



global witness

Comentários da Global Witness para a consulta pública sobre a Proposta de Lei do Fundo Petrolífero de Timor-Leste

A Global Witness acolhe o compromisso demonstrado por Timor-Leste para a gestão transparente das receitas de petróleo do país e agradece ao Governo pela oportunidade de tomar parte na consulta pública sobre a proposta de Lei do Fundo Petrolífero de Timor-Leste. Reconhecemos a responsabilidade tal que impõe sobre nós, como uma organização internacional, de sermos imparciais e construtivos nos nossos comentários.

Há vários aspectos da proposta Lei que criam uma base para uma lei robusta e credível que salvaguarda o interesse público de transparência e de responsabilização. No entanto, um número de provisões na proposta de Lei parecem ambíguos. Preocupa-nos que estas ambiguidades possam debilitar o funcionamento efectivo da Lei e, se um governo vier a tomar o poder em Timor-Leste que seja menos empenhado na transparência do que o actual governo, possam ser usadas para bloquear a publicação de informação que o público precisa de saber, ou obstruir a resolução de quaisquer problemas no Fundo.

Se estas ambiguidades forem resolvidas, acreditamos que o Fundo Petrolífero será demonstrativo do empenho de Timor-Leste na transparência das receitas do petróleo, e constituirá um modelo de boa governância para outros países na região.

Os seguintes aspectos da proposta de Lei parecem-nos ser muitos positivos porque asseguram clareza e abrangência. A proposta de Lei irá:

- Fornecer uma definição clara e abrangente dos pagamentos relacionados com o petróleo (Artigo 6.1).
- Assegurar que todos os pagamentos para o fundo (Artigo 19) e a partir do Fundo (Artigo 7) são feitos de uma conta única.
- Assegurar que a transparência é um princípio fundamental da gestão de receita (Artigo 18).
- Assegurar a supervisão da gestão da receita através do Conselho Consultivo do Fundo Petrolífero (Capítulo V).
- Impedir qualquer onus nos bens do Fundo (Artigo 11). Isto deverá impedir qualquer futuro governo de fazer empréstimos garantidos por receitas de petróleo, uma prática que tem causado sérios problemas fiscais e de transparência em vários países produtores de petróleo.

No entanto, gostaríamos de levantar as seguintes questões:

Divulgação pública de pagamentos pelas companhias extractivas

Parece não existir uma provisão, na proposta de Lei ou noutras leis de Timor-Leste até à data, para os pagadores de receitas (i.e. companhias extractivas, directa ou indirectamente através da Autoridade Designada do Mar de Timor) divulgarem publicamente estes pagamentos. No presente, a proposta de Lei considera que estes pagamentos serão apenas divulgados, como recibos, pelo próprio governo, sem obrigação para as companhias elas próprias de publicarem.

O benefício da “divulgação dupla” pelos pagadores e receptores de receitas é que o público pode ver claramente ambos os lados de uma transacção, e pode comparar os recibos do governo com os pagamentos pelas companhias. Isto acrescentaria à credibilidade do processo, sem impor qualquer desvantagem ao governo, e indicaria o compromisso para com a boa governância das companhias que operam em Timor-Leste.

Sabemos que certas companhias petrolíferas se opuseram à divulgação dos seus pagamentos em todo o mundo porque isto permitiria aos governos facilmente comparar os termos dos negócios que as companhias acordaram com outros governos e desta forma obter melhores negócios para os seus países. Esta falta de transparência pode beneficiar as próprias companhias, mas nós não vemos nela nenhum benefício para o interesse público de Timor-Leste. Salientamos que nos Estados Unidos, as companhias divulgam publicamente os seus pagamentos de impostos ao governo.

A “divulgação dupla” de receitas pelos pagadores e receptores é um alicerce da Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extractivas (EITI), que foi apoiada pela Conoco-Philips e muitas outras companhias petrolíferas prováveis de virem a investir em Timor-Leste, e é um aspecto central de iniciativas de transparência em países como a Nigéria e o Azerbaijão.

Recomendamos por isso que a lei requeira que as companhias extractivas publiquem todos os seus pagamentos ao governo, directa ou indirectamente através da Autoridade Designada do Mar de Timor. A EITI oferece possíveis modelos para tal divulgação.

Confidencialidade

A proposta de Lei permite que informação não seja divulgada ao público por razões de “confidencialidade” (Artigos 8.8, 10.10, 17.3, 17.7, 18.1, 20.5) mas não define que tipos de informação serão consideradas confidenciais, e em que condições.

