



PRIMEIRO MINISTRO

**DISCURSO DE
SUA EXCELÊNCIA O PRIMEIRO-MINISTRO
KAY RALA XANANA GUSMÃO
POR OCASIÃO DA SESSÃO PLENÁRIA EXTRAORDINÁRIA – DISCUSSÃO E
VOTAÇÃO NA GENERALIDADE DA PROPOSTA DE LEI NO. 15/III (3) DO GOVERNO
QUE PROCEDE À PRIMEIRA ALTERAÇÃO À LEI NO. 2/2014, DE 5 DE FEVEREIRO,
LEI DO ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO DE 2014**

Parlamento Nacional, Díli
15 de Outubro de 2014



Palácio do Governo,
Avenida Presidente Nicolau Lobato,
Díli, Timor-Leste

Excelência, Presidente do Parlamento Nacional

Excelências, Vice-Presidentes do PN

Excelências, Presidentes das Comissões Especializadas

Excelências, Chefes das Bancadas Parlamentares

Excelências, Distintos Deputados

Colegas do Governo

Agradeço a oportunidade de vir aqui, hoje, tendo em conta que foi só há dois dias que comunicámos ao Parlamento Nacional o nosso pedido para a realização deste debate.

Aprecio imenso a compreensão do sentido de urgência deste debate, já que, do resultado do mesmo, o Governo poderá continuar as suas actividades sem sobressaltos de maior.

O Orçamento Geral do Estado para 2014, que foi amplamente debatido e aprovado pelo Parlamento, previa um levantamento de um excesso de 271 milhões de dólares do Fundo Petrolífero para cobrir o total das despesas previstas.

O artigo 8.º da Lei do Orçamento Geral do Estado para 2014 afirma, no entanto, que o Governo não pode fazer este levantamento do excesso, a não ser que a execução orçamental atinja os 75%, até ao final do terceiro trimestre do ano.

No fim do terceiro trimestre a execução foi de cerca de 50%, pelo que o Governo, em princípio, não pode proceder ao levantamento do excesso. A execução orçamental vai, no entanto, aumentar neste último trimestre do ano, pelas razões que passo a enunciar:

- Primeiro, o Governo paga um 13.º mês de salário em Dezembro e, portanto, a despesa com salários é sempre mais elevada neste último trimestre.

- Segundo, as novas posições para a administração pública que são aprovadas, e incluídas no orçamento no início do ano, são preenchidas ao longo do ano. Isto significa que o número de funcionários na folha de pagamentos, ou seja, a despesa com salários, será maior no final do ano.

- Terceiro, alguns projectos de capital de desenvolvimento são iniciados e terminados num ano, mas estes projectos exigem tempo para serem construídos e para que os fornecedores possam emitir as facturas para pagamento. Assim, a despesa em capital e desenvolvimento é normalmente mais elevada neste último trimestre do que em qualquer um dos prévios.

- Quarto, os processos de aquisição de bens e serviços e itens de capital menor, por parte dos ministérios, são demorados. Também as empresas demoram tempo a emitir as facturas, bem como os ministérios e o ministério das finanças a processar os pagamentos. Nesta medida, a execução das rubricas de bens e serviços e de capital menor é normalmente mais elevada no último trimestre.

Resumidamente, a execução deverá aumentar neste quarto trimestre. Estas despesas têm de ser pagas. Se o Governo não efectuar o levantamento do excesso, para além do RSE, pode haver o perigo de transferir as dívidas deste ano, para o ano fiscal de 2015, e usando todo o dinheiro nas contas do Estado, o saldo estará abaixo dos 200 milhões de dólares de reserva, recomendados pelo Ministério das Finanças.

Senhor Presidente

Senhores Vice-Presidentes

Distintos Deputados

O que o Governo pede é a alteração do no. 5 do artigo 8º. da Lei no. 2/2014 do OGE deste ano, que passo a transcrever:

‘Se, até ao final do terceiro trimestre, a execução orçamental atingir 75%, o Governo pode recorrer à transferência do Fundo do Petróleo acima do Rendimento Sustentável Estimado, informando previamente o Parlamento Nacional e assegurada uma reserva de 200 milhões de dólares na Conta do Tesouro.’

