

Linhas de Orientação

Para Elaboração de Propostas de Orçamento

2020-2023

de S. Exa. o Primeiro-Ministro, Sr. Taur Matan Ruak

01 de Junho de 2020

Introdução

Nos últimos 17 anos, os sucessivos governos foram bem-sucedidos na consolidação da paz e da estabilidade social, condições fundamentais para o desenvolvimento económico e para a construção do Estado de Direito e de um país que todos desejamos, moderno e próspero.

Contudo, existem duas questões endémicas que persistem quase inalteradas e a que urge responder, de acordo com as nossas prioridades de Governo e dos compromissos assumidos com o nosso Povo no Plano Estratégico de Desenvolvimento Nacional (PEDN) e no Roteiro de Implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS),

nomeadamente a necessidade de “*combater a Fome e a Pobreza*”.

Existem dois fatores fundamentais que contribuem negativamente para o prolongar deste problema:

O primeiro fator, **o esquecimento do País Rural**, onde persiste a falta de poder de compra, assente numa agricultura de subsistência e no desconhecimento das melhores técnicas e métodos, modernos e avançados, que poderiam estimular o seu progresso.

Tem contribuído para o agravamento desta situação o êxodo rural excessivo das lideranças mais abastadas e dos jovens inconformados, com a falta de oportunidades e de acesso aos serviços públicos.

Ficam para trás aparentemente esquecidas e abandonadas, as famílias mais carenciadas, vulneráveis e desfavorecidas as quais se isolam do mundo exterior por falta de interação, comunicação e diálogo com as organizações e autoridades do Estado.

Este desinvestimento no potencial rural do país é muito nocivo e ameaça a coesão social e territorial, colocando a maior parte da nossa população no limbo da estagnação e do retrocesso existencial.

O segundo fator, a **descontrolada pressão do País Urbano**, sem planeamento e preparação para o bom acolhimento da migração maciça que diariamente se dirige para o centrífugador núcleo urbano das sedes municipais, essencialmente da capital Dili, ameaçam perpetuar o desnível social indesejado, afastando as famílias mais carenciadas e a maioria dos nossos jovens, dos benefícios do progresso e desenvolvimento nacionais.

Assistimos a um crescente descontentamento, de quem, chegando a Dili à procura da legítima melhoria de bem-estar e de oportunidades de emprego, se depara com serviços inadaptados à pressão demográfica excessiva e com a falta de ofertas para desenvolverem vidas sociais, académicas ou profissionais, úteis e produtivas.

O Governo assumiu o inquebrantável compromisso de combater estas realidades, recuperando os necessários equilíbrios sociais e territoriais.

Sabemos que não poderemos ser bem-sucedidos nesta difícil missão, sem a participação e contributo de todos os cidadãos, sem qualquer tipo de exclusão. Neste sentido, temos de fazer mais e melhor no desenvolvimento da verdadeira riqueza do país, o capital social, investindo mais no seu bem-estar, na cultura de trabalho e no esforço para aumentar os rendimentos de forma equilibrada e sustentada.

Se não soubermos responder atempadamente aos legítimos anseios dos cidadãos, corremos o risco de agravar o abandono do País Rural e de proliferar os bairros de lata no País Urbano, com as óbvias consequências negativas de aumento da violência, criminalidade, delinquência e riscos para a paz social.

Preparar bem e garantir a participação dos cidadãos, integrando as suas famílias, grupos e comunidades no desenvolvimento nacional, continua a ser a única

solução, sensata, para conseguir resultados na resolução dos principais desafios do nosso país.

Constitui ainda a chave da nossa convergência como Povo e como Nação, o desígnio de integrar o país no mercado regional e internacional.

É nesta perspetiva que apresentamos algumas notas sobre objetivos, prioridades e diretrizes, que devem guiar todos os membros do VIII Governo Constitucional nas atividades de planeamento e de orçamentação futuras, com os detalhes que a seguir se apresentam:

Objectivos Fundamentais:

1. Construir uma sociedade livre, justa e solidária;
2. Garantir o desenvolvimento nacional inclusivo e sustentável;
3. Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e
4. Promover o bem-estar de todos sem preconceitos baseados na raça, na cor ou no género, bem como quaisquer outras formas de discriminação.