Estamos preocupados que uma excepção absoluta de confidencialidade possa vir a ser usada no futuro para impedir a divulgação de informação que o público necessita de

saber. Para evitar esta possibilidade, a Lei deveria enunciar que tipos de informação podem ser mantidos confidenciais, por que período, e sob que autoridade. Estas pessoas deveriam ter de justificar as suas decisões ao Parlamento e ao Conselho Consultivo para o Fundo do Petróleo. A informação sobre pagamentos relacionados com petróleo é de um interesse público prioritário tal que não deveria nunca ser confidencial.

Adaptação de informação para relatórios públicos

A Proposta de Lei afirma que a informação “será preparada de uma forma que seja prontamente adequável à informação pública” (Artigos 14.2 e 17.3). Consideramos que a Lei deveria estipular que qualquer adaptação pode apenas ser feita de forma a melhorar a compreensão pelo público, e que o documento adaptado deve reflectir de forma precisa o conteúdo e significado do original. Desta forma, o público pode estar confiante que os documentos publicados incluirão toda a informação que eles precisam de saber.

Obstrução de pagamentos fora do Fundo

Um aspecto forte da proposta de Lei é o requisito claro que todos os pagamentos relacionados com petróleo deverão ir para o Fundo e que os pagamentos noutra sítio serão “nulos e inválidos” (Article 6). Recomendamos que a Lei poderá ir mais longe e proibir quaisquer pagamentos relacionados com petróleo, por qualquer parte, em qualquer lugar que não seja o Fundo.

Auditorias Independentes

Artigo 23 da proposta de Lei cobre a nomeação de um auditor independente. Compreendemos que a intenção é que o governo irá nomear o auditor independente até o Tribunal de Contas ser criado: a partir desse momento a responsabilidade passará para o Tribunal. Consideramos que esta intenção deverá ser tornada explícita, já que o fraseamento actual da proposta de lei é ambíguo e pode ser lido como significando que nenhum auditor independente precisa de ser nomeado antes do Tribunal estar operacional.

Notámos que componentes importantes do relatório do auditor independente deverão ser incluídos no relatório anual do Ministro ao Parlamento (Article 14.2). No entanto, o Artigo 20.5 afirma que: “O Ministro assegurará a publicação, na forma e maneira que for adequada para informação pública, do relatório do auditor independente. O auditor independente assegurará que ao preparar o relatório são tomadas medidas para evitar que seja revelada informação confidencial.”

Estamos perturbados com esta provisão, uma vez que a auditoria independente é absolutamente central para a credibilidade do Fundo. O que acontecerá se, numa ocasião futura, o auditor revelar discrepâncias que são embaraçosas para o governo no poder nessa altura? Estamos preocupados que um futuro governo possa interpretar

estes artigos como significando que o Ministro tem o poder de excluir partes embaraçosas do relatório do auditor antes da publicação, o que seria claramente contrário ao interesse público de transparência.

Recomendamos que a Lei deverá requerer que o relatório do auditor independente seja integralmente publicado, sem redações ou omissões, num período de tempo especificado. Talvez o relatório, na íntegra, possa ser publicado a par do Relatório Anual do Ministro.

Notámos que a proposta de lei já requer o “acesso público gratuito a informação” (Artigo 18.2) e requer que outra informação chave esteja gratuitamente disponível ao público (Artigo 18.3). A publicação na íntegra da auditoria independente e dos relatórios do Conselho ao Parlamento deverão ser consistentes com a intenção dos Artigos 18.2 e 18.3.

Recomendamos também que se o auditor independente não estiver disposto a validar a auditoria, ou incluir quaisquer requisitos no seu relatório, então o Relatório Anual deverá divulgar as objecções do auditor e quais os passos que deverão ser tomados para as resolver.

Acções de seguimento

Não fica claro, na nossa leitura da proposta de Lei, quais os passos administrativos e judiciais que deverão ser tomados se houver evidência de discrepâncias no Fundo. Poderão já existir provisões, noutra legislação de Timor-Leste de que não tenhamos conhecimento, para investigações de seguimento e, se necessário, encaminhamento ao judiciário. Acreditamos que a Lei deverá enunciar quais as acções que deverão ser tomadas se surgirem problemas, citando outras leis consoante apropriado. Isto assegurará consenso entre todas as partes sobre o que fazer se houver quaisquer problemas.

