



**PRIMEIRO
MINISTRO**

**DISCURSO DE SUA EXCELÊNCIA O PRIMEIRO-MINISTRO
DA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE TIMOR-LESTE,
DR. RUI MARIA DE ARAÚJO,
POR OCASIÃO DO DEBATE
SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2014 E 2015**

Parlamento Nacional
17 de abril de 2017

Excelentíssimo Senhor Presidente do Parlamento Nacional
Excelentíssimos Senhores Vice-Presidentes do Parlamento Nacional
Distintos Deputados
Colegas membros do Governo
Povo de Timor-Leste,

Primeiro que tudo quero, em nome do VI Governo Constitucional, apresentar a todos os votos de uma Páscoa feliz, repleta de paz. São também votos para que o espírito de sacrifício, a paixão até à morte na cruz, e a Ressurreição, que preencheram as nossas celebrações durante a última semana, possam iluminar-nos durante estes últimos meses do nosso mandato, e que se torne uma claridade, face aos nossos esforços em servir o Povo e a Nação de Timor-Leste.

Senhor Presidente,
Distintos Deputados,

É com muito prazer que o Governo volta hoje a esta Magna Casa para participar no debate sobre a Conta Geral do Estado de 2014 e de 2015.

O Governo está consciente de que, independentemente do período em que um Governo assume o poder, o debate relativamente à Conta Geral do Estado deve ser feito nesta Magna Casa, cumprindo o 3º ponto do artigo 145º da Constituição da RDTL. Este artigo, acentua o respeito pelo princípio básico que todos os Estados de Direito reconhecem e onde se define que a execução orçamental do Estado deve submeter-se ao “duplo escrutínio” ou seja a “dois níveis de fiscalização”, uma que é de natureza jurisdicional, ou seja, tendo em conta a sua legalidade, e a outra, que é de natureza política, considerando grande parte das perspetivas, incluindo os aspetos da eficiência e da eficácia na sua implementação. De acordo com a nossa Constituição e a Lei em vigor, à Câmara de Contas do Tribunal de Recurso cabe o escrutínio, ou a fiscalização, de natureza jurisdicional, e ao Parlamento Nacional compete o escrutínio, ou a fiscalização, de natureza política.

Senhor Presidente, Distintos Deputados, Povo de Timor-Leste!

Tendo em conta a competência para a realizar o escrutínio, ou a fiscalização jurisdicional, relativamente à Conta Geral do Estado de 2014, o Tribunal de Recurso fez vinte e quatro recomendações e escreveu no seu parecer, do mês de dezembro de 2015, o seguinte: *“Face a tudo o que foi exposto ao longo do Relatório, embora com algumas reservas no que diz respeito inobservância de alguns princípios orçamentais, ajustamentos efetuados e tendo em conta algumas observações tecidas, o Tribunal de Recurso julga validamente prestadas as contas do Fundo Consolidado de Timor-Leste, do Fundo das Infraestruturas e do Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano do exercício financeiro do ano de 2014 que obedeceu aos princípios constitucionais, legais e regulamentares pelo que é de Parecer de que a Conta Geral do Estado encontra-se em condições de ser aprovada pelo Parlamento Nacional”.*

Relativamente ao ano financeiro de 2015, o Tribunal de Recurso, no exercício da sua competência constitucional para realizar o escrutínio ou a fiscalização jurisdicional, no dia 15 de dezembro de 2016, escreveu cinquenta e duas recomendações, expressando depois o seu parecer, tal como foi feito à Conta Geral do Estado de 2014, em que *“julga*

validamente prestadas as contas do Fundo Consolidado de Timor-Leste, do Fundo das Infraestruturas e do Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano do exercício financeiro do ano de 2015 que obedeceu aos princípios constitucionais, legais e regulamentares pelo que é de Parecer de que a Conta Geral do Estado encontra-se em condições de ser aprovada pelo Parlamento Nacional”.

Senhor Presidente, Distintos Deputados, Povo de Timor-Leste!

