor-Leste para o futuro pós-petróleo, e quanto deve ser investido em instrumentos financeiros que rendirão juros e fornecerão receitas para quando as reservas de petróleo e gás forem exauridas?

Concordamos com o Governo que a melhor política fiscal para o Fundo no momento é aquela descrita como (a) na página 17 do Documento – manter o valor da riqueza de petróleo de Timor-Leste. Nossa população está crescendo rapidamente, e devemos antecipar as despesas para educar e fornecer serviços para os muitos bebés que estão nascendo hoje, e para seus bisnetos. No entanto, acreditamos que as pressuposições conservativas sobre os futuros preços do petróleo e sobre o total de reservas de petróleo de Timor-Leste limitam a actual receita disponível de petróleo a um nível inaceitavelmente baixo sob a mais visionária diretriz (b), de manter as retiradas do fundo por cabeça. Também esperamos que o investimento físico dos próximos anos forneça uma base para

umentar o resultado econômico de Timor-Leste, resultando assim num crescimento das receitas dos impostos não-petrolíferos e um declínio no índice de natalidade. Essa política fiscal deve ser re-avaliada a cada dois ou três anos, uma vez que, com o tempo teremos estimativas mais precisas dos factores neste parágrafo.

As directrizes (a) e (b) envolvem estimativas do valor total da riqueza petrolífera de Timor-Leste por todo o período, e baseia as retiradas nessas estimativas. Mas este cálculo tem um alto grau de incerteza – não só por que o tamanho das reservas é desconhecido e futuros preços do petróleo são imprevisíveis, mas também porque quando o petróleo for vendido, conseqüentemente isso afectará o seu preço. O orçamento⁹ da RDTL para 2004-2005 estima a receita esperada de Bayu Udan até 2008, e chega a uma gama de valores que vai de \$49.8 à \$277.9 milhões. Segundo o Documento de Discussão do Orçamento, “há grandes riscos para as receitas do Mar de Timor nos próximos quatro anos”. Se projectar receitas de petróleo para um período de apenas quatro anos é tão incerto, é claramente impossível fazer uma estimativa razoável para quarenta anos ou mais.

Não somos especialistas em economia, mas a fórmula que ilustra a “Directriz para uma Política Fiscal Sustentável” no Apêndice III do Documento parece contrária ao senso comum. Ela assume que o dinheiro no Fundo de Petróleo valoriza com o tempo (e portanto não é necessário adaptá-lo à inflação e ao valor temporal do dinheiro), mas o petróleo e gás no subsolo perde o valor com o tempo (baseado no preço constante no dólar do dia,¹⁰ o qual ignora a inflação). Mas o petróleo é um recurso globalmente finito, que irá provavelmente ter um preço mais elevado na medida em que as provisões do mundo são exauridas nas próximas décadas. É improvável que o dólar americano valorize – durante os dois anos e meio desde que Timor-Leste tornou-se independente, o valor do dólar americano caiu 39% em relação ao Euro. Dado o estado precário da economia dos Estados Unidos e o grande número de dólares emprestados ao Governo dos Estados Unidos por credores estrangeiros, que podem transferir seus investimentos para moedas mais estáveis, o declínio irá provavelmente continuar.¹¹

⁹ Ministério do Planeamento e Finanças da RDTL, Fontes Combinadas do Orçamento 2004-5, Documento Base para Discussão no Encontro dos Parceiros de Desenvolvimento 17-19 de Maio de 2004. Tabela 2.7 na pág. 11.

¹⁰ Isso não é aparente na fórmula mas está declarado explicitamente na pág. 7 do Documento de Discussão do Fundo de Petróleo, que assume que os preços de petróleo caem gradualmente até \$27 /barril em dólar do dia. Outras estimativas nesta página também assumem que os preços de petróleo a longo prazo caem na proporção da inflação.

Esta pressuposição bastante conservativa pode ser apropriada para o orçamento e para desenhar o regime de imposto sobre o petróleo da RDTL, mas ela leva à uma subvalorização significativa da riqueza de petróleo de Timor-Leste.

¹¹ Pora uma das muitas discussões sobre esse assunto na mídia dominante dos EUA, vide “Going Down” por John Cassidy na revista *New Yorker*, 6 de Dezembro de 2004, disponível na http://www.newyorker.com/printable/?talk/041206ta_talk_cassidy

Outros artigos recentes discutem a preocupação de alguns credores da Ásia que possuem muitas dívidas em dólares americanos (“Dollar's Fall Tests Nerve of Asia's Central Bankers”, *New York Times*, 4 de Dezembro de 2004, disponível na

Estas contestáveis pressuposições podem criar um incentivo para transformar o petróleo em dinheiro o mais rápido possível. Esperamos que a actual política fiscal de Timor-Leste, assim como quaisquer directriz e/ou lei que a implementem, usem um modelo que reflita melhor o mundo real do dólar americano e dos preços do petróleo.

Países com rendimentos de receita petrolífera têm muito mais dificuldades em implementar uma política fiscal estável do que os países sem tal rendimento. Uma razão crítica para um bom planeamento do Fundo de Petróleo é tentar ultrapassar este obstáculo, encorajar um sábio planeamento económico e financeiro, como o que teria que ser implementado para sobreviver se não houvesse o dinheiro do petróleo. O dinheiro do petróleo faz com que seja mais fácil tomar decisões de curto-prazo más ou erradas; as consequências negativas dessas decisões só se tornarão aparentes décadas mais tarde, quando um outro governo estiver no poder. Um sistema eficiente de gestão da receita de petróleo é um dos componentes para evitar este problema.

Um Fundo de Petróleo não garante uma política fiscal sólida e estável, mas pode encorajar um planeamento e uma gestão responsável, ajudando a proteger as receitas de cada ano de demandas políticas e económicas imediatas, tornando mais provável que decisões inteligentes sejam feitas a longo-prazo. Em muitos países, o rendimento do petróleo impede decisões financeiras sólidas e estáveis – um Fundo pode ajudar os futuros líderes de Timor-Leste a tomar decisões que não serão piores do que se não houvesse petróleo e gás. Para conseguir isso, acreditamos que a estrutura do Fundo deve incorporar normas, não apenas directrizes não-obrigatórias ou referências, para limitar o quão rápido o dinheiro pode ser gasto. Isso será discutido mais detalhadamente a seguir.

Gastar, Poupar ou Investir?

Quando os economistas planejam política fiscal, eles muitas vezes consideram apenas economia na avaliação dos benefícios de diferentes opções.¹² Nessa visão de mundo, tudo é medido em dólares, incluindo investimento em capital humano, e avaliado por sua “média de retorno”. Esse modo de pensar não considera a qualidade de vida das pessoas, a saúde dos que não trabalham, cultura, lazer, preservação do meio ambiente, etc. Uma vez que o Estado de Timor-Leste existe para servir aos seus cidadãos, não para satisfazer a métrica do FMI ou de outros peritos, esperamos que seja usada uma avaliação menos materialística dos resultados das diferentes formas de despesas.

<http://www.nytimes.com/2004/12/04/business/worldbusiness/04banker.html>) e a possível substituição do dólar pelo yuan como moeda global. (“As Dollar Drops, China's RMB Could Emerge as Currency of Empire”, Pacific News Service, 3 de Dezembro de 2004, acessível na http://news.pacificnews.org/news/view_article.html?article_id=48c4060c511c280e7a7f051ba34ca324)

¹² Vide, por exemplo, nota do rodapé 2 do Anêxo V do *Democratic Republic of Timor-Leste: 2004 Article IV Consultation—Staff Report* do FMI, de Outubro de 2004, na pág 39: “...retorno de capitais “físicos” se dar á pela forma de aumento nos resultados melhoramentos na produtividade (e crescimento económico)...”

Podemos agrupar as despesas do governo (incluindo o dinheiro das receitas de petróleo) em três categorias:

1. **Despesas Operacionais ou Consumo:** custos diários para manter a nação funcionando, sem retorno de longo-prazo. Exemplo: tapar os buracos nas estradas e calçadas, operação das utilidades públicas, reparação ou substituição dos veículos do governo, polícia, exército, salários do governo, assistência curativa de saúde, benefícios aos veteranos, etc.
2. **Investimento Físico ou Aquisições de Capital:** despesas que contribuem para o futuro desenvolvimento de Timor-Leste, aumentando a capacidade para futura actividade económica e humana. Exemplos: construção de novas estradas, construção de sistemas de electricidade e água que durarão por décadas, educação e assistência preventiva de saúde (tal como a erradicação da malária).
3. **Investimento Financeiro:** depositar o dinheiro num Fundo de Petróleo que será emprestado (investido) e devolvido com lucros ou dividendos.

Algumas das discussões à volta do Fundo de Petróleo não distinguem claramente entre os dois primeiros tipos das despesas.¹³ Porém, ambas fazem parte do orçamento do governo, cujo déficit é proposto ser pago com as receitas do petróleo. A transferência automática do dinheiro do Fundo do Petróleo para cobrir o déficit do orçamento anual encoraja gastos excessivos na categoria 1 (que terá uma demanda popular mais forte), sem dar atenção adequada à categoria 2.

No prefácio do Primeiro-Ministro no Documento, ele pergunta “quanto da riqueza do petróleo devemos gastar agora, investindo em infraestrutura e desenvolvimento humano, e quanto devemos depositar para o futuro?” Mas a maioria da despesa actual não é em “investimento em infraestrutura e desenvolvimento humano”, mas sim em custos operacionais do governo para o próximo ano, que não deixarão qualquer benefício duradouro.

O La'o Hamutuk concorda com o Documento de que ambas as despesas são necessárias, e que é apropriado usar um pouco das receitas de petróleo para consumo actual e investir algo em capital físico, e poupar o restante para o futuro. Concordamos que serviços públicos, especialmente saúde, educação e infraestrutura (tais como estradas) são urgentes – mas também nos preocupamos com equidade inter-geracional. Esperamos que o Governo também invista em capacidade humana, incluindo educação e treinamento para trabalhadores e estudantes Timorenses, para que eventualmente deixemos de depender de peritos estrangeiros ou contratados.

Acreditamos que a transferência de dinheiro do Fundo de Petróleo para o orçamento anual do Governo não deve ser automática, invisível e sem esforços.

¹³ Vide, por exemplo, o segundo parágrafo na pág.16 do Documento que confunde gasto actual com depósito em capitais físicos.

Ao contrário, como na Noruega,¹⁴ acreditamos que o Conselho dos Ministros e o Parlamento devem ter de aprovar uma resolução – separada da aprovação do orçamento – todas as vezes que quiser retirar dinheiro do Fundo de Petróleo. Tal resolução deve especificar o montante de dinheiro, para que ele será usado, sua relação com o actual rendimento do Fundo e o seu impacto sobre futuros dividendos. Se os nossos legisladores tiverem que debater e votar cada vez que forem usar parte do nosso património nacional, eles serão mais cautelosos em desperdiçar a herança de seus filhos. Isso também ajudará a tornar o Fundo mais transparente ao público, e os funcionários eleitos podem ser responsabilizados por suas decisões acerca do gasto do capital do Fundo.

Concordamos que o processo do planeamento orçamentário do Parlamento dever ser separado da gestão do Fundo, e exigir tal resolução não infringi sobre o mandato do Parlamento. Também acreditamos que o Fundo pode ser um instrumento valioso para encorajar uma sólida gestão fiscal, e um mecanismo para ajudar a implementá-la. Para tal, como discutido na próxima secção, Timor-Leste deve aprovar regulamentos para limitar o total do dinheiro que pode ser retirado do Fundo e como ele pode ser gasto.

