



Estabelecimento de um Fundo Petrolífero para Timor-Leste

*Dr Mari Alkatiri
Primeiro-Ministro
da Republica Democratica de Timor-Leste*

Novembro de 2004

Objectivo desta Apresentação

- **Ponto de partida:** Timor-Leste possui consideráveis recursos petrolíferos. À medida que os recursos são extraídos, haverá um aumento - e posteriormente descida - significativos nas receitas.
- **Desafio:** Gerir de forma sábia a riqueza petrolífera.
- **Experiências internacionais:** O petróleo pode facilmente revelar-se uma maldição em vez de uma benção.
- **Pré-condição para o sucesso:** É necessário um público informado e um acordo amplo sobre a estratégia de gestão da riqueza petrolífera. A consulta e a participação do público são assim vitais.
- **Fundo Petrolífero:** Um fundo pode ser uma ferramenta útil para gerir a riqueza petrolífera. O fundo deverá ser estabelecido em 1 de Julho de 2005.
- **O meu trabalho hoje:** Explicar o Fundo proposto no contexto da gestão da riqueza petrolífera. Fazer uso de experiências internacionais, incluindo a da Noruega. Tomar nota das vossas reacções.
- **Próximo passo:** O Conselho de Ministros irá propor ao Parlamento uma Lei sobre o Fundo Petrolífero (provavelmente em princípios de 2005).

Agenda

- I. **Porquê um fundo petrolífero?**
 - **Poupar dinheiro. Consumo adequado**
- II. Riqueza petrolífera - uma benção ou uma maldição?
- III. A concepção do Fundo Petrolífero
- IV. Quando e como gastar o dinheiro

Porquê um Fundo Petrolífero?

- As receitas petrolíferas **complicam a política fiscal**
- As receitas petrolíferas são **diferentes** das outras receitas:
 - *Não são bem rendimentos*, mas sim uma transformação da riqueza (de petróleo & gás em dinheiro). As reservas petrolíferas vão sendo gastas, e eventualmente vão-se esgotar.
 - "*Dinheiro livre*". Não reduzem os gastos no sector privado como outras receitas do governo.
 - São mais *voláteis e incertas* do que outras receitas.
- Um fundo pode dar resposta à necessidade de **estabilização** (dos gastos públicos) e de **poupanças** (para as gerações futuras)



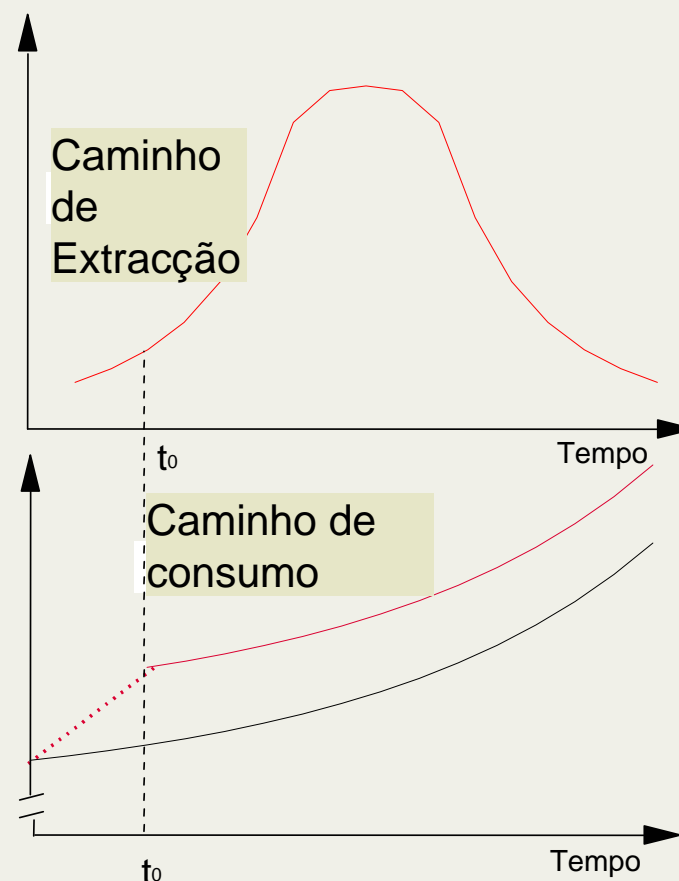
É necessário poupar uma fatia substancial das receitas petrolíferas – separar os gastos dos rendimentos correntes com actividades do petróleo & gás. Um Fundo Petrolífero pode ser um instrumento adequado para poupanças

Gestão da riqueza - da teoria à prática

- Os gastos devem ser separados dos rendimentos actuais do petróleo e gás
- Um Fundo Petrolífero pode apoiar a gestão financeira caso tenha:
 - Amplo apoio político e público
 - Regras claras
 - Armazene poupanças genuínas



Um Fundo Petrolífero não substitui uma gestão fiscal sólida. Mas um fundo bem concebido pode ajudar a construir consciencialização pública e a apoiar uma gestão sábia e a longo prazo da riqueza petrolífera