A alteração que se pede terá a seguinte redacção:

‘Quando a execução orçamental atingir 75%, o Governo pode recorrer à transferência do Fundo do Petróleo acima do Rendimento Sustentável Estimado, informando previamente o Parlamento Nacional e assegurada uma reserva de 200 milhões de dólares na Conta do Tesouro.’

Onde se procede a revisão? É na mudança da frase ‘se, até ao final do terceiro trimestre’ para a palavra ‘quando’, alargando apenas o espaço temporal para a realização do levantamento acima do RSE.

E a exposição dos motivos vem dizer, com a clareza de que fomos capazes, das razões do pedido de revisão.

A Comissão C, depois de estudar o nosso pedido de urgência de revisão, afirma *‘considerar que o pedido de urgência requerido não se encontra completamente fundamentado’* (pág. 10 do Relatório).

A Comissão C afirma, na página 7, que ***‘uma vez que a Lei do Orçamento e Gestão Financeira tem como ratio um padrão de controlo de legalidade de outras leis que a desrespeitem, e por isso mesmo um efeito padronizador, o seu incumprimento é sancionado pela ilegalidade da lei que a ofenda. Não subsistem, pois, dúvidas que as alterações orçamentais, nos termos do artigo 34º. da Lei do Orçamento e Gestão Financeira, obedecem ao disposto no capítulo I e II da mesma norma.’***

Esta passagem não tem nenhum sentido ou, se o tem, é tão descabido para a nossa proposta de revisão do no. 5 do artigo 8º. da Lei no. 2/2014, que não me cabe a mim fazer comentários. Porque se me fosse permitido fazer comentários, eu diria que *‘se misturam alhos com bogalhos’*, já que o artigo 34º. da Lei no. 13/2009, que o Relatório da Comissão C menciona, fala sobre alterações orçamentais e diz assim:

‘1. O Governo pode apresentar alterações ao Orçamento em vigor quando as circunstâncias assim o justificam.’

2. A estrutura e o conteúdo das leis de alteração orçamental obedecem ao disposto no capítulo I e II, cujas normas são aplicáveis com as necessárias adaptações.'

Olhando para o capítulo I, este aborda 'Conteúdo e Estrutura' do Orçamento Geral do Estado e o capítulo II define as regras na feitura da 'Lei do Orçamento do Estado'.

Só o capítulo III, que a Comissão C não mencionou, é que regula as 'Alterações Orçamentais'.

A proposta de revisão da Lei do OGE de 2014, que está a trazer esta polémica, não vem, taxativamente, 'apresentar alterações ao Orçamento em vigor', porque, se o fizesse, o Governo teria que apresentar, como diz o no. 2, 'uma estrutura' desta alteração do Orçamento, que fundamente o 'conteúdo da lei' dessa alteração.

A Comissão C não teve em conta o artigo 4º. da Lei no. 2/2014, sobre '**Limite Autorizado para Financiamento do OGE**', que diz:

'Nos termos e para efeitos do disposto no artigo 7º. da Lei no. 9/2005, de 3 de Agosto, na redacção que lhe foi dada pela Lei no. 12/2011, de 28 de Setembro (Lei do Fundo do Petróleo), o montante das transferências do Fundo do Petróleo para 2014 não excede 902,9 milhões de dólares e só se efectua após cumprimento do disposto no artigo 8º. da supracitada lei.'