Normas para preteger os direitos das futuras gerações

Por causa das dificuldades em gerir a riqueza do petróleo, e porque o actual processo deliberativo e consultativo do desenho do Fundo do Petróleo é menos sujeito a pressões políticas e à influência de grupos com interesse especial do que o processo anual de orçamento, acreditamos que é importante incluir normas na legislação do Fundo que ajudem a proteger contra decisões irresponsáveis de futuros governos e parlamentos. Estas normas podem ser em forma da lei ou de uma provisão na Constituição da RDTL. Em ambos os casos, um futuro parlamento poderá emendá-las – mas o público saberá o que seus representantes estão fazendo e pode responsabilizá-los. Uma directriz ou referência não-obrigatória, como proposto no Documento, pode ser modificada e violada à vontade.

Não acreditamos que estas normas devem definir as decisões do orçamento em detalhe. Também não estamos propondo normas específicas neste momento, mas sim defendendo o conceito de normas, que podem ser desenvolvidas nos próximos meses em consulta com o governo, sociedade civil, peritos internacionais, parlamento e outros, para serem incorporadas na legislação do Fundo.

Porém, gostaríamos de sugerir alguns exemplos de boas normas que podem ser decretadas. Se a comissão de elaboração do Fundo de Petróleo decidir considerar a incorporação de tais normas, o La'o Hamutuk se coloca à disposição para

¹⁴ Norway Act no. 36 de 22 de Junho de 1990, §3 (“O capital do Fundo só pode ser usado para transferências ao orçamento do governo central de acordo com uma resolução do Storting (Parlamento Norueguês). O capital do Fundo não ser usado de qualquer outra forma, nem pode ser usado para fornecer crédito ao governo central ou entidades de sector privado.”)

trabalhar com a comissão no sentido de esboçá-las e ajudar a garantir que a sociedade civil seja consultada.

- **Proibição do uso do Fundo como garantia contra empréstimo**, e/ou proibição do uso de dinheiro do Fundo para pagamento dos serviços de dívidas. Acreditamos que esse é um princípio muito importante, adoptado pela Noruega e outros países, que deveria ser incorporado na legislação do Fundo. Uma vez que o Governo da RDTL já tomou a recomendável decisão de não emprestar dinheiro, e desde que o empréstimo sobre as receitas de petróleo tem levado à crises em muitos países, é uma regra importante e não-controversial para ser implementada.
- **Limitação das retiradas anuais do Fundo a um montante fixo** por cabeça, montante fixo, percentagem do seu balanço, fracção do seu rendimento no último ano, e/ou fracção do orçamento nacional.
- **Limitação das retiradas do Fundo a montantes consistentes com o princípio da política fiscal** de “manter o valor real da riqueza do petróleo”, ou outra política fiscal de longo-prazo apropriada.
- **Exigir que o dinheiro proveniente do Fundo** (ou uma certa percentagem dele) **seja gasto para o investimento em capital físico e humano**, ao invés de em despesas operacionais. Exemplos de outras possíveis exigências para a alocação do dinheiro do Fundo do Petróleo podem incluir o desenvolvimento das áreas de pouca assistência, saúde pública, educação, infraestrutura rural, ou o desenvolvimnto dos sectores não-petrolíferos da economia, tais como agricultura. São Tomé e Príncipe, por exemplo, possui tal exigência. (Vide Anêxo I desta submissão sobre a lei de Petróleo de São Tomé).

No Brasil, a participação popular levou à uma obrigação Constitucional do governo de investir uma certa fracção do GDP em educação, saúde, e áreas sub-desenvolvidas, e outros países têm leis semelhantes. Tal princípio pode ser benéfico para Timor-Leste, mas isto está para além da dimensão da consulta do Fundo de Petróleo e da política fiscal.

- **Proibição do uso do dinheiro do Fundo para certas modalidades de actividades do governo** que muitas vezes têm sido abusadas em outros países, tais como aquisições de armas; expansão do exército ou da polícia; “projectos de prestígio” enormes e improductivos; ou pagamentos excessivos a funcionários individuais.
- **Incorporação de equidade inter-geracional, independência de energia, desenvolvimento sustentável, protecção do meio ambiente e protecção dos direitos humanos** em como o Fundo será gasto. O desenvolvimento do petróleo em todo o mundo tem impactos negativos nessas áreas, e Timor-Leste vai ter que agir afirmativamente para evitar tais consequências. Como algumas outras sugestões nesta lista, isso pode ser implementado com simples adições aos “Princípios Chave” (Quadro 3, Pag. 13 do Documento) ou às

directrizes da política fiscal se os elaboradores continuarem a recusar o regulamento legislativo.

Artigo 95 da Constituição da RDTL concede ao nosso Parlamento responsabilidade exclusiva de formular leis sobre “o sistema de orçamento” e responsabilidades de supervisão sobre o próprio orçamento e sua execução. Porém, ele não dispensa ao Parlamento a responsabilidade de criar o orçamento por si próprio. Os Artigos 115 e 145 concedem ao Governo a responsabilidade de preparar o orçamento; a função do parlamento é somente aprová-lo. O Artigo 140 concede a responsabilidade para promover investimento nacional e estrangeiro ao Estado; pode-se argumentar também que o Fundo de Petróleo entra neste ponto.

O Timor-Leste lutou durante décadas contra a ocupação Indonésia para criar uma democracia onde as ações dos funcionários públicos são governadas por lei, não pelo capricho de indivíduos. Esta luta continua em vários sectores da nossa e de outras sociedades – por exemplo, a lei de Timor-Leste sobre a Violência Doméstica é um movimento positivo na direção de proteger os direitos da mulher e da criança. Durante a consulta pública, o Primeiro-Ministro mencionou muitas vezes que as futuras gerações de Timor-Leste têm tanto direito sobre as receitas de petróleo como a actual geração, e concordamos. Assim como com outros direitos, as leis são o melhor caminho para proteger esse direito das futuras gerações. Tal legislação não ameaça a soberania de futuros governos e parlamentos. Ao contrário, ela implementa o Artigo 139 da nossa Constituição que diz que nossos recursos petrolíferos pertencem ao Estado de Timor-Leste, não à qualquer governo transitório.

Estamos surpresos com a visão de alguns conselheiros internacionais, incluindo pessoas na elaboração do Fundo de Petróleo, de que o actual governo não deve adoptar metas de política fiscal que limitem às opções de futuros governos ou tentem “imprisonar na “boa” política fiscal.”¹⁵ Durante o período da UNTAET, conselheiros internacionais (incluindo alguns do FMI) não tinham tal relutância. Antes mesmo de Timor-Leste ter realizado eleições, o FMI e a UNTAET adoptaram o dólar americano como moeda de Timor-Leste, uma decisão com consequências de longo-prazo. Em outro exemplo, a UNTAET prometeu às companhias petrolíferas os mesmos termos contractuais que tinham recebido durante a ocupação ilegal da Indonésia, e então negociou o *Tratado do Mar de Timor* (assinado depois de poucas horas da restauração da independência) que vai vincular os governos de Timor-Leste durante trinta anos. Mesmo que estas decisões não-democráticas podem não ter sido inteligentes, elas ilustram que um governo – especialmente um representativo e eleito – deve sentir-se livre para aprovar legislações que possam limitar o âmbito de tomada de decisão de futuros governos, se isso estiver nos interesses a longo-prazo da população.

¹⁵ “Estabelecimento de um Fundo de Petróleo para Timor Leste”: Documento Estratégico para Consulta Pública” Outubro de 2004, pág. 18 nota do rodapé 9.

É certo que circunstâncias imprevistas – tal como a descoberta de novas grandes reservas de petróleo, mudanças de longo-prazo na economia global do petróleo, ou uma emergência que nossa nação possa enfrentar – podem tornar aconselhável ou necessário para um futuro governo mudar as leis que controlam o uso do dinheiro do Fundo, tanto temporariamente como permanentemente. Com certeza, isto é possível, como previsto na nossa Constituição; qualquer regulamento ou lei pode ser rejeitada ou modificada usando o mesmo processo que a ratificou previamente. Até mesmo uma emenda constitucional pode ser desfeita com outra emenda. Acreditamos que este é um nível justificável e razoável de “rigidez”, necessária para proteger os direitos das futuras gerações.

Num seminário em Dili no passado mês de Março, um conselheiro internacional do Ministério do Planeamento e Finanças rejeitou a sugestão de dar um estatuto Constitucional ao Fundo, porque levaria muito tempo. Mas quando estamos a estabelecer sistemas que têm de ser eficientes por gerações, os 120 dias que o parlamento leva para emendar a Constituição é como um abrir e fechar de olhos.

Os autores da Constituição de Timor-Leste fizeram com que fosse difícil emendar antes de 2008, mas ainda assim pode ser apropriado adicionar um artigo institucionalizando o Fundo de Petróleo e o mecanismo de supervisão do Conselho de Pessoas Eminentes. Por conseguinte, pode ser apropriado que algumas das regras sugeridas previamente sejam consagradas na Constituição, como acontece no Alaska e em outras partes do mundo. Durante essa consulta pública, nossos líderes repetidamente declararam que amplo apoio popular é essencial para que o Fundo seja efectivo. Uma vez que esse apoio estiver desenvolvido, muitos partidos políticos concordarão em incorporá-lo na Constituição, tornando fácil a obtenção dos quatro- quintos de aprovação necessária no Parlamento.

Investindo o Fundo de Petróleo

Segundo o Documento e os oradores na Consulta Pública, o Fundo será investido em capitais financeiros de baixo risco e alta liquidez fora de Timor-Leste. Temos várias apreensões sobre esta recomendação, e também acreditamos que deveria existir regras adicionais sobre como as gerações futuras de Timor-Leste irão investir sua herança.

Como discutido acima, o dólar americano está caindo rapidamente, e é provável que continue a cair na medida em que a economia dos Estados Unidos aumente a sua dependência de dinheiro emprestado do exterior. Acreditamos que seguros denominados em dólar americano não são os investimentos mais seguros ou de mais alto retorno que Timor-Leste pode fazer, e encorajamos os gerentes do Fundo a serem mais criativos. A Autoridade Bancária e de Pagamentos tem investido o dinheiro do FTP que Timor-Leste já recebeu em Notas do Tesouro dos Estados Unidos (embora oficiais tenham se recusado a revelar onde o dinheiro é investido, acreditamos que isto seja verdade). Na Consulta Pública, a Ministra de Planeamento e Finanças mencionou que “seguros de rendimento fixo

denominados em USD(ex. títulos de curta duração do governo)”¹⁶ como estratégia de investimento do Fundo do Petróleo proposto. Acreditamos que esta decisão já tenha custado ao povo de Timor-Leste um significativo montante de dinheiro. Além disso, não acreditamos que os cidadãos de Timor-Leste desejem emprestar o nosso capital para ajudar a cobrir os déficits do governo dos Estados Unidos como consequência da invasão e ocupação do Iraque, invasão essa em total desrespeito às Nações Unidas.