O Parlamento Nacional é o órgão constitucionalmente competente para aprovar a Conta Geral do Estado, baseado no parecer do Tribunal de Recurso. Para o exercício desta competência constitucional, o Parlamento Nacional, através da Comissão C, apreciou o relatório feito pelo Tribunal de Recurso, após ter escutado o Governo, através dos seus ministérios relevantes. Para o ano financeiro de 2014, o Relatório e Parecer da Comissão C, do dia 18 de fevereiro de 2016, apontou nove recomendações ao Governo, tendo considerado viável o debate e a votação na Plenária. O mesmo aconteceu para o ano financeiro de 2015, no dia 22 de fevereiro de 2017, o Relatório da Comissão C apresenta oito recomendações ao Governo, tendo considerado viável o debate e a votação na reunião Plenária.

As recomendações do Tribunal de Recurso não fizeram questionar a legalidade da execução orçamental dos anos de 2014 e 2015, tendo porém mostrado mais preocupação sobre o cumprimento técnico das normas existentes, sobretudo na área orçamental, na execução das despesas, incluindo o provisionamento, e a contabilidade ou o relatório de contas. Tais preocupações foram de novo contempladas nas recomendações dirigidas ao Governo pela Comissão C e todas estas recomendações apontam para um denominador comum: *a preocupação sobre a qualidade na execução do orçamento que anualmente o Parlamento Nacional, e em nome do povo, autoriza o seu uso pelas Instituições do Estado, em prol do desenvolvimento socioeconómico de Timor-Leste.*

Senhor Presidente, Distintos Deputados, Povo de Timor-Leste!

O esclarecimento sobre a justificação e os passos dados pelo Governo, a nível técnico e operacional, já foram feitos aquando do processo de audição conduzido pela Comissão C ao Governo, e deverá ser de novo apresentado durante o debate de hoje.

Nesta minha intervenção vou apresentar uma perspetiva genérica, ou seja uma visão do conjunto sobre a abordagem sistémica feita pelo VI Governo Constitucional no âmbito das reformas, ora em curso, desde o ano de 2015. Esta abordagem foi feita também sob a perspetiva de “evidence-informed policy making”, ou de outra forma, com base nas evidências existentes para proporcionar uma decisão acerca de uma política a ser adoptada.

Que evidências temos?

Os dados da execução do Orçamento Geral do Estado de 2014 a 2016 demonstraram-nos, de certo modo, algumas de entre as quais o seguinte:

Primeiro, a maioria (ou cerca de 50%) das assinaturas dos contratos do orçamento para as categorias de bens e serviços, capital menor e capital de desenvolvimento tem acontecido no terceiro e quarto trimestres. Por que razão isso acontece? Porque, por um lado, o orçamento é só anual e não plurianual, e por outro, porque a maioria dos contratos

têm apenas a duração de um ano. Quando o prazo do contrato chega ao fim, deve ser feito um novo processo de provisionamento. A experiência operacional mostrou que o ciclo de provisionamento, quando envolve concurso público, precisa no mínimo seis meses, desde as preparações específicas até à assinatura do contrato.

Segundo, o ajustamento ou transferência interna, ou seja o “virement”, em todas as instituições acontece, na sua maioria (ou entre 30-40%), no terceiro e no quarto trimestre. Por que razão isso acontece? Mais uma vez, porque o nosso orçamento é só anual e não plurianual. Quando o montante do orçamento de uma categoria não for utilizado na sua totalidade, e caso não se verifique a transferência para outra categoria ou item de acordo com a necessidade da instituição, até ao fim do ano, o orçamento volta para os cofres do Estado. Isto pode refletir a falta de capacidade de planeamento ou de antecipação por parte de cada instituição, mas também a periodicidade anual de cada alocação orçamental, que não dá flexibilidade aos gestores para planearem a implementação da sua atividade durante um período superior a um ano. E esta limitação anual, por não poder garantir que no ano seguinte o envelope fiscal possa acomodar as despesas feitas no ano corrente, faz com que os gestores possam optar pela transferência interna, ou “virement”, e assim (um) o dinheiro não volta para os cofres do Estado e (dois) há um aproveitamento do dinheiro disponível para realizar as atividades do ano seguinte cujo financiamento ainda não é garantido.