Requisitos Importantes que contribuem para o Bem-Estar da Sociedade:

1. A oportunidade de ter uma vida longa e saudável;
2. O acesso ao conhecimento, à tecnologia e à inovação; e
3. O acesso aos recursos suficientes para garantir um padrão de vida digna.

Diretriz importante:

Elevar o rendimento e a qualidade de vida da população, com a redução das desigualdades sociais e regionais.

I – Objetivos e Prioridades

A - Objetivos Centrais do Governo:

São 3 (três) os objetivos centrais do próximo Orçamento Geral do Estado (OGE 2020):

1. Manter uma taxa anual de crescimento acima dos 7%;

2. Conseguir reduzir a taxa de pobreza (ODS 1) em menos 10%;
3. Conseguir reduzir a taxa de desemprego, no cumprimento do programa do Governo que prevê a criação de 60,000 empregos anuais, com uma expectativa de 300,000 empregos criados até ao final do mandato em 2023.

B - Implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento Nacional (PEDN):

No cumprimento das metas e grandes objetivos estratégicos definidos pelo Plano Estratégico de Desenvolvimento Nacional (PEDN) e pelo Roteiro de Implementação dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), o Governo deverá focar o seu investimento, em 5 (cinco) setores ou áreas fundamentais:

1. Desenvolvimento do Capital Social;
2. Desenvolvimento Económico;

3. Desenvolvimento das Infraestruturas Básicas Fundamentais;
4. Desenvolvimento institucional; e
5. Desenvolvimento ambiental.

C - Prioridades para a elaboração de propostas de Orçamento:

Na elaboração de propostas de Orçamento propõem-se o princípio do planeamento integrado e um desenvolvimento modelar, assente em 4 (quatro setores) e 5 (cinco) grandes áreas de intervenção, nomeadamente:

(I) Setor do Capital Social:

Promover o bem-estar social, a cidadania e a inclusão social com foco na igualdade de oportunidades e no acesso aos serviços públicos de qualidade.

1. Bem-Estar Social, Proteção Social e Cidadania:

(a) Bem-Estar Social: - é uma necessidade de otimizar as áreas multissetoriais e transversais de colaboração efetiva para atingir as metas na saúde, na educação e no meio ambiente, condição essencial para combater a fome e a pobreza ou para aumentar as oportunidades de emprego, a produtividade e o crescimento do País, nomeadamente:

- Água Potável e Saneamento Básico – para melhorar a qualidade de vida, prevenir doenças, evitar a mortalidade e permitir o crescimento saudável dos cidadãos;
- Habitação – com dimensão adequada, com higiene e conforto, com acesso aos serviços públicos de água e eletricidade;
- Educação e Formação – de qualidade, integrada, inclusiva, de acordo com as

necessidades do mercado de trabalho e oportunidades ao longo da vida;

- Saúde – assistência médica e sanitária de qualidade, próxima dos cidadãos e capazes de atender as necessidades de desenvolvimento do país (nacionais e estrangeiras);
- Cultura, Património, Juventude e Desporto – para promover o desenvolvimento de cidadãos organizados, disciplinados, úteis e produtivos, através de atividades de interesse público.

(b) Inclusão, Proteção e Solidariedade Social

- Mulheres e Crianças – com apoios ao empoderamento feminino, à igualdade de oportunidades e às famílias mais carenciadas (subsídio condicional Bolsa da Mãe);
- Idosos, Incapacitados e Grupos Vulneráveis – subsídios a idosos e pessoas portadoras de

incapacidade, apoios às vítimas, aos ex-reclusos, às pessoas portadoras de HIV/SIDA, toxicodependentes e outros grupos de risco;

- Combatentes da Libertação Nacional – proteção especial aos mutilados, órfãos e outros dependentes.