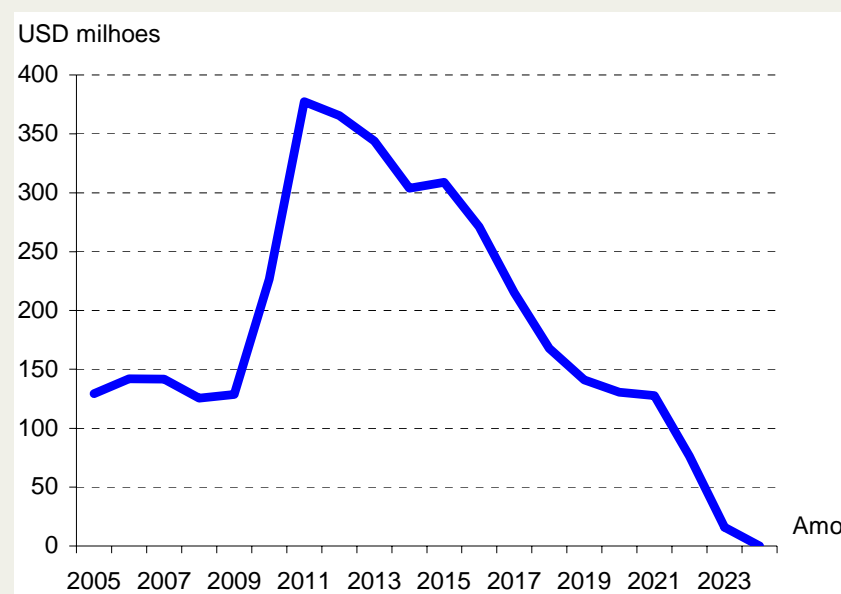




Riqueza petrolífera de Timor-Leste

- As projecoes mostram que as receitas irao ultrapassar os \$350m em 2011
- As receitas são grandes em relação à economia (em 2004-05: despesas do FCTL \$75m, despesas de fontes combinadas \$245m, PIB \$350m.)
- As receitas futuras estão estimadas na ordem dos \$3.7 mil milhões, mas há uma grande incerteza (+/- \$2 mil milhões dependendo apenas dos preços do petróleo)

Projecção das receitas petrolíferas

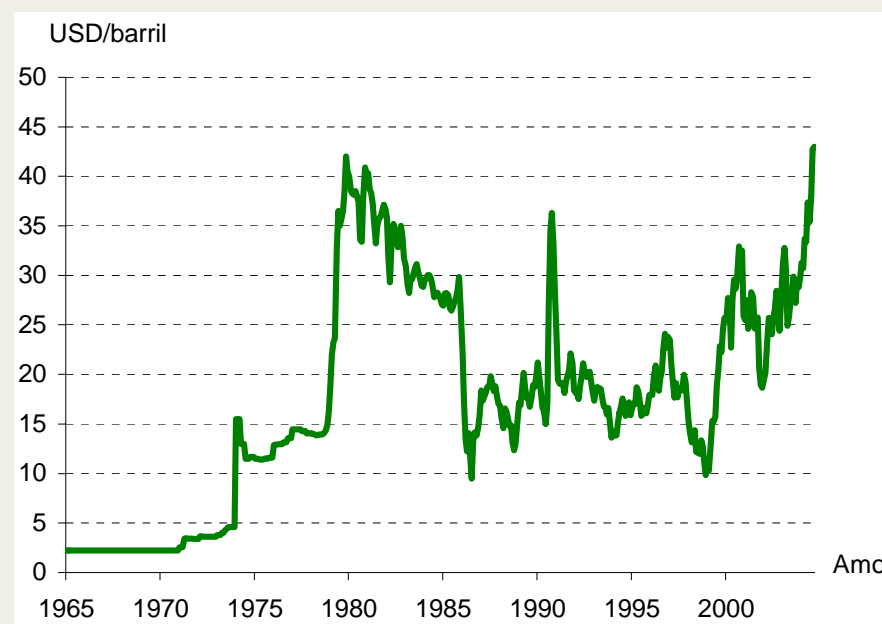


As receitas petrolíferas são importantes para Timor-Leste (mas não tanto como as qualificações humanas)

Incerteza significativa em relação à dimensão das receitas petrolíferas esperadas

- **Geologia:**
Novos campos a serem descobertos?
- **Legal:**
Fronteiras marítimas não definidas
- **Operacional:**
A extracção de petróleo é um processo complexo, os custos são incertos. Depende-se de apenas um campo
- **Preços do petróleo & gás:**
Grandes flutuações (gráfico)

Historial dos preços do petróleo



A gestão da riqueza petrolífera deve levar em conta esta incerteza

Agenda

- I. Porquê um fundo petrolífero?
 - Poupar dinheiro. Consumo adequado
- II. **Riqueza petrolífera - uma benção ou uma maldição?**
 - **Benção se bem gerida. Maldição se mal gerida**
- III. Concepção do Fundo Petrolífero
- IV. Quando e como gastar o dinheiro

Petróleo - Uma Bênção ou uma Maldição?