O La'o Hamutuk não concorda com a tendência dos que esboçaram o Fundo para investimentos de curta duração e alta liquidez. Isso não apenas reduz a taxa de retorno que Timor-Leste receberá, mas também reforça uma atitude de retirar o dinheiro logo depois de ter sido depositado. Uma vez que as directrizes da política fiscal supõe que a maior parte do dinheiro do Fundo vai ficar lá por décadas, seria melhor ter um portfólio mais diversificado, com um número significativo de seguros de longo prazo para encorajar a poupança.

Uma desvantagem adicional dos investimentos estrangeiros de curto prazo é a necessidade de frequentes novas aquisições e compras de seguros. Isso pode resultar num alto montante de dinheiro sendo pago em comissões a corretores e banqueiros nos centros financeiros internacionais. Uma vez que uma comissão de 1% do Fundo significa mais de 10 milhões de dólares, os incentivos para má-gestão são grandes.

Tendo em vista o comprometimento declarado pelo governo em seguir o modelo do Fundo de Petróleo da Noruega, esperemos que se adopte suas Directrizes Éticas para o investimento das receitas do petróleo.¹⁷ Essas directrizes incluem um processo de selecção e exclusão das companhias que envolvidas em ou que contribuem para acções não-éticas. Um “Conselho de Ética” formado por cinco membros faz recomendações para exclusões. As recomendações do Conselho são públicas, o que nos parece altamente importante em mater informação disponível, e se forem implementadas efectivamente, aumentarão o senso público de posse do Fundo.

¹⁶ “Estabelecendo um Fundo de Petróleo para Timor-Leste” apresentação na consulta pública, slide 33.

¹⁷ Directrizes Éticas para o Fundo de Petróleo do Governo, emitido em 19 de Novembro de 2004 (Ministério das Finanças, Noruega) disponível na <http://odin.dep.no/fin/engelsk/p10001617/p10002777/bn.html>. As Directrizes Éticas da Noruega são baseadas em duas premissas:

“O Fundo de Petróleo do Governo é um instrumento para assegurar que uma razoável porção das riquezas do petróleo do país beneficiem futuras gerações. A riqueza financeira deve ser gerida com uma visão em gerar um retorno estável a longo prazo, que é contingente com o desenvolvimento sustentável no sentido económico, ambiental e social. Os juros financeiros do Fundo devem ser consolidados usando os juros de propriedade do Fundo para promover o desenvolvimento sustentável.

“O Fundo do Petróleo do Governo não deve fazer investimentos que impliquem no risco inaceitável do Fundo estar contribuindo para acções ou omissões não éticas, tais como violações dos princípios humanitários fundamentais, sérias violações dos direitos humanos, sérias corrupções ou severa degradação do meio ambiente.”

Timor-Leste pode preferir investimentos que são consistentes com as prioridades de nossa nação e com nossa política externa, apoiando nossos interesses políticos e econômicos. Por exemplo, não deveríamos investir em negócios controlados pelo TNI ou em seguros do governo Australiano (até que esse governo respeite os nossos direitos soberanos no Mar do Timor). Também deveríamos evitar investimentos com consequências negativas ao meio ambiente e social, ou que contribuam para a guerra e a repressão. Usando o nosso dinheiro do investimento para promover a democracia e os direitos humanos é uma forma na qual o Timor-Leste pode implementar o nosso dever moral e Constitucional¹⁸ de solidariedade com todos que lutam contra a opressão. O princípio do investimento socialmente responsável deve ser acrescentado explicitamente aos “Princípios Chaves” do Fundo, no Quadro 3 da página 15 do Documento, inserindo as palavras “socialmente consciente” depois da palavra “menos risco” no ponto #6; também isto deveria ser implementado na lei.

Em adição às comissões lucrativas acima mencionadas, haverá outras pressões sobre os gerentes do Fundo para investir em companhias ou seguros específicos. O Documento propõe que o Ministério do Planejamento e Finanças tome as decisões em relação a investimentos baseado no conselho de uma Comissão de Investimento (COI). Nos preocupa o fato do Ministério ser vulnerável à pressões políticas de curto-prazo, uma vez que ele é também responsável por recolher receitas, preparar o orçamento de Timor-Leste e gerir o dinheiro para o funcionamento do governo. O centro das operações financeiras diárias do governo não é o melhor lugar para tomar boas decisões de longo-prazo, e preferimos que um órgão independente, não-político, decida sobre investimentos do Fundo de Petróleo.

Apoiamos a Comissão Coordenadora de Investimento, que deve incluir membros da sociedade civil nomeados independentemente do Ministério e da Autoridade Bancária e de Pagamentos (ABP), talvez pelo Presidente e/ou pelo Parlamento (a lei de São Tomé tem uma provisão assim; vide Anêxo I). A COI pode ajudar a defender o Ministério das pressões políticas através da apresentação pública e ao Parlamento de suas recomendações de investimento. Isso ajudará com que os cidadãos tenham um maior sentimento de propriedade do Fundo, e vai exigir que o Ministério dê explicações caso recuse o conselho do COI. Também sugerimos que sejam desenvolvidas, com consulta pública, directrizes escritas para o investimento, para ajudar a fornecer cobertura contra interesses mesquinhos e manipulações políticas.

Democracia e responsabilidade (“accountability”)

Timor-Leste é uma democracia Constitucional, isto é, o governo eleito é responsável por representar os desejos e prioridades dos cidadãos. La'õ Hamutuk está apreensivo com a estrutura prevista no Documento, que atribui uma grande acumulação de poder à Autoridade Bancária e de Pagamentos (ABP) e o Minis-

¹⁸ Artigo 10 da Constituição da RDTL: “1. A República Democrática de Timor Leste deve expandir a sua solidariedade à luta dos povos pela libertação Nacional.”

tério do Planeamento e Finanças (MoPF), nenhum deles directamente escolhido pelos eleitores. Ambas instituições possuem responsabilidades financeiras e administrativas relativas ao dia-a-dia, e nem sempre possuem a perspectiva a longo-prazo necessária para salvaguardar a herança dos nossos bisnetos.

Não estamos a propôr que as responsabilidades operacionais e de investimento sejam atribuídas a outro órgão. Porém, parece-nos que os componentes legais, estruturais e de supervisão deste sistema devem ser significativamente fortalecidos. Isso não é anti-democrático – estes componentes vão ser implementados através de processos legislativos democráticos, e podem ser alterados por um futuro Parlamento. Mas eles são necessários para que o Fundo cumpra os objectivos declarados.

Órgãos independentes de supervisão não são incomuns no mundo, ou mesmo em Timor-Leste. O Conselho Executivo da Autoridade Bancária e de Pagamentos (uma vez que ele esteja em funcionamento) é um desses órgãos, assim como a Comissão Eleitoral Independente mandatada constitucionalmente e o Conselho Superior do Judiciário, a Procuradoria Pública, e a Defesa e Segurança. Proteger os direitos das gerações vindouras ao património nacional é outra responsabilidade que deve transcender questões políticas; isto deve ser supervisionado por um órgão semelhante, com membros representando vários sectores da sociedade e nomeados por diferentes órgãos do governo e da sociedade. Partindo das perspectivas de soberania e democracia, tal órgão não viria a ser menos legítimo do que, por exemplo, o Ministério do Planeamento e Finanças.

Na verdade, a experiência com a Autoridade Bancária e de Pagamentos até hoje não é encorajadora. A ABP foi criada três anos atrás pelo Regulamento 2001/30 da UNTAET. A secção 16 deste Regulamento define um Conselho Executivo para “formular as políticas de operações do ABP e supervisionar a implementação das mesmas”. A secção subsequente emunera 15 poderes específicos do Conselho Executivo, muitos dos quais são pré-requisitos essenciais para a operação básica do ABP. Os sete membros do Conselho Executivo incluem três gerentes da ABP e quatro membros externos; cinco pessoas devem estar presentes para constituir quórum. O Administrador Transitório da UNTAET falhou em nomear os membros necessários; No dia 17 de Abril de 2002, ele emitiu o Despacho Executivo 2002/6, temporariamente re-estruturando o Conselho Executivo do ABP para eliminar todos os membros externos. Qualquer dois dos três funcionários de alto nível da ABP constituiria quórum. Este despacho, que expirou dois meses depois, foi retroactivo até 30 de Novembro de 2001, talvez para legitimar operações extra-legais. Com a independência, a responsabilidade em nomear o Conselho Executivo do ABP passou ao Primeiro-Ministro, sujeito à aprovação do Parlamento. Dois anos e meio mais tarde, a Autoridade Bancária e de Pagamentos continua a operar só com três membros do seu Conselho Executivo, o que significa que nenhum dos trabalhos realizados em seus encontros é legal.¹⁹

¹⁹ O Regulamento 2001/20 da UNTAET diz: “24.6 Um quórum para a realização de trabalhos em qualquer encontro do Conselho Executivo deve ser composto por cinco membros do Con-

Timor-Leste é privilegiado por até agora não existir nenhum caso significativo de corrupção ou incompetência aparente na ABP, mas é inaceitável depender da integridade pessoal de indivíduos, sem quaisquer proteções legais.²⁰

No caso do ABP, existem leis (já que nenhuma legislação sucessora da RDTL foi decretada, o Regulamento 2001/30 continua em efeito) para uma estrutura responsável, mas as leis não são seguidas. Enquanto o Governo considera estruturas para gerir e supervisionar o Fundo de Petróleo, esperamos que elas sejam nomeadas legalmente antes de receberem milhões de dólares dos fundos públicos.

Supervisão

Supervisão eficaz é essencial a qualquer sistema de gestão de grandes montantes de dinheiro público. Gostaríamos que o Documento tivesse desenvolvido melhor o conceito do Conselho de Pessoas Eminentes e recomendado a sua adopção, ao invés de meramente sugeri-lo como uma possibilidade. Não concordamos que uma instituição independente para supervisionar a gestão da riqueza do petróleo seja “perigosa”.²¹ De facto, o Conselho deve ter o alcance e a autoridade necessárias para desempenhar o seu importante papel de depositário para as futuras gerações de cidadãos de Timor-Leste.

Quando estabelecer o Conselho, Timor-Leste deve evitar os erros estruturais cometidos por outros países. Menos da metade dos membros do Conselho devem ter qualquer posição no Governo ou no Parlamento; Eles devem representar vários sectores do governo, da sociedade civil e de outras instituições. Dada às responsabilidades inter-geracionais do Fundo de Petróleo, o Conselho deve incluir tanto membros jovens como mais velhos. A minoria dos membros pode ser nomeada pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro das Finanças, mas os outros devem ser escolhidos pelo Parlamento, Presidente e outras instituições públicas. Em países onde o governo nomeia todo o órgão supervisor, esse não tem nem mesmo a aparência de ser imparcial ou efectivo.

O Conselho deve ser capaz de iniciar suas próprias investigações, bem como receber requerimentos de cidadãos. Deve ter acesso total a todas as informações que o Ministério das Finanças, a Autoridade Bancária e de Pagamentos e o Ministro de Recurso Petrolífero possuam.

Acreditamos que a sugestão do Documento de que o Conselho se reporte ao Parlamento não é suficiente. Se este descobrir situações que exijam mais

selho Executivo.” O Conselho deve reunir-se pelo menos uma vez por mês, mas nenhum desses encontros desde Junho de 2002 teve quórum legal.

