

Um Fundo Petrolífero para Timor-Leste

Questões Frequentes

1. Porque não organizar o Fundo Petrolífero como um 'Fundo Fiduciário' separado (em vez de o integrar no Orçamento de Estado)?
2. Por que razão deve o Fundo Petrolífero ser integrado no Orçamento do Estado? E como podemos assegurar que os gastos são apropriados e canalizados para áreas prioritárias?
3. Por que razão será o Fundo Petrolífero investido em aplicações financeiras? Não seria melhor investir na construção do país?
4. Por que razão será o Fundo Petrolífero investido no estrangeiro, apoiando o desenvolvimento económico noutros países em vez de o fazer em Timor-Leste?
5. Por que razão o Fundo Petrolífero só poupa em aplicações financeiras tais como títulos do tesouro dos Estados Unidos, e não em outras aplicações tais como grandes investimentos em empresas seleccionadas, propriedades, artes, equipas de futebol, etc.?

1. Porque não organizar o Fundo Petrolífero como um ‘Fundo Fiduciário’ separado (em vez de o integrar no Orçamento de Estado)?

- A organização do Fundo Petrolífero como um ‘Fundo Fiduciário’ independente, separado do orçamento regular e do processo político, não irá por si só garantir a boa gestão do fundo. A Constituição prevê que a soberania pertence ao povo, e que o Parlamento é o órgão que representa todos os cidadãos timorenses e que está investido do poder para tomar decisões legislativas e políticas. É difícil defender que um Parlamento democraticamente eleito possa constranger um posterior. Um Parlamento posterior terá liberdade para passar as suas próprias leis, o que faz com que seja difícil actualmente forçar boas políticas por meio apenas de legislação.
- Em termos práticos – a não ser que os fundos fossem transferidos para uma entidade ou estado estrangeiros soberanos nos quais Timor-Leste não tivesse interesses, seria impossível impedir um governo futuro de simplesmente revogar a lei do fundo original e usar o dinheiro como bem entendesse.
- Ainda que se estabeleça um fundo separado e que haja uma acumulação de poupanças, isso não serve como garantia de que se está a poupar dinheiro. Caso o Governo e o Parlamento entendam que não existe dinheiro suficiente para os gastos, poderão financiar planos de despesa através da contracção de empréstimos.
- A contracção de empréstimos pode ser usada como uma forma de contornar as limitações impostas pelo fundo. Isto irá não só minar a intenção política por detrás de um fundo fiduciário com estas características, como será também pouco transparente, já que o saldo do fundo não será uma representação das poupanças do governo. Por norma não é sensato ter o governo a poupar dinheiro de um lado e a pedir emprestado do outro.
- O que é importante que fique claro é que é virtualmente impossível estabelecer legislação e regras rígidas que garantam uma boa política. Um mau governo conseguirá quase sempre encontrar uma forma de implementar más políticas. Esta é a experiência de outros países produtores de petróleo.
- É necessário que o Fundo Petrolífero contribua para uma boa política fiscal, sendo o bom planeamento e a boa execução dos orçamentos do sector público fundamentais para evitar a maldição dos recursos que se abateu sobre tantos países produtores de petróleo. Desta forma é melhor reconhecer o estatuto do fundo como um fundo orçamental, estabelecer a base para persuasão moral, construir capacidades e desenvolver um consenso amplo sobre a gestão da riqueza petrolífera através da informação, transparência e responsabilização. (Ver também Questão número 2.)

2. Por que razão deve o Fundo Petrolífero ser integrado no Orçamento do Estado? E como podemos assegurar que os gastos são apropriados e canalizados para áreas prioritárias?

- O processo orçamental é o processo através do qual o país toma decisões sobre que receitas levantar, o que gastar e como gastar. É assim que deve ser e um fundo petrolífero não deve interferir. Caso haja algum problema com o processo orçamental, o problema deve ser resolvido. Tentar contorná-lo acrescentando um processo orçamental diferente (o fundo petrolífero) não é a solução. Para lá disto, não está de acordo com a Constituição ter um Orçamento de Estado que não seja aprovado pelo Parlamento ou que contenha dotações ou fundos secretos.
- É mais importante fortalecer as instituições existentes do que construir outras novas. A nossa Constituição atribui ao Parlamento um papel muito importante. O Fundo Petrolífero proposto fortalece o Parlamento e procura também fortalecer a capacidade por parte deste em legislar boas políticas. E quem melhor para decidir sobre financiamento a áreas prioritárias se não o Parlamento, eleito pelo povo?
- Regras orçamentais rígidas para regular as políticas são problemáticas. Podemos pensar que temos a regra certa neste momento, mas as coisas mudam. Poderão ser necessárias alterações nos gastos devido a um grande projecto de infra-estruturas, uma catástrofe natural, uma guerra, etc. Não podemos apurar e prever a política fiscal para um futuro muito distante.
- As regras são também problemáticas, uma vez que têm de ser monitoradas e aplicadas. Haverá sempre problemas em termos de credibilidade e revogação (ver o pacto de crescimento e estabilidade da UE), bem como um esforço em termos gerais desperdiçado no que se refere à “conformidade”.
- O Parlamento e o Governo serão sempre capazes de mudar a regra no futuro. Deste modo é melhor reconhecer que o Parlamento e o Governo são soberanos e fortalecer a base para uma boa elaboração de políticas através de um forte instrumento de poupanças e uma directiva em termos de “política de despesas e poupanças”.
- Existem muito poucos exemplos de boa gestão de riqueza petrolífera e fundos petrolíferos. Um exemplo bem sucedido é o da Noruega. Deste modo escolhemos partir das experiências positivas da Noruega, sendo dois dos aspectos principais a integração no Orçamento de Estado e a incidência no processo orçamental regular, mas criando então um Fundo adaptado à realidade timorense.
- Para lá disto, é importante ter em conta que a questão do Fundo Petrolífero foi prevista na Constituição, mais especificamente no Artigo 139º. O parágrafo 2 refere-se ao “estabelecimento de reservas financeiras obrigatórias” no caso dos recursos naturais que são “essenciais para a economia”. A Constituição prescreve igualmente que estes recursos “serão usados de um modo justo e equitativo de acordo com o interesse nacional”. O que é o “interesse nacional” muda com o tempo, só podendo ser determinado pelo Governo e Parlamento legítimos.