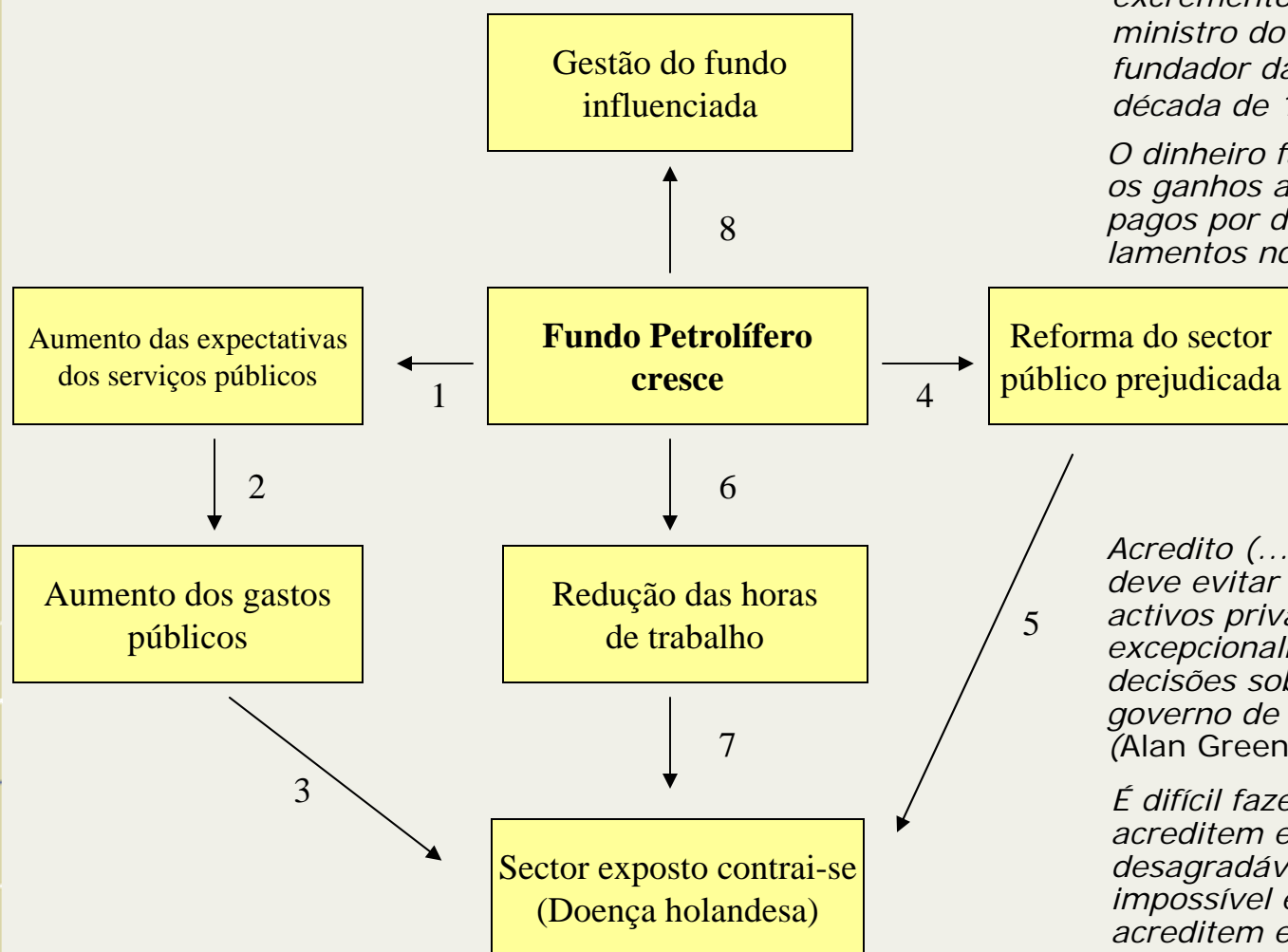
Bênção

- Dádiva da mãe natureza
- Irá aumentar o nível de vida dos timorenses
- Pode ser um catalisador para um crescimento económico mais rápido, aumentando os investimentos nas infra-estruturas (estradas) e no capital humano (educação), o que dará azo uma vez mais a nova criação de riqueza

Maldição

- O petróleo é "*o excremento do diabo*"
- O petróleo dá azo a actividades não conducentes ao bem-estar do país
- As experiências internacionais justificam sérias preocupações ("*a maldição dos recursos*"):
 - Pobreza e crescimento económico mais lento
 - Conflitos, guerras e perturbações civis
 - Corrupção
 - Governo não representativo

O que nos faz o dinheiro do petróleo?



O petróleo será a nossa ruína. É o excremento do diabo.. (Sr Alfonso, ministro do petróleo da Venezuela e fundador da OPEP, princípios da década de 1970)

O dinheiro fácil é mau. Representa os ganhos a curto prazo que serão pagos por distorções imediatas e lamentos no futuro. (David Landes)

Acredito (...) que o governo federal deve evitar a acumulação de activos privados já que seria excepcionalmente difícil isolar as decisões sobre investimentos do governo de pressões políticas. (Alan Greenspan)

É difícil fazer com que as pessoas acreditem em realidades desagradáveis, mas é totalmente impossível evitar que elas acreditem em mentiras descaradas mas agradáveis. (Sigrid Undset)

Como evitar a maldição dos recursos?

- Políticas prudentes, transparência e responsabilização por operações em várias áreas
 - Gestão e regime fiscal para a extracção de petróleo e gás
 - Pagamentos de companhias petrolíferas (ITIE/EITI)
 - Planeamento e execução de orçamentos governamentais
 - Gestão de poupanças financeiras (Fundo Petrolífero)
- Instituições do sector público de alta qualidade
- Construir consenso sobre uma gestão sábia e a longo prazo da riqueza petrolífera, em benefício de todos os timorenses
- Necessário um público informado e um sentimento claro de posse do Fundo Petrolífero entre a população timorense



É importante aumentar a compreensão do público e conceber políticas que dêem ênfase à transparência e à responsabilização

Transparência e Responsabilização no que toca ao Fundo Petrolífero

- Elevado grau de transparência na concepção e operações do fundo
- Reporte abrangente e acessível sobre gestão do fundo, e sobre se o fluxo de saída do Fundo é consistente com as considerações a longo prazo
- MPF: Reporte nos documentos orçamentais e Relatório anual
 - Fluxo de entrada e de saída do fundo
 - Se o fluxo de saída do fundo é consistente com as considerações a longo prazo
 - O retorno, o valor acumulado e a estratégia de investimento do fundo

Transparência & Responsabilização no que toca ao Fundo Petrolífero (continuação)

- ABP: Reporte trimestral sobre a gestão operacional (valor do fundo, aplicações, actividades de investimento, controlo de riscos, etc.)
- Auditorias externas e independentes (através do MPF e da ABP)
- *Comité de Directivo de Investimentos* ira assessoriar a MPF para fortalecer a qualidade dos pareceres anteriores à tomada de decisões
- Considerar o estabelecimento de um "garante" independente - um *Conselho de Pessoas Eminentes* para monitorar e aconselhar o Parlamento sobre todos os aspectos das operações do Fundo?