O artigo no. 9, da Lei no. 12/2011, sobre '**Transferências superiores ao Rendimento Sustentável Estimado**' diz assim:

'Não podem ser efectuadas, em cada ano financeiro, transferências a partir do Fundo do Petróleo, superiores ao Rendimento Sustentável Estimado sem que o Governo apresente previamente ao Parlamento Nacional:

- a) Os relatórios a que se referem as alíneas a) e b) do artigo anterior;***
(Essas alíneas, que estão no artigo no. 8 da Lei no. 9/2005, dizem: '**a) especificando a estimativa do rendimento sustentável no Ano Fiscal no qual a transferência é feita; b) especificando a estimativa do rendimento sustentável no Ano Fiscal precedente**');
- b) Relatório com a estimativa do montante em que ficará reduzido o Rendimento Sustentável Estimado dos exercícios orçamentais subsequentes, por força da transferência a partir do Fundo do Petróleo de montante superior ao Rendimento Sustentável Estimado;***
- c) Relatório de Auditor Independente que certifique as estimativas de redução do Rendimento Sustentável Estimado a que se refere a alínea b) do presente artigo;***
- d) Justificação sobre os motivos que levam a considerar como sendo no interesse de Timor-Leste, a longo prazo, que se efectue transferência em montante superior ao Rendimento Sustentável Estimado.'***

Todas estas prerrogativas foram cumpridas, aquando da apresentação da proposta do Orçamento Geral do Estado para 2014.

Nesta ânsia de procurar que o Governo prove a necessidade de urgência, é que a Comissão C opina que '***Não se pode deixar, contudo, também de assinalar que a discussão em Plenário só deverá desejavelmente ocorrer quando ao Parlamento Nacional for entregue, um conjunto mínimo de informações, que permitam, pelo seu exame rigoroso e***

informado, aquilatar da urgência requerida. E diz logo a seguir 'que o Governo proceda ao envio, sem excluir' nenhum - (página 8 do Relatório).

E o Presidente do Parlamento Nacional escreve ao Governo a pedir esse '**conjunto mínimo de informações**', cuja grande lista que recebemos e que a seguir transcrevo:

- tabelas de execução orçamental da despesa e da receita a 30 de Setembro e projecções desagregadas, por categoria e item, de execução a 31 de Dezembro de 2014, para os três fundos e para os serviços e fundos autónomos;

- justificativo para as situações de execução muito reduzidas de receita e despesa ou dotações praticamente esgotadas;

- informação sobre o activo e o passivo do Estado;

- situação dos empréstimos contraídos ao e pelo Estado para o ano de 2014;

- certidões de levantamentos do Fundo Petrolífero em 2014, e informação sobre o desempenho do fundo ao longo do ano;

- certidão validada, pelo Banco Central, sobre o cash flow das contas do Tesouro e dos Fundos Especiais;

- informação sobre o cumprimento do limite (20%) de alterações aos orçamentos dos serviços que não dispõem de autonomia administrativa e financeira;

- Informação sobre a percentagem de ajustes directos (10% das dotações orçamentais) celebrados por Ministério;

- informação detalhada sobre as despesas suportadas pela reserva de contingência das dotações para todo o Governo.'

Isto tudo, que descrevi, é que afinal dá o sentido real à expressão 'conjunto mínimo de informações' e eu tenho que agradecer, de todo o coração, ao Parlamento Nacional por ser muito magnânimo em não ter pedido um 'conjunto máximo' de informações. Só ficamos à espera do momento em que o Parlamento pedir um 'conjunto máximo de informações'.

Senhor Presidente

Senhores Vice-Presidentes

Distintos Deputados

Quero aqui chamar a atenção ao Parlamento para não ignorar a relação muito estreita que existe entre o no. 5 e o no. 6 do artigo 8º. da Lei do OGE de 2014. O no. 6 diz assim: '*Caso, durante o terceiro trimestre, se preveja que a taxa de execução orçamental até ao final do ano venha a ser inferior a 80%, deve o Orçamento ser rectificativo, diminuindo-se o respectivo montante total, entre os meses de Julho e Setembro.*'

O Governo, como simples executor que é, apesar de tudo não ficou simplesmente à espera que terminasse o mês de Setembro para informar ao Parlamento que não há Orçamento rectificativo, já que a letra da lei fixava '*entre os meses de Julho e Setembro*'.