Terceiro, a execução, a despesa ou o pagamento em “cash”, de montante superior (ou 40-50%) acontece no quarto trimestre em todas as instituições. Por que razão isso acontece? Para além do orçamento não ser plurianual, a contabilidade com base na caixa, ou “cash basis/modified cash basis accounting”, não permite a execução do pagamento até ao final do ano fiscal, muito embora se tenham assinado os contratos e os trabalhos, ou os serviços, ou as obras estejam em processo de finalização. É por causa desta limitação, que surgem as dívidas não financeiras, “pagamentos precipitados” e “pagamentos indevidos” que a Comissão C referiu no Relatório do Parecer do ano de 2015.

As evidências mencionadas, indicam-nos três fatores sistémicos muito importantes na gestão das nossas finanças públicas: (1) a orçamentação com base no *input*, que vigora desde o tempo de transição da UNTAET até agora, não permite uma avaliação objetiva quanto ao relacionamento entre a utilização dos recursos financeiros com os resultados obtidos; (2) a alocação do orçamento e a periodicidade anual não permitem a implementação dos programas e das atividades com flexibilidade e numa perspetiva plurianual, isto é, para além de um ano; (3) a contabilidade com base na caixa, ou “cash-basis/modified cash basis accounting”, não permite a transação/pagamento após 31 de dezembro e não dá ênfase aos “assets e liabilities” na gestão financeira do Estado.

Estes fatores sistémicos têm uma grande influência na qualidade da execução do Orçamento Geral do Estado, que é uma preocupação subjacente às recomendações da Câmara de Contas e da Comissão C nos seus Relatórios e Pareceres relativamente à Conta Geral do Estado de 2014 e 2015. Aliás, tal preocupação veio já desde o ano de 2011 e 2012.

Tendo em conta os três fatores sistémicos, a solução sistémica e sistemática para o problema da qualidade da execução orçamental passa por (a) orçamentação plurianual; (b) orçamentação com base no programa/“performance based budgeting”; e (c) “accrual accounting”.

Senhor Presidente, Distintos Deputados, Povo de Timor-Leste!

Temos consciência de que é necessário acomodar o conteúdo das recomendações do Tribunal de Recurso e do Parlamento Nacional, através da revisão da política atual relativamente ao sistema de gestão de finanças públicas, sobretudo na sua componente de despesa, como é parte da reforma fiscal em curso, tendo o VI Governo Constitucional introduzido desde 2015 alguns elementos através da orçamentação por programas em vinte e cinco instituições, e que vai continuar a fazer no ano de 2017, completando assim mais de cerca de quarenta instituições. O VI Governo, no início de 2015, também começou a realizar consultas com peritos internacionais, instituições do Estado, incluindo a Comissão C do Parlamento Nacional, sociedade civil, académicos e parceiros de desenvolvimento, com vista a preparar um Roteiro para a orçamentação por programas, já aprovado pelo Conselho de Ministros através de uma Resolução, passando este a ser um guia para as reformas sistémicas que vão ajudar a levar Timor-Leste para uma orçamentação, execução e responsabilização do orçamento do Estado com uma melhor qualidade.

Aproveito esta ocasião para agradecer também à Comissão C que contribuiu para enriquecer este Roteiro. A Resolução do Governo que aprova o Roteiro para a orçamentação por programas, fez criar também um grupo de trabalho que envolve todos os dirigentes dos ministérios relevantes, que lideram o seu plano de implementação nos próximos cinco anos.

Uma importante componente deste Roteiro é a revisão do quadro legal em vigor na área de Gestão das Finanças Públicas. Esta revisão vai incluir a revisão da Lei do Orçamento e Gestão Financeira bem como a regulamentação relevante, o Decreto-Lei sobre o Aprovisionamento e Contratos Públicos e vai também preparar o quadro legal para a contabilidade pública. Estas iniciativas vão acomodar, também, as recomendações específicas dos Relatórios e Pareceres da Câmara de Costas e da Comissão C desde 2012.

Senhor Presidente, Distintos Deputados, Povo de Timor-Leste!