Deve ser dada ênfase à transparência e responsabilização em todos os aspectos do Fundo Petrolífero, uma vez que isto é essencial para assegurar apoio no que diz respeito a uma gestão sábia da riqueza petrolífera.

Agenda

- I. Porquê um fundo petrolífero?
 - Poupar dinheiro. Consumo adequado
- II. Riqueza petrolífera - uma benção ou uma maldição?
 - Benção se bem gerida. Maldição se mal gerida
- III. **Concepção do Fundo Petrolífero: Fluxos de Entrada, Fluxos de Saída, Gestão**
 - **Política abrangente. Fortalecimento das instituições existentes. Transparência e responsabilização**
- IV. Quando e como gastar o dinheiro

Concepção do Fundo Petrolífero – princípios fundamentais

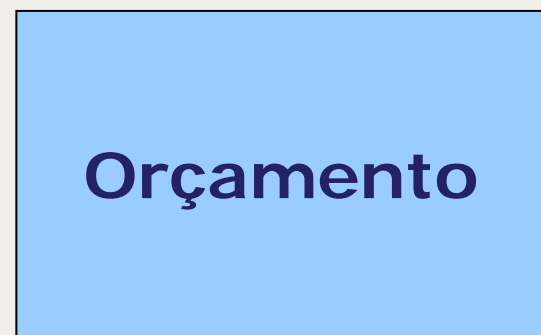
- Integrado com o orçamento
 - Evitar a duplicação, políticas coordenadas garantindo melhores resultados, capacitação das instituições existentes
- Gestão prudente
 - Investimentos seguros, activos tidos fora do país, não onerados
 - Investimentos domésticos acarretam maiores riscos, podem danificar a economia (inflação do preço dos activos, má governação)
- Transparência e responsabilização
 - Divulgação pública das finanças, explicação de políticas, mecanismos para impedir o uso indevido, auditorias externas.
 - Evitar o uso não autorizado dos fundos, decisões melhores e mais bem informadas, construção de confiança do público
- Soberania do Parlamento mantida

Como funciona o Fundo Petrolífero proposto

Receitas petrolíferas +
Retorno dos investimentos



Receitas domésticas



Transferência
para financiar o
défice
orçamental
(excluindo o
petróleo)



Despesas
• consumo
• investimento
(infra-estruturas,
capital humano)

Agenda

- I. Porquê um fundo petrolífero?
 - Poupar dinheiro. Consumo adequado
- II. Riqueza petrolífera - uma benção ou uma maldição?
 - Benção se bem gerida. Maldição se mal gerida
- III. Concepção do Fundo Petrolífero: Fluxos de Entrada, Fluxos de Saída, Gestão
 - Política abrangente. Fortalecimento das instituições existentes. Transparência e responsabilização
- IV. **Quando e como gastar o dinheiro (política de poupanças)**
 - **Deve ter gastos sustentáveis**



É preciso lembrar que o Fundo Petrolífero é o veículo de poupanças, e que está separado das decisões sobre política de poupanças.

Política de poupanças - quanto gastar agora e quanto poupar para depois?

- O orçamento governamental regular decide a política de poupanças. Quanto é gasto em consumo público e quanto é poupado. E também a decisão de poupar investindo em **'activos físicos' ou em aplicações financeiras** (no Fundo Petrolífero). Depende da rentabilidade
- A taxa de retorno em alguns projectos de investimento em infra-estruturas e capital humano em Timor-Leste excede os retornos financeiros. Porém um constrangimento crucial prende-se com a **capacidade das instituições locais** em identificar e implementar estes projectos.
 - Esta é uma lição importante de outros países (e não apenas países em vias de desenvolvimento)
 - *"Não é necessária sofisticação para tomar a decisão sensata de depositar rendimentos minerais de rápido crescimento no banco, até que surja uma oportunidade adequada para gastar o dinheiro."* (Marion Rodesky)