Como executor dos programas, o Governo teve em conta que o OGE de 2014 só começou a ter exequibilidade legal, praticamente, a partir do 3º. mês do corrente ano e, portanto, em Março, actuando os dois primeiros sob o regime de duodécimos.

Entre os meses de Julho e Setembro e conhecendo a eficácia da máquina administrativa, o Governo não cruzou os braços e tentou, permanentemente, fazer as previsões de despesas que ocorreriam *'até ao final do ano'*, para não só perceber as razões das demoras e ultrapassá-las como ainda o que está em andamento para se saber da possibilidade de execução *'até ao final do ano'*.

Mesmo assim, num muito simples entender das questões de gestão financeira na sua relação com a gestão dos programas a serem executados, pode-se pensar imediatamente que, em não havendo rectificativo, não haverá redução do montante global, o que pressupõe que haverá maiores despesas e, se houver mais despesas, deve-se dispor de mais dinheiro para suportar essas despesas.

O *'conjunto mínimo de informações'* que o Parlamento pediu, afinal responde à exigência do no. 4 do artigo 8º. da Lei no. 2/2014, que diz que *'o Parlamento Nacional realiza um debate trimestral, sobre a execução orçamental de cada ministério, secretaria de estado e fundo autónomo'* e, eu acredito, o espírito da lei é precisamente para evitar ou impedir que se *'ignore que o Parlamento é um órgão de fiscalização e não de mera gestão administrativa'* dos relatórios que o Governo manda ao fim de cada trimestre.

O Parlamento Nacional deveria questionar mais o não cumprimento do no. 6 do artigo 8º., porque, aí, pediria que o Governo prove as previsões de despesas, para o que esse *'conjunto mínimo de informações'* iria ajudar o tal *'exame rigoroso e informado'*, como a Comissão C redigiu na página 8 do seu Relatório.

Pode parecer que o artigo 8º. é de fácil implementação e que bastaria cortar os 271 milhões do *'levantamento do excesso'* e tudo estaria a funcionar bem.

O não *'levantamento do excesso'* pressuporá cortes em toda a linha, isto é em todas as instituições do Estado, pela não capacidade comprovada de execução do montante do dinheiro que foi aprovado no Orçamento Geral do Estado, e isto significa a apresentação de uma nova estrutura orçamental, o que pressupõe um orçamento rectificativo.

Um orçamento rectificativo teria que definir exactamente onde se cortou e quanto dinheiro cortou, por falta de capacidade de execução. Isto porque, só apresentando uma nova estrutura orçamental (rectificativa), se pode assegurar, e emprestando as palavras da Comissão C, *'a garantia da transparência e clareza financeira a que o artigo 22º. da Lei do Orçamento e Gestão Financeira se reporta'*, porque, concordamos, se pode *'ter presente também a função de garantia de controlo orçamental, a que o Parlamento Nacional se encontra vinculado'* – página 10 do relatório da Comissão C.

Um orçamento rectificativo terá, necessariamente, em conta a execução orçamental de todas as instituições do Estado e passo a fazer esta análise aqui, para que todos saibamos o carácter vinculativo de uma nova *'estrutura orçamental'*, num Orçamento Geral de (todo o) Estado, Rectificado.

Até 30 de Setembro deste ano financeiro, a execução real, das pequenas instituições do Estado, foi a seguinte:

Do Presidente da República	- 56.3 % (com obrigações 56.3%)
Do Parlamento Nacional	- 57.1 % (com obrigações 57.5 %)
Dos Tribunais	- 43.3 % (com obrigações 56.1 %)
Do Ministério Público	- 49.3 % (com obrigações 68.5%)
Da Comissão Anti-Corrupção-	52.5 % (com obrigações 59.3 %)
Da Comissão da Função Pública-	50.2 % (com obrigações 54.8 %)
Da UNTL	- 52.1 % (com obrigações 56.9 %)

Eu peço perdão por considerar o Parlamento Nacional na categoria das 'pequenas instituições' do Estado, já que, não ignoramos, é o segundo órgão de soberania do Estado. A execução apresentada, de todos estes órgãos, está abaixo dos 60%.