3. Por que razão será o Fundo Petrolífero investido em aplicações financeiras? Não seria melhor investir na construção do país?

- Grandes quantidades de receitas petrolíferas continuarão a ser investidas em Timor-Leste – na construção de estradas, na melhoria da educação e na prestação de melhores cuidados de saúde. Isto é feito através do Orçamento regular do Estado.
- A política recentemente adoptada do Governo sobre poupanças e despesas significa que iremos tentar aumentar os gastos ao longo do Orçamento de Estado (FCTL) em 1/3 durante os próximos anos. Pressupostos:
 - A política é de manter o valor real da riqueza petrolífera (FP + reservas petrolíferas por extrair).
 - Isto traduz-se no gasto dos rendimentos sustentáveis estimados da riqueza petrolífera, os quais de acordo com os cálculos actuais são de \$70 milhões por ano. (3% taxa real multiplicado por \$2 343 milhões – o valor actual da riqueza petrolífera)
 - Soma-se a isto \$30 milhões de receitas domésticas e fica-se com despesas sustentáveis de \$100 milhões. Os gastos no ano passado foram \$75 milhões.
- A política de poupanças do Governo trará um aumento acentuado nos gastos e porá de parte dinheiro para o futuro, em benefício da geração actual e das gerações futuras, de um modo equilibrado e equitativo.
- Será um grande desafio aumentar os gastos neste montante, garantindo ao mesmo tempo que as despesas são adequadas e que não representam desperdício. Aqueles que dizem que os gastos deveriam ser muito superiores ao registado de presente não dão o devido valor ao desafio de executar devidamente o orçamento, evitando desperdícios.
- Não compete ao Fundo Petrolífero investir nas infra-estruturas, saúde e educação. Este é o papel do Orçamento de Estado, proposto pelo Governo e aprovado pelo Parlamento – conforme previsto na Constituição.
- Timor-Leste pode poupar investindo em 'activos físicos' ou em 'aplicações financeiras'.
 - Investimento em 'activos físicos': feito através do orçamento, determinado pela possibilidade de investir o dinheiro de forma adequada (bons retornos).
 - Investimento em 'aplicações financeiras': no Fundo Petrolífero. O montante das poupanças reflecte as decisões orçamentais (sobre consumo e investimento em activos físicos).
- Embora se possam identificar muitas áreas que necessitam de mais dinheiro, não podemos deixar de ver isto em relação com o que podemos pagar. Caso se gaste muito dinheiro em poucos anos irá fazer com que os gastos sejam reduzidos de um modo abrupto no futuro, o que não é um desenvolvimento desejável.
- A extracção petrolífera representa o gasto de um recurso não renovável. As receitas petrolíferas não são rendimentos propriamente ditos, mas sim uma transformação de activos a partir de recursos petrolíferos para dinheiro. Uma política de poupar dinheiro no Fundo Petrolífero significa que as nossas crianças podem também eles desfrutar da riqueza petrolífera.
- As experiências de outros países produtores de petróleo mostram que é sensato poupar dinheiro (num fundo).

4. Por que razão será o Fundo Petrolífero investido no estrangeiro, apoiando o desenvolvimento económico noutros países em vez de o fazer em Timor-Leste?