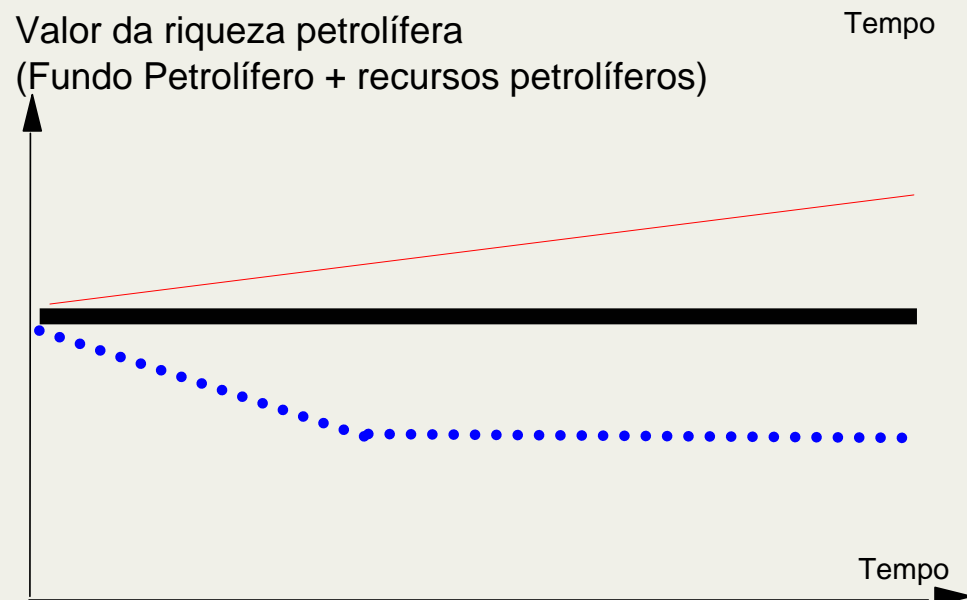
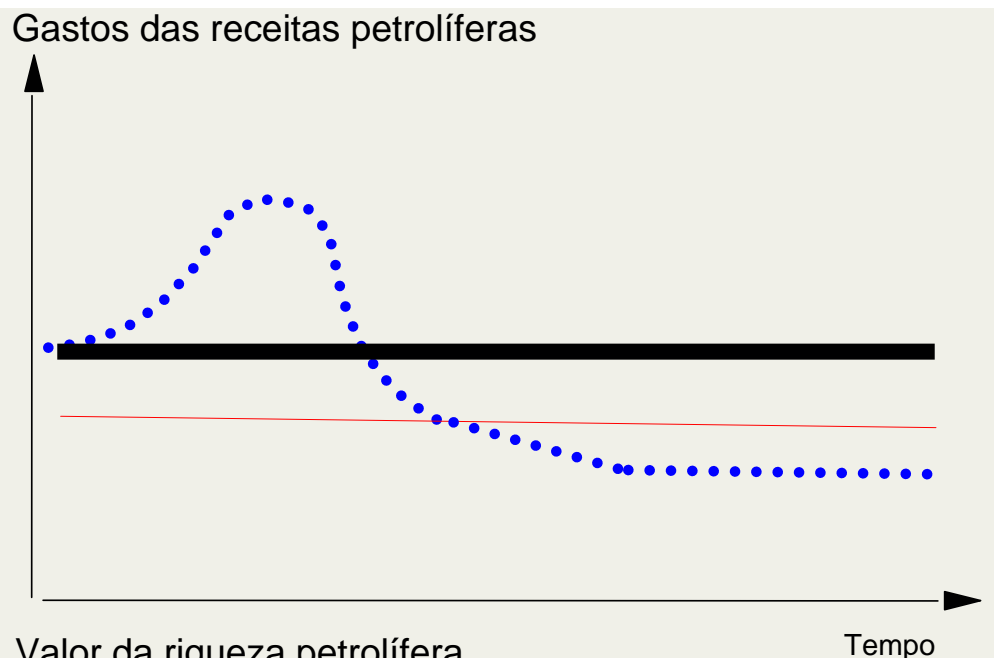
Quadro de política fiscal

- Muitos países têm **normas ou directivas fiscais** (tais como limites aos défices orçamentais ou à dívida). O objectivo é implementar uma boa política fiscal através da redução da discricção.
- Quer haja uma política de poupanças formalizada ou não, é necessário dar atenção a se o **fluxo de saída do Fundo Petrolífero** é consistente com as considerações a longo prazo
- A política fiscal deve considerar:
 - A equidade entre gerações
 - A capacidade de absorção da economia
 - A estabilização macro-económica

Possíveis directivas de política fiscal

- Manter constante o valor da riqueza petrolífera
- Manter constante o valor da riqueza petrolífera per capita (quando a população crescer)
- Levantamento parcial da riqueza petrolífera a médio prazo, seguido de estabilização

Nota: Estes gráficos servem apenas como ilustração geral. Os perfis concretos podem ser muito diferentes, dependendo da formulação de política. Existem também diferentes níveis de risco em torno dos perfis, os quais não são apresentados nas ilustrações.



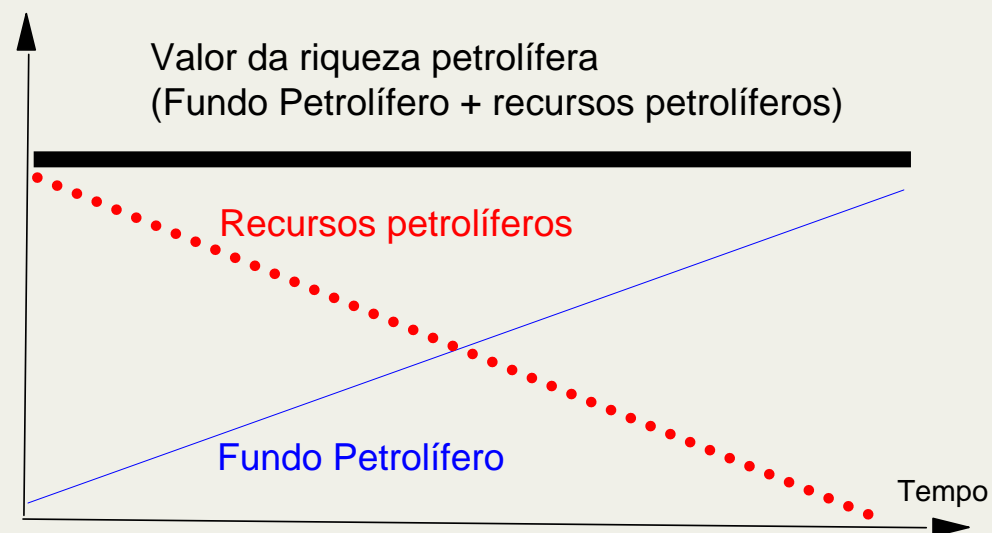
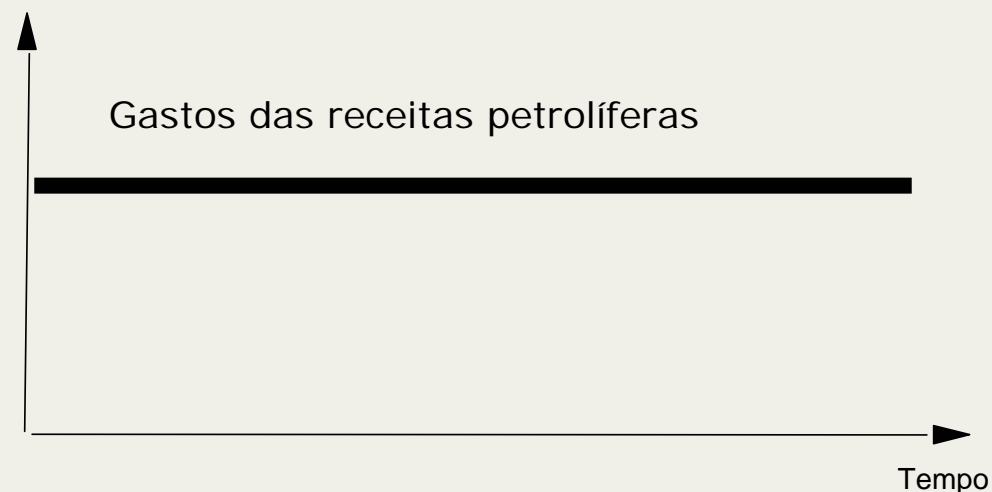
Política de poupanças do Governo