Só queria ilustrar, com este quadro, que a execução orçamental não é, em nenhum lado do mundo, uma mera operação aritmética de quanto se deve gastar por mês, para que no fim do ano se consiga um alto nível de execução e eu sei que os distintos deputados e, sobretudo, os membros da Comissão C sabem isto melhor do que ninguém.

Como Chefe do Governo, se eu quisesse imprimir rápida execução do orçamento, sobretudo no que toca a projectos físicos, eu não teria concentrado os esforços para assegurar a qualidade das obras, tendo tomado assim medidas drásticas nesse sentido, para mudar a mentalidade de 'fazer por fazer' só porque há dinheiro.

Estamos num dilema e temos que escolher entre 'gastar rápido' e 'gastar bem'. Eu escolhi a segunda via e para assegurar esta escolha, não podemos correr a aprovar as obras. Há muitos que gritam contra nós, em relação ao dinheiro aprovado no OGE, que é sempre uma previsão de despesas, e o dinheiro real que aprovamos para a execução de uma obra que, em termos gerais, é sempre menor que o aprovado pelo PN, porque obedece a critérios rigorosos quanto à verificação dos desenhos e dos BoQs.

E este exercício leva tempo, que depois tem impacto na previsão de despesas e nunca pode ser exacta, pela fraca capacidade de implementação.

Senhor Presidente

Senhores Vice-Presidentes

Distintos Deputados

Entretanto, realço aqui que a Comissão C soube reconhecer '*a natureza da questão e a sua importância na condução dos destinos do País*' e é precisamente aqui que mora o carácter de urgência do nosso pedido.

Ou abrimos o campo de acção governamental, em termos de execução, para que a '*norma (permita) dispor de assinalável discricionariedade*' de aplicação (relatório da Comissão C, página 7) ou ficaremos num beco sem saída, no fim do ano, não só em relação à possível alta de execução física, e conseqüentemente, de execução orçamental,

como o Governo não terá a capacidade de garantir uma reserva de 200 milhões na Conta do Tesouro.

A Comissão C, nas páginas 7 e 8, afirma que, pela discricionariedade de interpretação sobre 'estruturas orçamentais' e 'conteúdo da lei' – matéria que abordei atrás – o Parlamento pode '*considerar que (o Panorama Orçamental) seja suficiente (apenas) para uma análise preliminar, necessariamente incompleta e lacunar, do pedido de urgência requerido*'.

Na página 6 do nosso 'Panorama Orçamental', abordamos a questão de 'Gestão de dinheiro e levantamento acima do RSE'.

Vou ler a seguinte passagem: '*Ter saldos de dinheiro muito elevados não é benéfico, uma vez que o dinheiro mantido nas contas governamentais tem uma taxa de juro inferior à dos investimentos do Fundo do Petróleo. Deste modo, ter grandes montantes de dinheiro nas contas governamentais não maximiza os retornos dos investimentos*'.

E eu quero lembrar aos distintos Deputados que o Governo envia, em cada fim do ano, o Relatório anual do Fundo do Petróleo, onde se pode ver que os retornos do investimento desse Fundo. Até Agosto deste ano, os retornos do investimento do Fundo são já da ordem de 2.7 mil milhões de dólares. De Janeiro a Agosto de 2014, um retorno de 600 milhões de dólares. O Fundo do Petróleo totaliza, até ao momento cerca de 17 mil milhões de dólares, de uma gestão que começou em 2005.

Voltando ao assunto do debate, por outro lado, dizemos assim: '*O Governo solicita assim, através dessa alteração, que seja autorizado a fazer um levantamento acima do RSE do Fundo Petrolífero, até 271 milhões, quando a execução orçamental atingir os 75%.*' E o que vem a seguir escrito é que é importante ter em conta: '*O montante final a retirar dependerá da taxa de execução, do nível de cobrança de receitas e também da necessidade de manter um saldo mínimo na caixa de 200 milhões de dólares.*' – que a Comissão C teve oportunidade de ler na página 9 do 'Panorama Orçamental', que o Governo enviou.