²⁰ Este problema foi descrito no *Boletim La'o Hamutuk* de Janeiro de 2004 (Volume 5, No.1), disponível na <http://www.etan.org/lh/bulletins/bulletinv5n1.html>. Depois de ter sido publicado, o Gerente Geral da BPA, Luís Quintaniero (que já regressou a Portugal) disse-nos que “não entendíamos” a situação, que ele e seus subordinados no BPA eram aptos e desempenhar todas as funções do Conselho Executivo. Ele não se incomodava com a falta de supervisão, perspectivas independentes ou legitimidade legal.

²¹ Thomas Ekeli, correspondência via e-mail com La'o Hamutuk, 26/11/2004

investigações ou acusação criminal, ele deve ser obrigado a submeter os casos e apresentar a informação ao Provedor e ao Procurador Geral.

O Conselho deve rever não só a legalidade das operações do Fundo, mas também a sabedoria das decisões operacionais. Se os membros do Conselho sentirem apropriado, eles podem publicar relatórios ou suas descobertas na mídia, e dar apresentação ao público. Se os gerentes do Fundo falharem em seus deveres de transparência, o Conselho deve fornecer informações sobre os balanços, depósitos, gastos, e juros do Fundo à mídia e ao público.

O escritório do Provedor deve ser preenchido antes do Fundo de Petróleo entrar em vigor, uma vez que o Conselho de Pessoas Eminentemente provavelmente não terá capacidade para investigar detalhadamente as operações do Fundo. O mandato do Provedor inclui a investigação de qualquer pessoa com responsabilidade por fundos ou capitais públicos, o que significa não somente o MoPF e a ABP, mas também as operações do Fundo fora de Timor-Leste. Durante os processos de informação pública e socialização relacionados ao Fundo, os cidadãos devem ser encorajados a solicitar ao Provedor que investigue não somente qualquer corrupção aparente, mas também decisões de investimento mal-orientadas ou outras má-administrações.

Em adição ao provedor, o Fundo deve estar sujeito à auditorias anuais independentes e externas, os relatórios das quais devem ser documentos públicos. As auditorias devem incluir qualquer transferência e uso de dinheiro do Fundo tanto em Timor-Leste como no exterior.

Abrangência

O Documento não é específico acerca de que dinheiro entra no Fundo de Petróleo, ou sobre como ele entra. Acreditamos que estes princípios devem ser vinculados legalmente não só para o governo mas também para companhias petrolíferas, sub-contractados ou seus agentes, que façam qualquer espécie de pagamentos relacionados ao petróleo – impostos, royalties, FTP, bônus, ou outros – à qualquer agência ou funcionário público de Timor Leste. Todos os pagamentos directos ou indirectos relacionados ao petróleo devem ir para o Fundo; qualquer outro pagamento relacionado ao petróleo deve ser proibido por lei. Apesar do Documento dar a entender que todos os juros, dividendos e outros rendimentos obtidos pelo Fundo serão re-depositados no Fundo, isto não está declarado explicitamente, e deveria estar.

Actualmente, as companhias petrolíferas fazem os seus pagamentos à Autoridade Designada do Mar de Timor (FTP é subsequentemente transferido à uma conta bancária especial na ABP) e ao Ministério do Planeamento e Finança (Serviço de Receita de Timor-Leste). Sugerimos que uma conta especial, gerida pelos gerentes do Fundo, seja estabelecida para receber os pagamentos relacionados ao petróleo directamente das companhias e seus sub-contractados ou agentes. Uma vez que confidencialidade não deve ser aplicada às receitas de petróleo (ao contrário do que acontece com outros contribuintes), e uma vez que

as receitas de petróleo serão controladas separadamente de outros recebimentos de impostos, o canal de receita deve ser separado desde o início. Pagamentos relacionados ao petróleo devem ir a essa conta gerida pela ABP, sujeita aos mesmos regulamentos de transparência e supervisão que o Fundo de Petróleo. Companhias que fizerem pagamentos em qualquer outra parte devem ser processadas, o que desencorajará esse método de corrupção tão comum em outros países. Contractos com companhias petrolíferas devem incluir provisões que tornem o contracto inválido se uma companhia fizer pagamentos ilegais ou falhar em cumprir os provisões de transparência.

Transparência

“Transparência” se tornou um cliché entre os pessoas do mundo inteiro preocupadas com a maldição do recurso. Concordamos que isto é importante, mas é preciso mais do que repetir a palavra para se criar uma situação onde o público esteja completamente informado, sintam-se dono e responsável pelas operações do Fundo, e onde a corrupção e o mau uso dos fundos sejam desencorajados. O La'ó Hamutuk urge fortemente os que esboçam o Fundo para que implementem a transparência através de todo o sistema. Os Artigos 40.1.41.1 e 53.1 da Constituição de Timor-Leste garantem os direitos da mídia, dos cidadãos e dos consumidores à informação, o que torna a transparência um direito legalmente adquirido, e não apenas um pré-requisito para a boa gestão do Fundo.

Deve haver um pressuposto de transparência em todos os aspectos da operação do Fundo. Toda informação deve ser disponível ao público a não ser que haja uma forte razão que obrigue o contrário (tal como razões de segurança nacional ou privacidade pessoal, nenhuma das quais se aplicam às ações institucionais) para mantê-la privada. O princípio comercial ou outras confidencialidades que se aplicam a outros contribuintes e contas bancárias não são apropriados ao Fundo de Petróleo. Se os gerentes do Fundo ou outros decidirem que alguma informação não deva ser disponibilizada, eles devem explicar as suas razões em cada caso ao Parlamento e ao público.

Na submissão do La'ó Hamutuk que examinou o esboço do Regulamento do Petróleo,²² pormenorizamos como o Registro Público deve ser acessível e que tipo de informação ele deve incluir. Não vamos repetir aqui todos estes pontos, mas eles são apropriados tanto para o Fundo do Petróleo como para as operações de petróleo. Incorporamos a secção da nossa prévia submissão nesse documento como referência. Se o Registro Público nas Leis do Petróleo for estabelecido consistente com as nossas recomendações de acessibilidade,²³ o mesmo registro ou outro semelhante pode ser usado para o Fundo do Petróleo.

²² Submissão do La'ó Hamutuk para o TSO e TSDA referente ao Regime de Petróleo Proposto para Timor-Leste, Setembro de 2004. págs. 4-6, disponível na <http://www.etan.org/lh/misc/PetRegSub/04submission.html#Submission>

²³ Como escrevemos: “o Registro Público deve ser disponível para inspecção em Dili. Não deve ser cobrada nenhuma taxa dos cidadãos de Timor-Leste ou instituições que o utilizem (excepto talvez para fotocópias, a \$0,05/Pág. ou menos). O Registro deve também ser disponível via

Algumas das nossas recomendações prévias para a inclusão no Registro aplicam-se directamente ao Fundo de Petróleo, incluindo:

5. Textos completos do Relatório de Produção trimestral e anual, do Relatório de Valor de Produção e Preço, do Relatório de Recuperação de Custos, e do Relatório de Gastos e Recebimentos.
6. Todos os pagamentos a partir de \$1,000 à ADMT (TSDA), ao Governo de Timor-Leste (ou à qualquer agência ou agente desse governo ou Autoridade) em conexão com o desenvolvimento do petróleo por qualquer pessoa, corporação ou outro negócio. Isso inclui não apenas rendimento e outros impostos e royalties, mas também qualquer outro pagamento (incluindo bônus, taxas de descobridores, etc.) dentro ou fora de Timor-Leste, com o objectivo de facilitar ou implementar actividades de Petróleo em Timor-Leste. Cada relato de pagamento deve incluir a data na qual o pagamento foi feito, o montante, quem pagou, quem recebeu o pagamento, o objectivo do pagamento, e quaisquer serviços ou bens recebidos em retorno.
8. Todos os contractos entre o Operador e os clientes de vendas de Petróleo provenientes de Timor-Leste.
9. Informação sobre empréstimos feitos por Timor-Leste, pela Autoridade Designada ou seus agentes em conexão com o desenvolvimento do petróleo ou em antecipação às receitas de petróleo. No mínimo, isso deve incluir datas, montantes, planos de repagamento, actuais repagamentos, condições e garantias oferecidas.

Em adição aos documentos acima listados, o seguinte deve ser também regularmente incluído no Registro Público em relação ao Fundo de Petróleo:

1. Relatórios trimestrais apresentando todos os balanços, depósitos, retiradas, juros recebidos e outras transacções de todas as contas (incluindo a proposta acima) relacionadas às receitas de petróleo. Isso deve incluir a data, o montante, o que fez e o que recebeu o pagamento e o objectivo do pagamento.
2. Uma enumeração de todos os investimentos que o Fundo possua, incluindo o montante, local, data de aquisição, comissões ou custo pago aos corretores, e dividendos ou juros recebidos. Se o Fundo possuir mais de 1% de qualquer corporação ou outro investimento, a percentagem de propriedade deve ser apresentada, tal como no Fundo de Petróleo da Noruega.²⁴

internet, semelhante ao Jornal da República. A maioria dos documentos e relatórios podem ser em língua original ou português, mas os mais importantes, tais como Regulamentos e Autorizações, devem também estar disponíveis em Tetum e /ou Bahasa Indonésia (pelo menos para os próximos anos). Devem também ser feitos esforços para incluir explicações ou sumários destes documentos para torná-los mais acessíveis aos cidadãos menos treinados tecnicamente.”

²⁴ Vide, por exemplo, págs. 36-50 (versão em PDF) do Relatório Anual do Fundo de Petróleo do Governo (Norueguês) para o ano 2003 do Norges Bank, disponível na http://www.norges-bank.no/english/petroleum_fund/reports/

3. Qualquer estratégia, directriz ou recomendação de investimento feita pela Comissão de Investimento, bem como se elas foram cumpridas ou não.
4. Todos os relatórios de auditoria externa e interna.
5. Todas as normas, directrizes, políticas, princípios, estratégias e outras orientações para operações e/ou investimento do Fundo.
6. Todos os contractos com os relatórios das companhias petrolíferas (vide detalhes na nossa submissão prévia).

O La'o Hamutuk está preocupado com a actual falta de transparência no que diz respeito ao Fundo de Petróleo interino, os aproximadamente \$20 milhões já recebidos em dinheiro do FTP, e que estão sendo retidos pela ABP, que serão transferidos ao Fundo de Petróleo uma vez que este for estabelecido. Apesar do montante de dinheiro ser relatado periodicamente, nós e outros na sociedade civil e na mídia temos perguntado repetidamente onde esse dinheiro está investido. Em resposta à uma carta formal ao Primeiro-Ministro, nos foi dito que essa informação está no plano anual do orçamento do governo,²⁵ porém ela não está. Outros funcionários públicos nos disseram para checar no relatório anual da ABP,²⁶ que é um relatório confuso, sem informação específica sobre onde a conta do FTP está depositada. Ainda não temos uma resposta clara, nem qualquer explicação do porquê essa informação não está facilmente disponível ao público.

O Documento de Discussão do Fundo (pág.14) acentua a importância de um “senso público de propriedade” do Fundo, e concordamos. Propriedade requer não apenas o conhecimento de quanto está no Fundo, mas também onde está. Se, como foi declarado pelo Primeiro-Ministro, só as ONGs estão interessadas em saber onde o Fundo investe o seu dinheiro, tanto o governo como a sociedade civil têm muito trabalho a fazer.