▶ ***Manter constante o valor da riqueza petrolífera***

O que significa:

Gastar o "rendimento permanente" (pode-se retirar a mesma quantia para sempre)

Nota: Estes gráficos servem apenas como ilustração geral.

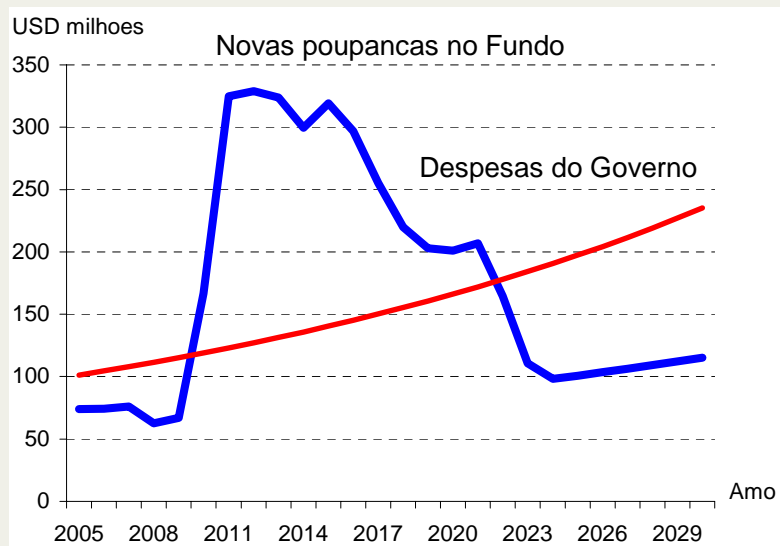


Política de poupanças do Governo: Manter constante o valor real da riqueza petrolífera

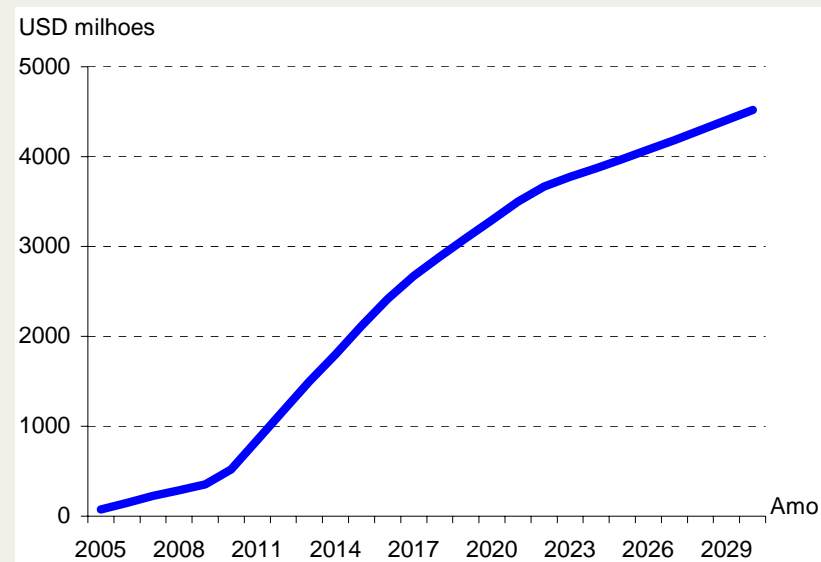
- O que significa gastar o "rendimento permanente"
 - Pode-se retirar a mesma quantia para sempre
- A despesa sustentável para Timor-Leste é acima dos \$100m
 - Receita doméstica (acima dos \$30m)
 - Receita permanente proveniente do petróleo (acima dos \$70m)
 - Mas: Existirão revisões (ex. Devido aos preços do petróleo)
- Espaço de manobra para um aumento gradual na despesa
 - A despesa situou-se nos \$75 m no ano passado
 - Certificar que despesas adicionais não são desperdiçadas
- Poupanças aumentarão depressa

Presentes estimativas para a política de poupança (em termos nominais)

Despesas do Governo e poupanças financeiras



Poupanças acumuladas no Fundo Petrolífero



Resumo da Proposta do Fundo Petrolífero

- **Objectivo:** Um instrumento para gerir de forma sábia a riqueza petrolífera, para ajudar a construir uma compreensão da necessidade de poupar uma fatia substancial das receitas petrolíferas.
- **Os rendimentos do Fundo:** Todas as receitas petrolíferas + retornos de investimentos
- **As Despesas do Fundo:** O montante necessário para financiar o défice orçamental do governo (excluindo receitas petrolíferas). Isto significa um Fundo totalmente integrado no orçamento do governo.
- **Gestão do Fundo:** O fundo deverá ser investido de forma segura em aplicações financeiras de baixo risco no estrangeiro. O MPF tem a responsabilidade global, sendo que a gestão operacional será delegada à ABP.
- **Transparência:** Haverá um elevado grau de transparência nas operações, incluindo reportes abrangentes e acessíveis sobre a gestão do Fundo e sobre se o fluxo de saída é sustentável. Poder-se-á considerar o estabelecimento de um *Conselho independente de Pessoas Eminentes*, para funcionar como garante.