Isto significa que o levantamento não é uma operação imediata e total, como nunca aconteceu quanto aos montantes globais dos sucessivos OGEs. Em não gastando, o dinheiro, retido como saldo, figura sempre como uma fonte de financiamento do OGE seguinte. Na página 6 do documento do Governo, a Tabela 4 demonstra isso claramente, quando se refere ao 'Uso do saldo do dinheiro', no montante de 400 milhões, vindos do ano fiscal de 2013, como fonte de 'financiamento do Orçamento para 2014'.

Coloco esta questão, porque a Comissão C pediu, no conjunto mínimo de informações', 'certidões de levantamento do FP e informações sobre o desempenho do Fundo' e 'certidão validada pelo Banco Central, sobre o *cash flow* das Contas de Tesouro'.

Todo esse grande 'conjunto mínimo de informações' só teria cabimento, quando, nos termos do no. 5, com ou sem revisão, do artigo 8º. da Lei do OGE 2014, o Governo 'informasse previamente ao Parlamento Nacional' que vai 'recorrer à transferência do Fundo do Petróleo, acima do Rendimento Sustentável Estimado'.

Mas não é agora que estamos a pedir legalidade ao nosso possível pedido de recurso ao levantamento em excesso.

Senhor Presidente

Senhores Vice-Presidentes

Senhores Presidentes das Comissoes Especializadas

Senhores Chefes das Bancads parlamentares

Distintos Deputados

Permitam-me, antes de finalizar, que aborde, no meu fraco entender, sobre a aplicabilidade, o espírito e a letra de lei.

Eu acredito que os distintos deputados se lembram bem dos debates e dos motivos de redacção do artigo 8º. Eu digo que eu acredito que lembram, porque podem sempre recorrer às gravações de todas as sessões do Plenário, durante a discussão do OGE 2014.

O que, da parte do Governo, nós nos lembramos é que, ponderadas todas as razões por detrás das fracas execuções do orçamento, comparativamente ao impulso no pedido de dinheiro, a Comissão Ad Hoc tinha, em princípio, decidido reduzir o montante global de 1.5 mil milhões de dólares para 1.3, o que não foi possível, mantendo-se o anterior de 1.5, apenas com reajustes.

Aqui, no Plenário, concordou-se manter o total de 1.5 mil milhões, com a condição de que todos se deveriam esforçar por imprimir um melhor ritmo de execução. O espírito daquele artigo foi, no geral, pedir maior responsabilidade às linhas ministeriais e à administração pública e, em particular, exigir maior empenho e maior dedicação na implementação dos programas. Em palavras simples, diria 'fazer andar a execução orçamental, com maior dinamismo'.

A letra da lei é o que reflecte por palavras essa intenção. Eu ouço pessoas dizerem que uma lei só é boa ou só é eficaz, quando pode ser aplicável.

O nosso Estado completou 12 anos, há 4 meses atrás. Fazemos leis para orientar as acções da máquina do Estado e temos que nos aperceber constantemente da sua ou não aplicabilidade. Esta percepção provém da nossa percepção sobre a realidade em que vivemos ou enfrentamos.

Neste caso, a eficácia do no. 5 está travada pelos condicionalismos que existem na realidade de um Estado, com 12 anos de idade, e para ultrapassar isso, a letra da lei deve orientar a uma 'discricionariedade' de interpretação e aplicação.

Foi este pensamento que nos orientou a pedir, ao Parlamento Nacional, que se ressalve a lacuna ou impedimento existente, numa lei produzida com boas intenções mas, realisticamente, não aplicável, na sua redacção anterior.

Dili, 15 de Outubro de 2014

Kay Rala Xanana Gusmão