Processo da Consulta Pública

Apreciamos a oportunidade de oferecer os nossos pontos de vista em relação às questões levantadas nesse Documento de Discussão, e esperamos que a Consulta Pública seja uma comunicação de duas vias. Infelizmente, a maioria do que se tem sido feito até agora está mais próximo do modelo de socialização do que de consulta.

O convite para o encontro da consulta pública no dia 16 de Novembro diz “A agenda incluirá apresentações de Sua Excia. o Primeiro-Ministro, a Ministra de Planejamento e Finanças e o Director Geral da Autoridade Bancária e de Pagamentos, seguido por uma sessão de perguntas e respostas”. Apesar de ter

²⁵ Há muitos documentos do orçamento. O mais compreensível que tivemos a oportunidade de obter, que é mencionado no mais recente Boletim Trimensal da ABP, está disponível na http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/tl%20orcamento%202004_05.zip. Também pesquisamos os documentos apresentados no Encontro dos Parceiros do Desenvolvimento de Maio de 2004.

²⁶ O Relatório Anual da ABP para os anos 2004-5 pode ser extraído da http://www.bctl.east-timor.org/publications/ABP_relatorio_anual_2004_pt.pdf

sido isso o que aconteceu, não houve tempo para consultar o público. Uma consulta genuína implica em mais do que perguntas do fórum que são respondidas pela mesa. – ela inclui visões alternativas, debates, e questões que exigem uma exploração contínua. Infelizmente, quase nunca se pergunta ao público suas visões em relação a legislações pendentes, o que pode explicar a razão pela limitada participação da sociedade civil, e porquê houve tão poucas perguntas que o encontro terminou mais cedo do que o planejado. Apesar do discurso do Primeiro-Ministro feito na abertura do Encontro Público ter apropriadamente assinalado a importância crítica deste assunto para o futuro de Timor-Leste, o seu papel como principal orador e a pessoa que mais respondeu às perguntas pode ter intimidado algumas pessoas em se expressar.

O Documento de Discussão do Fundo de Petróleo (página 14) diz que “uma extensa consulta pública” sobre a proposta do Regime de Petróleo foi recentemente conduzida. Apesar da consulta sobre este regime ter sido mais extensiva do que a maioria de outras consultas sobre legislação em Timor-Leste, ela ainda não terminou (as propostas de leis revistas ainda não foram feitas públicas) e estava longe de ser extensiva ou completa. Na submissão que de La'o Hamutuk apresentou nesse processo, sugerimos etapas para uma consulta pública genuína; pelo que sabemos não há nenhum plano para implementar a maioria do que propusemos. Notamos uma mudança do encontro público de Agosto, onde a maioria dos apresentadores e oradores eram internacionais, para esse sobre o Fundo do Petróleo, onde os timorenses tiveram o papel principal, e esperamos que isso seja um indício de que os Timorenses também estão cada vez mais aptos para substituir os “peritos” internacionais em planejar sistemas complexos.

Gostaríamos de sugerir as seguintes etapas para a continuação e o conclusão da consulta pública sobre o Fundo de Petróleo e a Política Fiscal:

1. Todas as submissões à esse processo, incluindo a nossa, devem ser acessíveis ao público.
2. Deve ser feito um esforço conjunto para socializar essas questões no seio da população Timorense, tanto dentro como fora de Dili. Em adição aos encontros públicos, materiais em linguagem compreensiva (em forma mais resumida do que o documento acadêmico de 24 páginas) devem ser distribuídos através de igrejas, escolas, grupos comunitários locais e outros canais. Uma vez que as pessoas compreendam as questões e decisões que essa legislação envolve, deve existir um mecanismo para que suas contribuições sejam consideradas. Devem ser feitos esforços especiais no sentido de envolver os jovens, já que o Fundo de Petróleo servirá principalmente para proteger sua herança.
3. Depois que as submissões e contribuições da comunidade tenham sido consideradas, o Documento de Discussão do Fundo de Petróleo deve ser revisado, explicando a razão porquê cada opção escolhida está sendo proposta, e que idéias sugeridas durante o processo de consulta foram aceitas ou rejeitadas.

4. Uma vez que a legislação do Fundo do Petróleo e da Política Fiscal for esboçada, ela deve ser disponibilizada para discussão e comentário. Deve haver outro encontro de consulta pública, com mais oportunidade para discussões substanciais, antes que o Conselho de Ministros decida sobre a legislação. Se surgirem novas questões ou mudanças de idéia, a legislação deve ser alterada antes de ser apresentada ao Conselho.
5. Durante o processo de aprovação parlamentar, deve haver mais oportunidades para contribuição do público.
6. Uma vez que a legislação for ratificada e promulgada pelo Presidente, todas as posições e órgãos chaves devem ser preenchidos antes que o Fundo de Petróleo receba qualquer dinheiro. Acreditamos que pode ser desafiante fazer tudo isso em apenas sete meses, mas é mais importante fazê-lo bem do que fazê-lo rápido.
7. A necessidade de consulta pública continua depois do Fundo ser estabelecido. Pelo menos uma vez por ano, o Fundo deve emitir um relatório escrito do seu progresso e estado, incluindo uma audiência pública. Cada audiência pública deve incluir a oportunidade para rever a estrutura, as normas e as directrizes do Fundo e discutir possíveis mudanças. Também seria apropriado rever a Política Fiscal à luz de informação actualizada sobre as necessidades e a economia de Timor-Leste, e sobre os preços e o desenvolvimento do petróleo.

É apenas o início.

O estabelecimento do Fundo do Petróleo e o desenvolvimento da política fiscal e da estratégia do investimento são as primeiras e as mais fáceis etapas para se afastar da maldição do recurso. Muito mais difícil é desenvolver outros sectores da economia de Timor-Leste hoje – dentro do período de vida das pessoas vivas hoje – para quando toda a nossa riqueza de petróleo e gás for gasta.

Como fizemos em nossas outras submissões, urgimos fortemente que Timor-Leste inicie um processo de planeamento a longo-prazo, envolvendo o público e outros, para desenvolver os sectores não-petrolíferos da economia de Timor-Leste no próximo meio século. O Plano Nacional de Desenvolvimento, preparado em 2002, leva em conta apenas o período até 2020, período no qual estaremos provavelmente recebendo o nível máximo das receitas provenientes de petróleo e gás. Mas trinta anos depois disso, Timor-Leste pode não ter mais nenhum recurso petrolífero. Se não tivermos desenvolvido outros sectores da nossa economia, seremos condenados à perpétua pobreza e dependência de energia importada.

Se não comermos agora esse processo de planeamento e priorização, antes que grandes quantidades de receitas de recurso entrem no nosso tesouro, viremos a ser como povos de tantos outros países, que lamentam que o petróleo tenha alguma vez sido descoberto em suas terras e mares. Nos países ricos, os gerentes do investimento, companhias petrolíferas e consumidores de petróleo, se beneficiarão de nossos recursos, mas os seus donos de direito, só terão sofrimento.

Anêxo I: São Tomé e Príncipe: um exemplo para se aprender

São Tomé é muito semelhante a Timor-Leste

São Tomé e Príncipe e Timor-Leste partilham semelhante história, geografia e situação econômica. Ambos são pequenas ilhas, São Tomé com 182,000 habitantes e Timor-Leste com cerca de um milhão. Ambos foram colônias portuguesas cujos movimentos de libertação apoiaram um ao outro nos anos 70. São Tomé foi um dos últimos países africanos a alcançar a independência em 1975. Timor-Leste foi a última colônia Portuguesa a alcançar a independência, devido à invasão indonésia no mesmo ano.

Ambos os países vivem em extrema pobreza, inaptos para investir em programas para desenvolver seu crescimento e melhorar seus níveis de vida, sendo enormemente dependentes de assistência estrangeira. A agricultura é sua principal actividade econômica, em particular o café, desenvolvido durante o período colonial português.

Tanto São Tomé como Timor-Leste possuem reservas petrolíferas nos seus territórios marítimos, partilhadas em zonas de desenvolvimento conjunto com grandes vizinhos, a Nigéria e a Austrália. Os pequenos países consideram este recurso como uma oportunidade para sua independência econômica e para melhorar o nível de vida dos seus povos. Mas os governos de ambos países também estão cientes que as receitas petrolíferas trazem perigos. São Tomé experimentou-o no ano passado, com a cobiça pelo petróleo por traz de um frio atentado do golpe. Para evitar as experiências negativas de outros países produtores de petróleo, ambos os governos estão atualmente formulando leis e regulamentos para gerir suas actividades e receitas de petróleo, que se esperam aumentar notavelmente nos próximos anos.

Um fundo de petróleo forte

São Tomé acabou de ratificar a legislação para o seu Fundo de Petróleo, que difere significativamente do modelo da Noruega e do modelo proposto para Timor-Leste.

Não estamos a sugerir que o modelo de São Tomé seja perfeito, ou que seja o modelo perfeito para Timor-Leste. Mas acreditamos que Timor-Leste pode melhorar o desenho de seu Fundo se aprender com os melhores aspectos da legislação de São Tomé, especialmente dada a similaridade social, histórica e econômica dos dois países.

Diferentemente da Noruega, São Tomé está construindo um fundo “forte”, que especifica o máximo que pode ser extraído do Fundo a cada ano (a Verba Anual) e o mínimo que deve ser poupado para as futuras gerações. A sua legislação determina percentagens, não valores, ajustadas dependendo do estágio de exploração.

Assim como o Fundo proposto para Timor-Leste, o dinheiro retirado do fundo de São Tomé – dentro dos limites estabelecidos – vai para o orçamento nacional. Para tornar mais claro como o dinheiro é alocado, existem duas contas:

A Conta Nacional de Petróleo recebe todas as receitas de petróleo, parte delas (a Verba Anual) é então transferida para o orçamento do governo, com o balanço sendo transferido ao Fundo Permanente.

O Fundo Permanente tem a intenção de converter os capitais do petróleo em riqueza financeira permanente, para beneficiar as gerações futuras de São Tomé. Este dinheiro só pode ser usado em situações excepcionais.

Este mecanismo não só ajuda a identificar as receitas de petróleo (como no Fundo de Petróleo proposto para Timor-Leste), mas também protege o direito natural das gerações futuras de São Tomé.

O Artigo 9 da sua lei impede que a Verba Anual seja usada insensatamente, como para projectos privados ou para aumento nas despesas militares, e compromete o dinheiro para prioridades de desenvolvimento que beneficiem a maioria do povo: “A Verba Anual deve ser usada nomeadamente para a educação, saúde, infraestruturas, desenvolvimento rural e para reforçar a capacidade institucional do Estado”.

Democracia e transparência

A lei de São Tomé também dá bons exemplos nas áreas de democracia e transparência.

Assim como o Fundo proposto para Timor-Leste, a Verba Anual do dinheiro do petróleo de São Tomé a ser usado para as despesas do orçamento é decidida no processo orçamental e aprovada pela Assembleia Nacional, dentro de limites estabelecidos pela lei. Mas sua lei também cria dois órgãos para descentralizar a tomada de decisão e promover uma participação mais ampla.

Comitê de Gestão e Investimento: composto pelo Ministro de Planeamento e Finanças, o Governador do Banco Central, um membro nomeado pelo Presidente, e dois nomeados pelo Parlamento (um deles nomeado pela oposição). Diferente do Comitê de Investimento proposto para Timor-Leste, esse comitê é mais do que apenas consultativo. Ele apresenta a política de investimento ao governo, que é sujeita à aprovação parlamentar, de acordo com os princípios determinados na lei. Estes princípios incluem a proibição de investimentos no Território de São Tomé ou controlados directa ou indirectamente por cidadãos de São Tomé.