Estabelecimento de um Fundo Petrolífero para Timor-Leste

*Maria Madalena Brites Boavida
Ministra do Plano e das Financas
da Republica Democratica de Timor-Leste*

Novembro de 2004

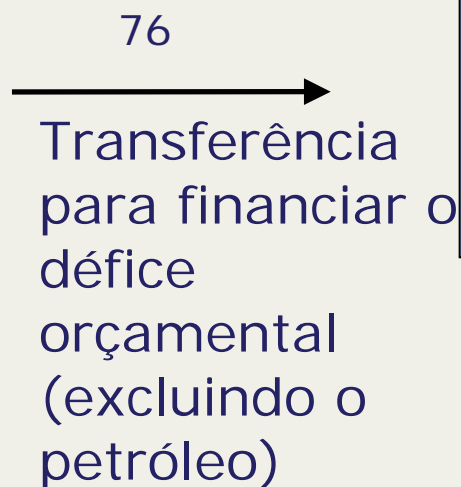
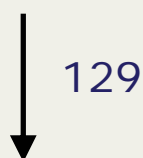
Concepção do Fundo Petrolífero – princípios fundamentais

- Integrado com o orçamento
 - Evitar a duplicação, políticas coordenadas garantindo melhores resultados, capacitação das instituições existentes
- Gestão prudente
 - Investimentos seguros, activos tidos fora do país, não onerados
 - Investimentos domésticos acarretam maiores riscos, podem danificar a economia (inflação do preço dos activos, má governação)
- Transparência e responsabilização
 - Divulgação pública das finanças, explicação de políticas, mecanismos para impedir o uso indevido, auditorias externas.
 - Evitar o uso não autorizado dos fundos, decisões melhores e mais bem informadas, construção de confiança do público
- Soberania do Parlamento mantida

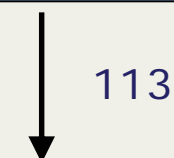
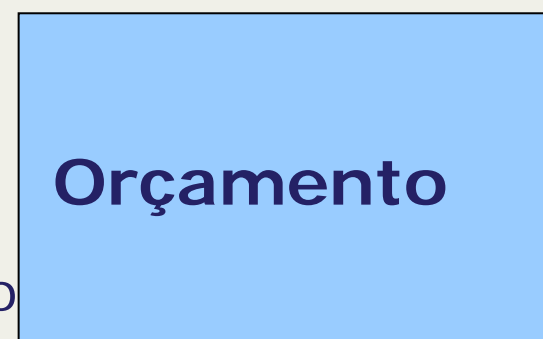
Ilustração de como o Fundo Petrolífero está integrado com o orçamento fiscal

Orçamento e Fundo Petrolífero	2006-07	2007-08
Total das receitas		166
Receitas das actividades petrolíferas		117
Retorno dos Investimentos do Fundo Petrolífero		12
Receitas Domésticas		37
Total das despesas		113
Despesas com as actividades petrolíferas		0
Despesas domésticas		113
Total do Saldo Orçamental (antes da transferência de/para o Fundo Petrolífero)		53
- <i>Receitas de petróleo líquidas</i>		129
= <i>Saldo orçamental excluindo o petróleo</i>		-76
+ <i>Transferência do Fundo Petrolífero</i>		76
= <i>Saldo Orçamental (após a transferência de/para o Fundo Petrolífero)</i>		0
<i>Memo: Capital no Fundo Petrolífero no fim do ano fiscal (valor de mercado)</i>	<i>224</i>	<i>277</i>

Receitas petrolíferas +
Retorno dos investimentos



Receitas domésticas



Despesas
• consumo
• investimento
(infra-estruturas,
capital humano)

Nota: Os números referentes aos fluxos de dinheiro são tirados da tabela constante do diapositivo anterior

Ilustração das contas do Fundo Petrolífero

O Fundo Petrolífero	2006-07	2007-08
Total das receitas		129
Receitas petrolíferas líquidas		117
Retorno dos investimentos		12
Total das despesas		76
Transferência para o orçamento do governo		76
Excedente no Fundo Petrolífero		53
Capital acumulado no Fundo Petrolífero no final do ano fiscal (valor de mercado)	224	277

A concepção do Fundo significa que:

- O Fundo é um **instrumento de poupança**, enquanto que a **política de poupanças** é determinada no orçamento
- Um país pode poupar investindo quer em 'activos físicos' ou em aplicações financeiras
- Deste modo o orçamento decide a política de poupanças:
 - Quanto é gasto em **consumo actual**
 - Quanto é gasto em '**investimentos físicos**', isto é, investimentos em infra-estruturas (estradas) e em capital humano (saúde, educação)
 - Quanto é poupado em **activos financeiros** (o Fundo Petrolífero)

Gestão do Fundo Petrolífero - considerações importantes

- **Linhas claras de responsabilidade** entre o Ministério do Plano e das Finanças como proprietário e a ABP como gestora. Tarefa da ABP: superar os parâmetros de referência (sujeito aos limites de risco), gestão eficiente em termos de custos.
- **Abertura** em relação à gestão através da divulgação ao público de metas e regulamentos, reportes públicos sobre gestão e divulgação total das acções do Fundo
- **Controlo** da gestão através das seguintes formas:
 - Consulta do Parlamento em questões importantes
 - Auditorias externas e independentes (e medição do desempenho)
 - Talvez um conselho de pessoas eminentes

Gestão do Fundo Petrolífero - linhas claras de responsabilidade

Ministério do Plano e das Finanças

- Responsabilidade global
- Afectação de activos estratégicos
- Limites de risco
- Avaliação da gestão operacional