Antes de terminar a minha intervenção, quero também convidar todos para olharem para a qualidade da despesa do Estado, sobretudo a partir da perspetiva da eficiência e da eficácia orçamental, previsto no ponto 2º do artigo 145º da Constituição da RDTL. Poderá surgir uma pergunta: será que orçamento do Estado para 2014 e 2015 foi eficiente e eficaz? Qual foi o método utilizado para medir a eficiência e a eficácia da despesa pública?

Teoricamente, na gestão e administração, fazemos coisas de forma eficiente quando conseguimos produzir bons e muitos resultados com poucos recursos, e podemos caracterizá-los como eficazes quando atingimos o objetivo definido. Por outras palavras, a eficácia e a eficiência significa atuar como deve ser tendo em atenção o alcance do objetivo já traçado (eficácia), por vias/meios/métodos apropriados (eficiência).

As despesas feitas pelo Estado em 2014 e 2015, levaram o Estado a alcançar o seu objectivo (eficácia) e a produzir coisas com qualidade? Infelizmente o sistema de Relatório de Contas e o Relatório de Despesas que dispomos atualmente ainda não nos permite fazer essa análise ou medir a eficiência e a eficácia das despesas públicas. Quando implementarmos melhor a orçamentação por programas, com indicadores de desempenho bem definidos, de acordo com o que está definido no Roteiro, vamos conseguir atingir esse objetivo.

Enquanto caminhamos nesta direção, o relatório de implementação do Plano de Ação Anual do Governo pode servir de fonte, juntamente com os resultados agregados do inquérito ou da pesquisa feitos pelas instituições do Estado, tal como o inquérito sobre a qualidade da vida e o censo da população.

Em relação à eficácia e à eficiência nas despesas públicas existem opiniões no público que tentam negar a realidade durante estes 15 anos, referindo que o Governo FRETILIN e CNRT não fizeram nada, que ao longo destes 15 anos a pobreza tem aumentado cada vez mais e a diferença entre ricos e pobres é cada vez maior.

Embora o nosso relatório ainda não nos permita mostrar a eficiência e a eficácia na despesa pública, os dados agregados a partir de estudos como inquéritos sobre a pobreza e o padrão de vida da população, indicam que o nível e a qualidade de vida da população sofreram mudanças significativas durante estes quinze anos.

Por exemplo, a esperança de vida aumentou para cerca de dez anos, de 59 anos em 2002 passou para 68 anos em 2015; a mortalidade infantil nos menores de cinco anos baixou e a mortalidade dos recém-nascidos teve uma redução superior a 50% em quinze anos; atualmente 75% da população tem acesso à eletricidade comparando com os 36% em 2007; 60% da população tem acesso a saneamento comparando com os 42% em 2007; a percentagem de pessoas que vivem abaixo da linha média da pobreza desceu dos 50% em 2007 para 42%; 75% das famílias têm acesso à água potável quando em 2007 apenas 60% o tinham; a percentagem de casas de habitação com qualidade de pavimento aumentou de 39% para 52%.

Estes dados não mostram a eficiência das despesas públicas autorizadas pelo Parlamento Nacional durante quinze anos mas estabelecem um indicador, sobretudo para as pessoas com modéstia de reconhecer a eficácia nas despesas públicas feitas durante este período.

Senhor Presidente, Distintos Deputados, Povo de Timor-Leste!

Por último, o VI Governo Constitucional está também consciente de que, como parte do processo de construção do nosso Estado e da nossa Nação, ainda existem muitas deficiências no nosso sistema de gestão de finanças públicas e limitações da nossa capacidade institucional e dos recursos humanos.

Mas ainda assim, aquilo que por nós foi atingido durante estes quinze anos, onde estão incluídos os anos 2014 e 2015, deve ser motivo de orgulho de todos os timorenses que sabem ser humildes e reconhecem que o sacrifício que os milhares e milhares de timorenses fizeram, juntamente com os fundadores do Estado de Timor-Leste durante o processo de construção do País e da Nação, está no caminho certo e necessita do apoio de

todos nós, incluindo também o apoio através deste debate franco e construtivo, que todos esperamos ter hoje, como parte da fiscalização desta magnífica Magna Casa.

Muito obrigado.

17 de Abril de 2017

Dr. Rui Maria de Araújo