Comissão de Fiscalização de Petróleo: composta por onze pessoas, incluindo representantes do judiciário, ONGs e sindicatos. Esta Comissão possui autonomia administrativa e financeira, com poder de investigar e monitorar todos os aspectos da implementação da Lei do Fundo de Petróleo e reportar aos órgãos competentes se a lei for desrespeitada. Esta comissão independente também selecciona a companhia internacional de auditoria que executará uma das duas auditorias anuais dos fundos de petróleo.

Tanto a lei de São Tomé como o Documento de Discussão de Timor Leste defendem a transparência, mas São Tomé implementa princípios claros para reforçar a responsabilidade do governo em tornar a informação pública e acessível. Estes princípios incluem a exigência de publicar qualquer contracto, acordo ou operação relacionado às receitas de petróleo dentro de dez dias de sua aprovação. Eles também restringem as cláusulas de confidencialidade, e proíbem a confidencialidade no que se refere aos aspectos financeiros.

Fórum Nacional: um exemplo da verdadeira consulta pública

Para envolver o público no desenho do Fundo de Petróleo de São Tomé, o governo realizou um Fórum Nacional para consultar o povo em como eles gostariam que as receitas de petróleo fossem investidas. O Fórum Nacional foi um experimento único em democracia participativa e uma chance de educar o povo de São Tomé acerca das antecipadas receitas de petróleo do seu país. Isso ilustra a determinação de São Tomé em escapar das políticas de portas fechadas, muitas vezes associadas às economias de petróleo. Os objectivos principais do Fórum eram fornecer informações acessíveis acerca das principais questões que o país enfrenta e ajudar a conformar as expectativas entre o povo de São Tomé e sua liderança nacional, facilitando assim a governação, transparência e responsabilidade.

O Fórum incluiu 55 encontros públicos comunitários em todo o país, nos quais os cidadãos receberam o Boletim de Informação Popular²⁷ explicando a situação do petróleo, e perguntando sobre suas prioridades para o investimento público. O *Boletim de Informação Popular* focaliza nas possíveis receitas de petróleo, com o objectivo de oferecer uma compreensão básica das potenciais reservas de petróleo do país, da nova lei pela qual as receitas serão geridas, e como estas receitas vão interagir com a economia nacional.

Os cidadãos receberam um questionário como forma de juntar informação para os que fazem a tomada de decisão e criar um espaço para o diálogo público. Grupos de 20-40 pessoas deram as suas respostas num processo deliberativo. Foram perguntados aos cidadãos como as receitas do petróleo deveriam ser usadas, como explicado no *Boletim*, bem como informações demográficas. Os grupos também foram perguntados acerca de suas prioridades nas áreas de saúde, educação, água e saneamento, fontes de energia, estradas e transportes, justiça e ordem internacional.

Os resultados do questionário foram apresentados numa série de reuniões a nível nacional, fornecendo uma fundação sobre a qual os representantes dos cidadãos e os líderes políticos podem basear os seus argumentos.

Anêxo: A Lei da Receita de Petróleo de São Tomé e Príncipe, aprovada pelo Parlamento em Novembro de 2004. Mais informação sobre esta lei é acessível na
http://www.earthinstitute.columbia.edu/cgsd/STP/index_oillaw.htm

²⁷ A tradução Inglesa do esboço deste Boletim pode ser extraída do
http://www.earthinstitute.columbia.edu/cgsd/STP/National%20Forum/bulletin_english_3.1.pdf

Anêxo II: Comentários do Dr. Martin E. Sandbu

La'o Hamutuk solicitou conselhos e opiniões ao Centro para o Desenvolvimento Global e Sustentável do Instituto da Terra, na Universidade de Columbia, Nova York, EUA para nos ajudar a compreender melhor as questões relacionadas ao Fundo do Petróleo para Timor-Leste. Apesar de termos incorporado algumas das idéias que recebemos do Dr. Martin Sandbu na nossa submissão, acreditamos que pode ser útil para o Grupo Organizador do Fundo de Petróleo de Timor-Leste ter todo o seu memorando, que se segue.

Comentários Sobre o Documento de Discussão do Ministério de Planeamento e Finanças de Timor-Leste “Estabelecendo um Fundo de Petróleo para Timor-Leste”

Martin E. Sandbu, Ph.D.²⁸

12 de Novembro de 2004

Esse memorando contém algumas observações sobre o Documento de Discussão que descreve a proposta de política do Governo de Timor-Leste para o Fundo do Petróleo.

1. Considerações de Política Fiscal relacionadas com o estabelecimento de um fundo

O Documento de Discussão nos dá uma análise clara e bastante compreensiva, do desafio fiscal imposto pela natureza especial das receitas de petróleo. A incerteza, volatilidade e impermanência das receitas de petróleo significa que um gestão fiscal estável envolve grande proporção de poupança; um fundo do petróleo é uma forma útil para facilitar tal poupança.

Uma importante questão preliminar é como exactamente se definem as receitas de petróleo. O Documento de Discussão coloca essa questão e escolhe a inteligente política de incluir todas as receitas que chegam ao governo provenientes das actividades de petróleo, sejam em forma de imposto, lucro, ou royalty / “First Tranche Petroleum”. A secção relevante (p.11), porém, não é clara em relação a bônus de assinatura e produção, e outros pagamentos – deve ser claro que todos estes pagamentos são considerados como receitas de petróleo e devem ser tratados igualmente com respeito a um eventual fundo do petróleo.

As consequências que envolvem a escolha de várias políticas de poupança estão muito bem explicadas e devem ser tomadas a sério por todos os parceiros nos debates sobre as políticas de Timor-Leste. A escolha de manter constante o valor real da suposta riqueza de petróleo parece-me uma prudente política de poupança. Note-se porém um erro no gráfico da Tabela 4: Linha (b), mostrando o nível de despesas sob a política de poupança de manter o valor real per capita da riqueza do petróleo deveria ser ascendente ao topo do gráfico. Sob esta política, a despesa total será menor nos primeiros anos, mas mais alta nos anos seguintes, mantendo o gasto real per capita num nível constante. Ao contrário, a política defendida pelo Ministério envolve uma *queda* no nível de despesa per capita, desde que o crescimento da população seja positivo.

²⁸ Pesquisador de Pós-Doutorado, Centro para a Globalização e o Desenvolvimento Sustentável, Instituto da Terra, Universidade de Columbia, Nova York. Email: sandbu@post.harvard.edu

Esta política de poupança, porém, não foi incorporada às normas do fundo. O Documento de Discussão é claro que o fundo é um mero artifício de contabilidade, e que a política de poupança será implementada através do processo orçamental regular, a qual será orientado por uma “directriz de política fiscal a longo-prazo”. Na ausência de tal directriz, ou numa situação na qual a economia política de Timor-Leste torne tal directriz ineficaz no processo orçamental ordinário, o fundamento institucional proposto para o fundo nada faria para assegurar a política de poupança desejada. O Documento de Discussão deveria ser mais claro nisto. Uma nação nova, pobre como Timor-Leste difere fundamentalmente do modelo declarado da Noruega, precisamente no sentido de que não se pode assumir que futuros processos orçamentários anuais respeitarão uma directriz de política fiscal que não tenha nenhuma força legal. Nem se pode assumir que futuros governos tentarão seguir tais directrizes. Isto significa que o papel de um fundo de petróleo deve também ser discutido com a perspectiva de como ele pode *promover* uma boa política fiscal, não apenas pressupô-la. Isto é mais discutido adiante.

Observação semelhante pode ser feita em relação a estabilização. O Documento de Discussão é bem claro de que o nível de despesas deve ser divorciado das receitas de curto-prazo, mas a estrutura proposta para o fundo não o faz. A função de estabilização que um fundo pode ter é, mais uma vez, relegada ao processo orçamental, sem nenhuma razão para acreditar que tais políticas serão de facto seguidas uma vez que as receitas de petróleo estejam entrando. Isto também vai ser discutido mais adiante.

2. Considerações institucionais em relação ao estabelecimento de um fundo

a. Independência institucional do fundo

O Documento de Discussão declara que o "fundo deve ser coerentemente integrado ao processo orçamental." Este é um princípio importante, uma vez que tal integração é crucial para facilitar uma boa gestão econômica. Múltiplos orçamentos só servem para confundir a melhor distribuição de gasto do governo, e enfraquecer a coerência do procedimento orçamental nas agências executivas e legislativas. Porém, mais importante, um orçamento unificado maximiza a transparência e assim minimiza a oportunidade para a corrupção e má-gestão.

Porém, isso não implica que o fundo tenha que operar “apenas como uma conta do governo ao invés de como uma instituição separada,” como sugere o Ministério no Documento de Discussão. Enquanto que não está precisamente claro o que se quer dizer por uma "instituição separada”, há muitas soluções intermédias entre o modelo norueguês de um fundo que é meramente uma conta virtual do governo, e a "abordagem de fundo de depósito”, descrito na nota de rodapé 4 do Documento de Discussão. É completamente possível estabelecer um fundo que goze de distância institucional do executivo – fornecendo assim equilíbrio adicional à qualquer habilidade do governo para usar em excesso as receitas de petróleo ou gastar a riqueza de petróleo para benefício político próprio - sem ter qualquer autoridade própria de gasto.

A Lei da Gestão da Receita de Petróleo atualmente em debate parlamentar em São Tomé e Príncipe é um caso em questão. Sob o Projecto de Lei proposto, todas as receitas de petróleo devem ser pagas em uma 'Conta Nacional de Petróleo', que é gerida por um Comitê de Investimento e supervisionada por uma Comissão de Fiscalização do Petróleo,

que é independente. Há limites rígidos em quanto pode ser gasto por ano, fazendo com que a transferência permitida determine o processo orçamental, não vice-versa. Isto não conduzirá a planos orçamentais múltiplos, uma vez que as únicas transferências permitidas são transfências ao orçamento do governo nacional (dentro dos limites). Os limites são assegurados através da exigência da assinatura conjunta de várias agências do governo antes que o banco tenha a transferência autorizada.

A proposta de Timor-Leste, por sua vez, deixa o fluxo de capitais do fundo totalmente dependente da prudência do processo orçamental anual. Isto significa que todos os desafios da economia política que o Documento de Discussão (acertadamente) levanta, simplesmente continuam no mesmo lugar em que eles estariam sem um fundo: No processo orçamental anual. O povo de Timor-Leste deve avaliar sériamente se suas instituições administrativas e funcionários públicos estão suficientemente experientes para poder implementar uma boa política fiscal de longo-prazo com base em decisões orçamentais de governos que dependem de sucesso eleitoral regular. Enquanto que as instituições de política fiscal da Noruega podem ter tido sucesso nisto, é duvidoso que o mesmo quadro possa ser transplantado com sucesso para a situação de Timor-Leste.

b. Estatuto Legal do Fundo

O Documento de Discussão visualiza um fundo que é essencialmente um artifício de contabilidade. Existem outras opções possíveis, como discutido acima. Seja qual for a opção escolhida, a decisão deve ser tomada a partir do estatuto legal do fundo. Num extremo, o fundo pode ser tratado como não mais do que uma conta separada do governo, sem nem mesmo ser consagrado em lei. Noutro extremo, o fundo pode ser estabelecido através de uma emenda constitucional. O estatuto legal apropriado deve ser escolhido à luz dos possíveis incentivos para futuros governos tentarem derrubar as restrições impostos pela estrutura do fundo (a qual, na actual proposta, é admitidamente fraca, e portanto, discutivelmente, não exige uma proteção legal forte). Enquanto que essa é uma decisão a ser ponderada pelas partes Timorese apropriadas, esse é um assunto que não foi considerado suficientemente pelo Documento de Discussão do Ministério.

c. Transparência

Como acentuado no Documento de Discussão, a transparência é absolutamente necessária na gestão de receitas de petróleo. O Documento traz compromissos importantes nesse sentido, como se inscrever nas recomendações da Iniciativa de Transparência de Indústrias de Extração, auditorias externas, e relatórios acessíveis dos balanços e transações do fundo de petróleo.