- O Fundo Petrolífero será investido no estrangeiro porque tal é bom para Timor-Leste, não por desejarmos apoiar o desenvolvimento noutros países. As experiências de outros países produtores de petróleo mostram que é melhor guardar o dinheiro no estrangeiro.
- Timor-Leste não precisa apenas de dinheiro para conseguir um desenvolvimento forte e sustentável, são também necessárias boas políticas, um bom ambiente regulador, a construção de instituições, a melhoria da educação, o fomento das qualidades empresariais, etc. (isto é, o aumento do valor do capital humano).
- As aplicações financeiras do Fundo Petrolífero não trariam um melhor desenvolvimento económico para Timor-Leste caso fossem investidas localmente. O que aconteceria se depositássemos o dinheiro no BNU, no Banco Mandiri ou na ANZ? Não seria provável que aumentassem substancialmente o volume dos seus empréstimos (os quais são determinados pela valia do crédito dos seus clientes), sendo ao invés que a maior parte dos fundos seria investida no estrangeiro. É melhor fazermos estes investimentos no estrangeiro nós mesmos, eliminando assim os custos inerentes ao intermediário.
- O Fundo Petrolífero tornar-se-á muito grande. A economia timorense não é suficientemente grande para absorver todas as poupanças, de modo que precisamos de guardar dinheiro no estrangeiro. O país como um todo só pode poupar em aplicações financeiras acumulando activos estrangeiros. Caso o Fundo Petrolífero invista em activos financeiros domésticos, ou o sector privado investe no estrangeiro – ou as poupanças nacionais irão cair.
- Os investimentos no estrangeiro reduzem o risco dos investimentos do Fundo – não estão todos os ovos na mesma cesta. (Todos os ovos na mesma cesta significa que se a cesta cair ao chão todos os ovos se partem.) O investimento no estrangeiro reduz tanto o risco financeiro como o risco político.
- O risco financeiro é reduzido através do investimento numa vasta gama de aplicações financeiras em mercados bem regulados e líquidos, permitindo a venda imediata dos investimentos caso tal seja necessário.
- O risco político é reduzido pela diminuição do âmbito para considerações políticas que influenciem as decisões concretas sobre investimento, o que de outro modo poderia levar a maus retornos e à emergência de má governação e de corrupção. (O PM, a Ministra das Finanças e a ABP não teriam mãos a medir com tantos empresários a apresentarem as suas ideias para investimento.) Outro aspecto da redução do risco político é a experiência do Kuwait em 1991. Embora o país tenha sido invadido pelo Iraque, o governo do Kuwait continuou a ter acesso aos seus fundos, uma vez que a maior parte destes estavam investidos no estrangeiro.

5. Por que razão o Fundo Petrolífero só poupa em aplicações financeiras tais como títulos do tesouro dos Estados Unidos, e não em outras aplicações tais como grandes investimentos em empresas seleccionadas, propriedades, artes, equipas de futebol, etc.?

- O Fundo Petrolífero deve ser a nossa conta de poupanças, o nosso ‘porquinho mealheiro’. Isto significa que o dinheiro deve ser investido de modo seguro e de uma forma que possa ser facilmente recuperável quando e se precisarmos dele para financiar o orçamento. Deste modo devemos evitar projectos de risco elevado e com retornos (juros) incertos.
- Há três fontes de risco importantes que precisamos de ter presentes: risco de câmbio, risco de crédito e risco de taxa de juro:
 - Risco de câmbio: Uma vez que em Timor-Leste utilizamos o dólar norte-americano (USD), devemos como princípio limitarmo-nos a investimentos em USD, por forma a evitar flutuações cambiais que influenciem o valor do Fundo Petrolífero.
 - Risco de crédito: Os investimentos que por norma acarretam o menor risco de omissão são os títulos (empréstimos) emitidos pelos governos com uma classificação de crédito absolutamente sólida (por exemplo EUA, Canadá, Europa Ocidental). Isto significa que há uma probabilidade muito elevada de o governo pagar o seu título (empréstimo).
 - Risco de taxa de juro: Normalmente pode-se conseguir uma taxa de juro superior comprando-se títulos com uma maturação mais longa. Mas é também preciso ter presente que as alterações nas condições dos mercados financeiros afectam os níveis das taxas de juro, o que por sua vez afecta o valor dos títulos aquando da sua venda. Um investidor em títulos deve assim começar por escolher um título cuja maturação corresponda à altura em que o investidor necessite dos fundos.
- Uma pasta de investimento provável para o FP seria talvez títulos do governo denominados em USD e com uma duração algures entre 1 e 5 anos.
- O investimento em acções / quotas não seria adequado para Timor-Leste nesta fase, uma vez que estas são mais arriscadas (o valor das aplicações varia mais ao longo do tempo). Caso o Fundo Petrolífero cresça e fique claro que não haverá grande necessidade de aceder ao dinheiro a curto / médio prazo, poderá fazer sentido Timor-Leste considerar daqui a alguns anos se será boa ideia investir uma soma moderada em acções. De igual modo, seria sensato rever outros aspectos da afectação de aplicações (risco de câmbio, risco de crédito e risco de taxa de juro).
- Não se recomendam grandes participações em empresas seleccionadas (o governo ou algum investidor escolher empresas que acredite irem ter melhores resultados do que outras). Isto também se aplica a investimentos em propriedades ou outros tipos de investimentos menos convencionais (arte, equipas de futebol, etc.). Um governo por norma não é muito bom a escolher “vencedores”, esta é uma lição que muitos países aprenderam às suas custas.
- As experiências de outros países sugerem uma pasta de investimentos como a que estamos a propor para Timor-Leste.