O Conselho Consultivo para o Fundo de Petróleo

A criação de um Conselho Consultivo para aconselhar o Parlamento (Artigo 15.2) é bem acolhida porque oferece uma fonte alternativa de opinião sobre as operações do Fundo. Notamos que o conselho consultivo não é tanto um ‘watchdog’ independente com fortes poderes executivos próprios, mas um órgão aconselhador do Parlamento. O Conselho terá o poder de requisitar informação do Ministro e do Banco Central, mas a proposta de Lei não lhe dá explicitamente o poder de publicar as suas conclusões ou de tomar uma acção de seguimento, para além da de informar o Parlamento.

A proposta de Lei coloca a responsabilidade final de supervisão do Fundo, e de dar seguimento a quaisquer problemas, com o Parlamento. Ao Parlamento será requisitado que publique os relatórios do Conselho “na forma e maneira que for

adequada para informação pública” (Article 17.3). Mais uma vez, há uma excepção de confidencialidade.

Ainda que reconhecendo o princípio da soberania parlamentar, vemos um problema potencial que poderá surgir no futuro. O que aconteceria se o relatório do Conselho expusesse problemas no Fundo que seriam embaraçosos para o governo da altura? Os legisladores do partido do governo poderiam enfrentar conflitos de lealdade, e a questão de publicar ou não publicar a informação poderia politizar-se, com consequências prejudiciais para a credibilidade do Fundo com o público.

Para evitar este problema potencial, a Lei deveria requerer que os relatórios do Conselho sejam automaticamente publicados, na íntegra, ao mesmo tempo que estes são dados ao Parlamento. Acreditamos que isto salvaguardaria o direito do público a informação sem trespassar nas prerrogativas do Parlamento de tomar decisões sobre o Fundo.

Também sugerimos que para além de partilhar os seus resultados com o Parlamento, ao Conselho deverá ser dado o direito de procurar conselhos junto do Provedor, ou de outras agências governamentais relacionadas com a supervisão das finanças públicas, e de partilhar os seus resultados com estas agências. Isto asseguraria que o Conselho teria acesso a melhor opinião especialista possível.

Notamos que o Conselho irá incluir antigos funcionários de alto gabarito, o que é positivo porque garantirá que as opiniões do Conselho serão tomadas seriamente. A composição é feita de entre antigos membros do executivo e membros seleccionados pelo executivo actual (um máximo sete dos 11 lugares no Conselho). Há, no entanto, apenas um lugar para o Parlamento e nenhum para o terceiro braço do governo, o judiciário. Talvez a Lei devesse assegurar o mais amplo leque de opiniões através da inclusão, por exemplo, de um representante do judiciário e um da oposição parlamentar.

Perguntamo-nos se os limites de mandato para os primeiros cinco lugares no Conselho (Article 16.1, itens a-e), e a estrita especificação de quem é autorizado a tomar estes lugares, poderá provar ser inflexível na prática. O que acontecerá se o único candidato elegível não quiser tomar o seu lugar no Conselho? Ou o que acontecerá se uma pessoa nomeada para o Conselho acaba por ser considerada inadequada? Poderá tornar-se difícil retirá-los por cinco ou 10 anos. Para evitar este problema, gostaríamos de sugerir que as categorias de pessoas elegíveis para serem nomeadas sob os termos a-e do Artigo 16.1 seja expandida, para tornar mais fácil preencher todos os lugares. Também sugerimos que os mandatos de todos os membros sejam limitados a três anos.

O representante da sociedade civil no Conselho deverá ser seleccionado pelas próprias organizações da sociedade civil. Reconhecemos que isto possa ser complicado na prática mas se o governo for visto, correcta ou incorrectamente, a

escolher o seu candidato favorito para representar as organizações não-governamentais, a credibilidade do Conselho poderia ficar enfraquecida.

Concluindo, estamos gratos ao Governo por nos ter permitido submeter estas opiniões na sua consulta pública. Estamos muito encorajados pelo progresso no sentido da transparência nas receitas em Timor-Leste e gostaríamos de oferecer qualquer ajuda que possamos dar para ajudar o Governo e os cidadãos a alcançar o objectivo de “gestão sensata dos recursos de petróleo para o benefício de actuais e futuras gerações.”

Global Witness

10 de Fevereiro de 2005