Há vários passos adicionais que podem ser tomados para reforçar a transparência da gestão de receita:

- Não só pagamentos de companhias de petróleo (e sub-contractadas) ao governo, mas também todos os seus contratos devem ser publicados. Cláusulas de confidencialidade devem ser limitadas à informação legitimamente considerada propriedade intelectual, tal como dados de pesquisa sistêmica, mas todos os acordos financeiros devem ser de domínio público. Isto permite que todos os observadores interessados verifiquem se os pagamentos feitos correspondem ao que é devido, bem como avaliem se o governo está fazendo o melhor possível nas negociações com companhias de petróleo.
- Deve-se tentar tornar o balanço do fundo do petróleo acessível em tempo real via internet.

- Deve haver exigências concretas de como a informação deve ser feita realisticamente acessível a todos os cidadãos de Timor-Leste. Isto pode envolver uma exigência de traduzir todos os documentos relevante para idiomas locais, ou o estabelecimento de uma biblioteca ou registro público onde as pessoas possam ter acesso a informação fisicamente.
- Deve existir um órgão de monitoramento independente, que supervisione todas as agências governamentais responsáveis por partes do processo de gestão da receita de petróleo. Em particular, tal grupo independente deve ter poder para fazer valer as exigências de transparência que a legislação de receita de petróleo deve incluir. O Documento de Discussão menciona a possibilidade de um "Conselho de Pessoas Eminentes," mas a linguagem descomprometida ("pode-se considerar o estabelecimento...", pág. 15) não deixa clara a posição do Ministério nesta questão.

Mais uma vez, a legislação da Gestão de Receita de Petróleo de São Tomé e Príncipe fornece exemplos de todas estas sugestões.

3. Pré-requisitos institucionais para a formulação de boa política-fiscal

Como acima mencionado, o desenho proposto para o fundo deixa todo o fardo da escolha das políticas de poupaça e estabilização apropriadas para o processo orçamentário anual regular. Como é bem compreendido, isso corre o risco de tornar a política fiscal escrava das pressões políticas de curto prazo e encoraja uma economia política de populismo. Uma grande parte do Documento de Discussão (pág. 6-9) é dedicada a explicar os desafios específicos de economias dependentes de recursos naturais; ainda assim, não é proposta nenhuma política contra eles, a não ser a exortação para se seguir uma diretriz de política fiscal a longo prazo.

Essencialmente, o Ministério propõe uma estrutura de fundo que serve como um instrumento para qualquer política fiscal produzida pelo processo orçamental, mas deixa a questão de como assegurar que esta política fiscal seja inteligente e estável. Dado que uma importante razão de ser de um fundo de petróleo é facilitar uma boa administração das receitas de petróleo, esta é uma omissão séria.

Uma visão alternativa visualizar o fundo não como um complemento à (assumindo que já seja existente) uma gestão fiscal estável, mas como uma alavanca institucional para promovê-la. Se o fundo for estabelecido para automaticamente cuidar da política de poupança e estabilização escolhida, o processo plano orçamental será colocado na situação de um país sem receita de recurso natural. Suponha-se que o fundo fosse estabelecido não para financiar o déficit do orçamento, seja o ele qual for, mas ao contrário seguisse o modelo de São Tomé de pagar uma quantia anual fixa em termos reais condições (um rendimento permanente).²⁹ O orçamento anual teria então que equilibrar as receitas geradas internamente com as despesas do modo ordinário, sem ter de levar em conta a questão de poupança e estabilização das receitas de petróleo. Ele teria uma fonte previsível, estável, e permanente de receita que o permitiria financiar os déficits primários permanentes de um certo tamanho, mais ou menos como se o país tivesse uma posição de capital estrangeira positiva que rendesse juros eternamente. Em tal condição, política fiscal de compensação para estabilizar a economia doméstica poderia ser gerida por empréstimo a curto prazo como em outros países.

²⁹ Essencialmente, isso envolveria consagrar legalmente a política de poupança proposta pelo Ministério como limite de pagamentos do fundo.

Anêxo III: Memorando dos Estudantes de Direito em Defesa dos Direitos Humanos

La'o Hamutuk pediu conselho de um grupo da Escola de Direito de Harvard, Cambridge, Massachusetts, E.U.A.³⁰ sobre assuntos de direitos humanos que podem ser pertinentes ao Fundo de Petróleo de Timor-Leste. Embora não sentíssemos que todos os pontos levantados por eles fossem apropriados para incluir na nossa submissão, pode ser útil ao Grupo Organizador do Fundo de Petróleo de Timor-Leste ter o memorando que se segue.

Uma Análise do Fundo de Petróleo Proposto para Timor-Leste centrada nos Direitos Humanos³¹

**Preparado para La'o Hamutuk
pelos
Estudantes de Direito de Harvard em Defesa dos Direitos Humanos
Nate Meyer e Tyler Giannini, Conselheiro³²
26 de Novembro de 2004**

Sumário

Em um Documento de Discussão de Consulta Pública, Timor-Leste recentemente propôs um Fundo de Petróleo (aqui tratado como "o Fundo") para gerir as receitas que ele recebe do desenvolvimento de petróleo.³³ Embora este siga um modelo norueguês,³⁴ é improvável que o Fundo de Timor-Leste seja nem de perto tão eficaz. O Fundo, como imaginado atualmente, pode estar facilmente sujeito à abuso porque não há nenhum controle sério do parlamento para impedi-lo de acessar e potencialmente esvaziar o Fundo. Além disso, a lei levanta várias preocupações de direitos humanos. Primeiro, a estrutura do Fundo e a manutenção de capitais no estrangeiro³⁵ levanta questões potenciais sobre a distribuição de benefícios para as populações de Timor-Leste. Semelhantemente, investimentos do Fundo devem ser feitos em investimentos socialmente conscientes que respeitem os princípios de direitos humanos. Além disso, as provisões de transparência do Fundo não são suficientemente fortes; elas nem exigem que relatórios sejam claros e amplamente publicados, nem que sejam em idiomas acessíveis aos grupos de população minoritária. Finalmente, o Documento de Discussão não inclui explicitamente qualquer norma e/ou directriz que possa incorporar os direitos humanos ou medidas de proteção ambiental na forma como o Fundo é gerido ou utilizado.

³⁰ O Conselheiro para o grupo, Tyler Giannini, pode ser contactado na giannini@law.harvard.edu

³¹ Estes comentários focam primeiramente em questões de direitos humanos, embora muitos dos comentários podem ser aplicados noutras áreas como independência em energia (*vide supra* discussões directrizes que incluem protecção dos direitos humanos).

³² Gratos também a James Cavallaro e Amy Lehr por suas visões e comentários no memorando.

³³ *Estabelendo um Fundo de Petróleo para Timor-Leste*, Documento de Discussão da Consulta Pública, Ministério do Planeamento e Finanças, Outubro de 2004.

³⁴ *Id.* na 4.

³⁵ *Id.* na 13

Uma Descrição do Fundo

O Fundo virá a segregar todas as receitas de petróleo do governo em um Fundo de Petróleo, que será investido em bens e investimentos de baixo-risco no exterior. Como concebido no Documento de Discussão, as receitas do Fundo serão rotinamente utilizados para compensar qualquer déficit³⁶ do orçamento, e o remanescente será investido. Através de uma gestão financeira estável de Timor-Leste, a idéia é transformar as receitas de petróleo em um Fundo de poupança de longo prazo; isto será feito evitando despesas não sustentáveis de curto prazo.³⁷ O Ministério do Planejamento e Finanças e o equivalente ao banco central (a Autoridade Bancária e de Pagamentos) administrarão o Fundo³⁸. Gastar o Fundo é uma função da política orçamentária da nação, e mais especificamente do tamanho do déficit com qual o parlamento tenha que lidar; embora haja discussão sobre metas de sustentabilidade no Documento de Discussão³⁹, o Fundo não contém nenhuma obrigação nesse sentido.

Uma Fraqueza Fundamental do Fundo

O Documento de Discussão afirma que o Fundo de Timor-Leste é baseado no modelo norueguês.⁴⁰ Em muitos aspectos, isto é verdade. Porém, há uma diferença fundamental entre os fundos que fazem o modelo de Timor-Timor improvável de ser quase tão efectivo como o modelo Norueguês. O Fundo de Timor-Leste estipula para o fácil financiamento dos déficits do orçamento com o capital do Fundo.⁴¹ Em contraste, o fundo norueguês, o único programa comparável,⁴² exige que o parlamento aprove uma resolução específica cada vez que ele pretenda acessar capital do fundo, tornando assim mais difícil de gastar o dinheiro.⁴³ Esta é uma diferença crucial; o parlamento Timorese poderá tratar o dinheiro do fundo simplesmente como parte do orçamento, e será livre para gastá-lo à vontade. O processo proposto para Timor-Leste também faz o processo de acessar o dinheiro menos público; enquanto que a Noruega exige uma resolução parlamentar (com

³⁶ *Id.* Na pág. 11 (“A saída do Fundo vai ser o montante necessário para financiar o déficit do orçamento do governo (excluindo as receitas de petróleo). Este desenho cria um vínculo direto entre o déficit orçamentário (excluindo o petróleo) e o uso de capital do Fundo. Um aumento nas despesas do governo ou uma redução dos impostos (das actividades domésticas) resultam em alocações menores para o Fundo.”). O Documento de Discussão reconhece algumas possibilidades para empréstimo, mas dedica mais atenção à compensação do déficit orçamentário pelo Fundo. *Id.* Na pág. 13.

³⁷ *Id.* Na pág. 8, “Riqueza de Petróleo, uma Benção ou uma Maldição?”

³⁸ *Id.* Na pág. 13

³⁹ *Id.* Na pág. 16-24

⁴⁰ *Id.* Na pág. 4.

⁴¹ *Id.* Na pág. 11.

⁴² O Chad tem um fundo mais limitado que envolve alguma supervisão do gasto do petróleo, e separa 10% das receitas em um fundo limitado. Charles McPherson, “Petroleum Revenue Management in Developing Countries,” *Banco Mundial*, pág. 13-14.

⁴³ Norway Act no. 36 de 22 de Junho de 1990, §3 (“O capital do Fundo só pode ser usado para transferências ao orçamento do governo central conforme uma resolução do Storting (parlamento norueguês). O capital do Fundo não ser usado de nenhuma outra maneira, nem pode ser usado para fornecer crédito ao governo central ou entidades de sector privado.”).

procedimentos e protecções parlamentares que a acompanham), a transferência automática do fundo Timorese virá a ser relativamente quieta.