Autoridade Bancária e de Pagamentos

- Levar a cabo estratégia de investimento
- Gestão de riscos
- Contabilidade e reporte
- Oferecer pareceres ao Ministério sobre decisões de investimento estratégico

Gestão do Fundo Petrolífero - estratégia de investimento

- O Fundo deverá ser investido **de forma segura, em aplicações financeiras de baixo risco no estrangeiro.**
- Inicialmente: títulos de activos fixos denominados em dólares americanos com baixo risco de crédito e risco de taxa de juro (por exemplo títulos do governo de duração curta)
- **Porquê investir no estrangeiro?** Reduz os riscos e reduz a pressão na economia doméstica
 - Investir domesticamente num mercado financeiro pequeno daria menos diversificação dos riscos financeiros e políticos (ver Kuwait), aumentaria o risco da corrupção e má governação, e traria um maior aumento dos preços e do desequilíbrio nos desenvolvimentos económicos (“doença holandesa” e “a maldição dos recursos”)

Estabelecimento de um Fundo Petrolífero para Timor-Leste

Abraão de Vasconcelos




Director Geral

Autoridade Bancária e de Pagamentos de Timor-Leste

Novembro de 2004

Gestão Operacional do Fundo

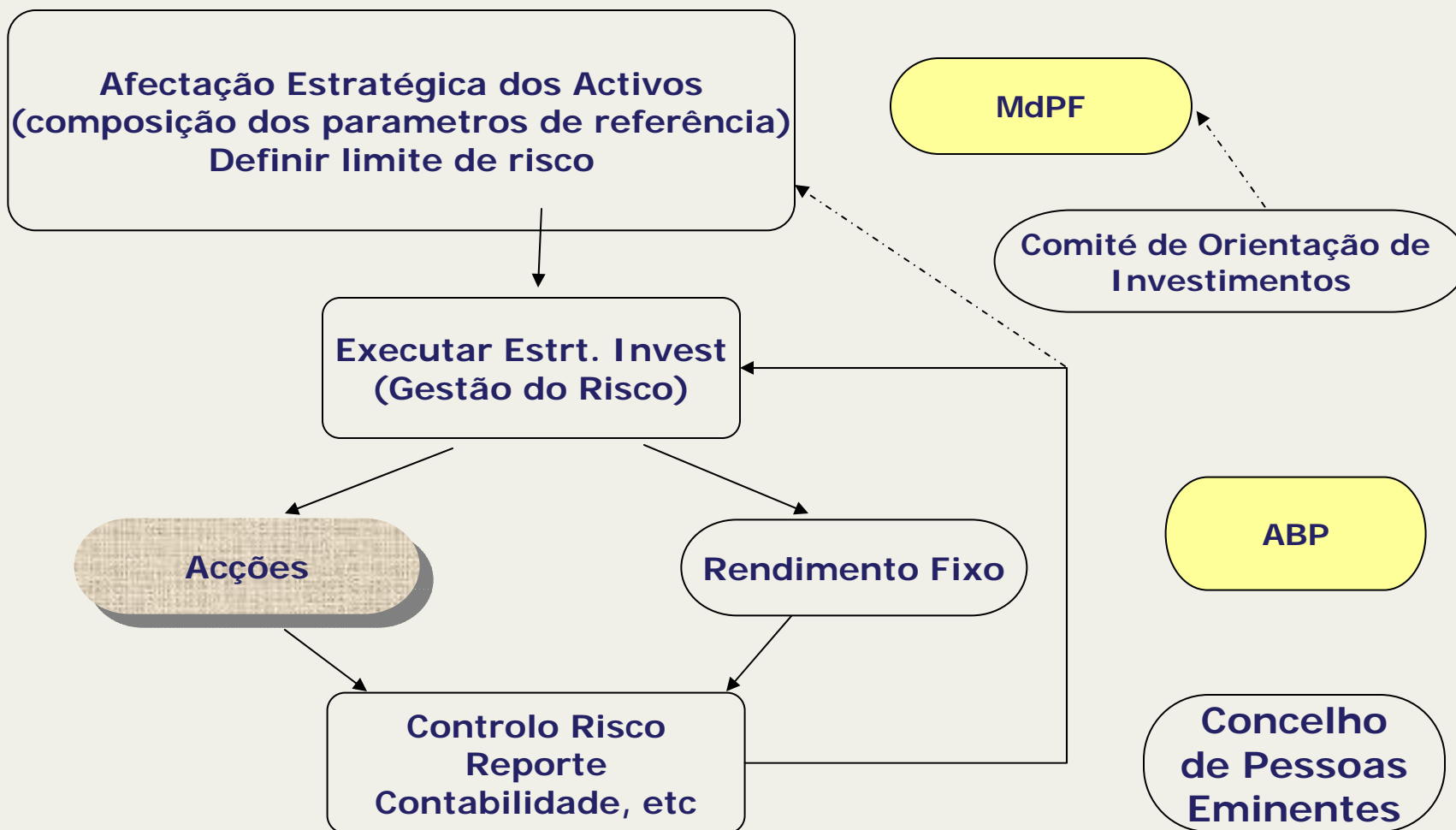
Elementos Chave:

-  Investir em activos financeiros de baixo risco
-  Divisão definida das responsabilidades
-  Transparência e responsabilidade

Objectivos de Investimento

Maximizar os retornos económicos a longo prazo dos activos do Fundo Petrolífero de um modo consistente com políticas aversas ao risco.

Gestão Operacional do Fundo Petrolífero



Transparência e Responsabilidade

- Publicar regularmente (trimestralmente) o relatório da gestão operacional do fundo (valor do fundo, activos, actividades de investimento, controlo de risco etc)
- Pode ser acedido através do portal da ABP e/ou do portal oficial do governo
- As contas, registos, e declarações financeiras do Fundo serão auditadas anualmente por auditores independentes internacionalmente reconhecidos