A Noruega efectivamente coloca as receitas de petróleo em uma “caixa trancada”. Timor-Leste tem a parte da caixa, com fundos segregados, mas não a tranca, com nada semelhante a um procedimento de barreira. Sem esta tranca, o Fundo pode não justificar os seus custos.

Direitos Humanos: Investimento Estrangeiro

Os capitais do Fundo vão ser investidos em “capitais financeiros estrangeiros de baixo risco”, o que levanta várias questões, especialmente dada a grande fraqueza do Fundo discutida acima.⁴⁴ Primeiro, por definição, isso significa que os fundos que entram em Timor-Leste vão ser mantidos no estrangeiro, o que vai impedi-los potencialmente de serem usados para os melhoramentos ou administração dentro de Timor. Devido a preocupação sobre a possibilidade de corrupção e receio de afectar as economias locais,⁴⁵ muito pouco do fundo pode acabar sendo usado para investimentos de longo-prazo dentro de Timor-Leste (ex. estradas, habitações, etc.) se o processo orçamentário enfatizar demasiadamente a poupança de longo-prazo ao invés do desenvolvimento “de capital físico” de curto e médio prazo.⁴⁶ Se tais decisões políticas forem feitas para deter o uso do Fundo, o excesso desta política pode ter consequências nos direitos económicos e sociais da actual população (note-se que estas necessidades devem ser equilibradas com a equidade inter-geracional e outras considerações políticas). Embora possa existir boas razões para esta política (corrupção, distorção económica, esquiva do risco), os interesses dos Timorenses no investimento local devem ser levantados.

A segunda preocupação em relação à manutenção do fundo no estrangeiro é que os benefícios desses fundos podem terminar nas mãos de um pequeno grupo de gerentes timorenses e banqueiros nos centros financeiros internacionais. Esta preocupação é especialmente forte quando se considera que não há protecções para prevenir gastos excessivos do Fundo (como acontece na Noruega); este é o cenário oposto ao da primeira preocupação levandada acima. Se, por exemplo, o dinheiro do fundo é gasto todos os anos, então na prática o dinheiro vai fluir do Fundo ao estrangeiro cada ano, e então vai voltar para Timor através do orçamento nacional. No pior caso, o fundo pode ser pouco mais do que uma maneira de canalizar milhões de dólares de dinheiro do petróleo para

⁴⁴ *Id.* na pág.13.

⁴⁵ *Id.* na pág. 13 (“A poupança do Fundo de Petróleo deve a ser investida seguramente em capitais financeiros de baixo risco no exterior, de forma que estejam disponíveis quando houver necessidade de retirar-los. Investindo uma grande parte das receitas de petróleo seguramente nos mercados financeiros internacionais, minimiza-se o risco da poupança do Fundo (‘nem todos os ovos no mesmo cesto’). Esta estratégia também tem a vantagem de colocar menos pressão na economia doméstica e contribui para um desenvolvimento económico equilibrado. (Se o fundo investisse grandes depósitos em capitais em Timor-Leste, estas actividades poderiam contribuir para um rápido crescimento nos preços e acelerar as mudanças estruturais da economia frequentemente associadas com o uso das receitas de petróleo). Há também a preocupação de que investir domesticamente pode incrementar o risco da corrupção e má-governança”).

⁴⁶ *Id.* na pág.16. O Documento de Discussão salienta que o Fundo pode ser gasto de duas formas, sobre “os capitais físicos” (e.g. infraestrutura como estradas, educação para melhorar o capital humano) ou em capitais financeiros (e.g. depósitos em bancos, obrigações financeiras e equidades – canalizados através do Fundo do Petróleo)” *Id.*

investimento de banqueiros a medida que eles gerem as transferências de capitais do fundo dentro e fora do país.⁴⁷

Finalmente, não importa aonde os capitais do Fundo sejam mantidos – localmente e no exterior – devem existir requerimentos específicos para manter os investimentos “socialmente conscientes”. Em adição aos requerimentos obrigatórios, estes poderiam ser acrescentados explicitamente aos Princípios Chaves do Fundo (Tabela 3: #6): “O investimento dos recursos do fundo devem ser exercidos em conformidade com directrizes escritas e aprovadas que enfatizem uma abordagem conservativa, de baixo risco, e **socialmente consciente** para posicionamento e administração dos fundos.”⁴⁸

Direitos Humanos: Directrizes e/ou Normas

O Documento de Discussão menciona que “muitos países têm introduzido normas fiscais”, mas depois ele rejeita a adopção de tais normas porque “elas não permitem que futuros governos reajam em circunstâncias imprevistas, tais como guerras, epidemias, mudanças demográficas, etc.”⁴⁹ Ele vai mais além, declarando que as principais considerações para se estabelecer uma política fiscal devem ser: 1) equidade inter-geracional, 2) capacidade de absorção de economia, e 3) objectivos de estabilização macro-económica.⁵⁰ Enquanto que o Documento de Discussão declara não discutir “como” o Fundo será gasto,⁵¹ essa discussão superficial de directrizes deixa direitos humanos e outras protecções sociais de fora do esquema de trabalho do Fundo.

Dado que o Documento de Discussão especificamente reconhece que “muitos países produtores de petróleo são associados com desenvolvimentos negativos como: pobreza e baixo crescimento económico, susceptível ao conflito; guerra e revolta civil, corrupção; e governo não representativo,” estruturar o Fundo de Petróleo para prevenir tais anomalias pareceria apropriado.⁵² O Fundo, por exemplo, pode ser estabelecido para incluir referência explícita aos princípios, normas e protecções aos direitos humanos.

Existem várias alternativas para incluir a protecção dos direitos humanos no esquema de trabalho do Fundo. Por exemplo, os Princípios Chave do Fundo (Quadro 3) poderiam incluir referência à protecção dos direitos humanos e do meio ambiente ou ao desenvolvimento sustentável ou mesmo a meta de alcançar independência de energia. Semelhantemente, em adição às considerações de economia e equidade inter-geracional em como o Fundo será gasto, o Fundo poderia explicitamente procurar melhorar a protecção dos direitos humanos e o desenvolvimento sustentável e prevenir resultados negativos associados com países produtores de petróleo no passado.⁵³ Outra abordagem

⁴⁷ Banqueiros internacionais e gerentes de Fundo irão solicitar pagamentos sob qualquer cenário se o Fundo for mantido no exterior, e como mencionado, isso pode valer o custo de prevenir corrupção e distorção e inflação da economia local. O Cenário no texto salienta que se o Fundo não estiver acumulando poupança de longo-prazo, então os principais beneficiários do Fundo serão os banqueiros internacionais.

⁴⁸ Documento de Discussão na pág.15 (escrito em bold e itálico acrescentado ao texto original).

⁴⁹ *Id.* nas pág.18-19.

⁵⁰ *Id.* Na pág. 19.

⁵¹ *Id.* Na pág. 5.

⁵² *Id.* Na pág. 8.

⁵³ Isso acrescentaria uma quarta consideração às Directrizes da Política Fiscal do Documento de Discussão: 1) Equidade Inter-geracional, 2) capacidade de absorção da economia, 3) objectivos

seria criar normas ou percentagens específicas do Fundo para serem dedicadas à promoção dos direitos humanos ou à aumentar a independência de energia ou outra questão social de importância.

Um mecanismo de “supervisão” pode ser usado para verificar o cumprimento das directrizes e /ou normas que serão eventualmente adoptadas. Para aliviar preocupações de que as directrizes e / ou normas possam constrangir em excesso o Fundo e a prudência de futuros governos em tempos de guerra ou crise, poderiam ser criadas normas procedurais específicas (e.g. supramaioria ou declarações de emergência nacional) para permitir desvios das provisões normais.

Direitos Humanos: Transparência

O Documento de Discussão declara que a transparência é uma meta clara do Fundo, e provisiona que relatórios do Fundo e de gastos sejam públicos.⁵⁴ Porém, transparência nesse caso é limitada à relatos em relatórios regulares do orçamento e em um único relatório anual.⁵⁵ Como mencionado acima, não há necessidade de debates sobre o gasto, para que as actividades do Fundo não apareçam necessariamente nas discussões da política do governo. Também não há exigências de que o único relatório anual seja publicado em todas as línguas faladas no país. Isto torna improvável que o gasto dos recursos do Fundo sejam facilmente acessíveis à maioria da população. Sem uma supervisão e publicidade agressiva pelas organizações da sociedade civil, o gasto e a gestão do fundo, mesmo que teoricamente públicos, serão relativamente obscuros. Transparência é um bom objectivo, e a provisão de “supervisão” seria um bom passo, mas é preciso ser mais específico. Essa transparência limitada levanta preocupações de direitos humanos, e pode ser resolvida com relativa facilidade através de exigências de relatórios bastante específicas.

de estabilização macro-económica, e 4) **protecção dos direitos humanos e do desenvolvimento sustentável e prevenção dos resultados negativos associados com os países produtores de petróleo no passado**. *Id.* na 19 (Escrita a grosso e itálico acrescentado à lista original).

⁵⁴ *Id.* na 14.

⁵⁵ *Id.* na 14-15 (“O Ministro de Planeamento e Finanças irá reportar sobre o Fundo de Petróleo através de documentos regulares do orçamento e de um relatório anual separado ...

A Autoridade Bancária e de Pagamentos vai reportar regularmente (provavelmente a cada três meses) sobre a gestão operacional do Fundo, tanto ao Ministério de Planeamento e Finanças como ao público.

Haverão auditorias externas independentes para reforçar a confiança de que o dinheiro que entra, sai ou permanece no Fundo de Petróleo não seja mal usado.

Pode-se também considerar o estabelecimento de um Conselho de Pessoas Eminentemente independente, para monitorar e informar ao Parlamento sobre todos os aspectos das operações do Fundo. Este conselho pode actuar como “supervisor”, com o objectivo de contribuir à um debate público informado e à uma gestão estável da riqueza de petróleo. Este conselho pode ser composto por algumas pessoas eminentes que tenham um vasto grau de confiança e respeito dentro da comunidade timorense. Pode-se também contemplar a inclusão de alguém vastamente respeitado internacionalmente, com integridade e conhecimento sobre a gestão da riqueza de petróleo, que poderia contribuir com uma perspectiva internacional.

Conclusões e Recomendações

O governo Timorense deveria seguir o modelo norueguês e exigir uma aprovação parlamentar para qualquer transferência proveniente do Fundo para o orçamento. Se não houver constrangimento de gastos que o acompanhe, o Fundo de petróleo pode ser ineficiente, e vai levantar preocupações de direitos humanos.

O governo Timorense também deve garantir que o Fundo seja gerido através de “investimentos socialmente conscientes”. Consequentemente, no mínimo, o governo deveria incluir referência específica para os direitos humanos e o desenvolvimento sustentável nos Princípios Chave do Fundo. O Governo deveria também considerar mais profundamente outras directrizes e normas que busquem assegurar a protecção dos direitos humanos e o desenvolvimento sustentável através da gestão e uso do Fundo. O governo Timorense deveria adoptar padrões internacionais claros e específicos para garantir que o público tenha acesso fácil e compreensível de como o Fundo está sendo usado. Finalmente, o governo deveria criar alguns mecanismos de “supervisão” específicos para verificar se o Fundo está sendo gerido e usado apropriadamente e em conformidade com seus princípios chaves.