(c) Cidadania

- Participação - encorajando os cidadãos a contribuir com ideias claras nos processos decisórios e nas atividades de mudança, criando um sentimento positivo de envolvimento cívico;
- Patriotismo – encorajando o sentimento de amor, dedicação e orgulho pelos símbolos nacionais e estimulando a vontade de participação em favor do desenvolvimento do país;
- Nacionalismo –encorajando a unidade nacional e a valorização da nossa identidade

e diversidade étnica, cultural e linguística, como potencial para a nossa autonomia e competitividade a nível regional e internacional.

(II) Setor Económico:

Alcançar o crescimento económico sustentado, valorizando a produtividade e o trabalho.

2. Investir na Economia e nas Finanças Públicas do País

Promover o aumento sustentado dos rendimentos, estimulando a iniciativa privada, a diversificação económica e o bom aproveitamento das diferentes oportunidades do desenvolvimento.

(a) Base Económica:

A organização da economia deve assentar nos termos estabelecidos no Artigo 138º da

Constituição, na conjugação de 3 (três) fatores:

- (1) Formas comunitárias;
- (2) Liberdade de iniciativa; e
- (3) Gestão empresarial.

(b) Coexistência de 3 setores:

A economia desenvolve-se em 3 (três) setores de organização da propriedade dos meios de produção:

- (1) Setor público;
- (2) Setor privado; e
- (3) Setor cooperativo e social.

(c) Setores Produtivos:

O Estado assume papel central na promoção do desenvolvimento económico, estimulando o investimento em 3 (três) setores produtivos, nomeadamente:

- a. Setor Primário, apostando não apenas na agricultura, mas também no transporte, distribuição, embalamento e armazenamento de produtos agrícolas, agropecuários, pesqueiros ou florestais (ODS 13, 14 e 15);
- b. Setor Secundário, incentivando o aparecimento de Parcerias Público-Privadas, para o desenvolvimento de uma moderna Indústria Petrolífera, Extrativa e Transformadora, resiliente e inclusiva (ODS 9);
- c. Setor Terciário, incentivando a diversificação de serviços prestados aos cidadãos, em especial os serviços de apoio ao turismo e de acesso a operações financeiras.

(d) **Finanças Públicas:**

- (1) Política Macroeconómica – para um crescimento elevado, inclusivo e sustentável na diversificação da economia;
- (2) Setor Financeiro – uma indústria financeira que contribua para o bom ambiente de negócios, facilitando as atividades comerciais e os seguros (bancos, microcréditos, uniões de crédito, política monetária);
- (3) Finanças Públicas – melhorar a transparência, a responsabilidade, a eficiência e a sustentabilidade, implementando uma Orçamentação por Programas e um regime contributivo de segurança social.

(III) Setor das Infraestruturas Básicas Fundamentais

Fomentar o desenvolvimento integrado das infraestruturas, de modo a assegurar a conectividade,

a competitividade e a integração nacional, regional e internacional.

3. Melhorar a Conectividade Nacional:

Investindo em 3 (três) áreas essenciais, nomeadamente:

- a. Infraestruturas (construção de portos, aeroportos, estradas rurais ou urbanas e pontes);
- b. Logística (estoques, transportes marítimos, aéreos e terrestres e processamento de pedidos); e
- c. Telecomunicações (redes de fibra ótica marítima e terrestre), considerados mecanismos fundamentais para apoiar a diversificação económica.

(IV) Setor Institucional:

Melhorar a governação do Estado com foco para a melhoria dos serviços públicos prestados aos cidadãos, para a melhoria do ambiente de negócios, assim como a melhoria da participação da sociedade em prol da defesa da soberania.

4. Consolidação e Reforço da Defesa, da Segurança e das Relações Externas:

- a. Instituições de Defesa e de Segurança - transparentes, eficientes, competentes e profissionais, mais ativas na prevenção da criminalidade e das situações que coloquem em risco a estabilidade e a paz social;
- b. Relações Externas – baseadas em relações de amizade sólidas, a nível bilateral e multilateral, que promovam a integração regional e internacional do país e facilitem o acesso de pessoas, empresas e organizações ao sistema e mercados

internacionais, contribuindo para o esforço global de desenvolvimento nacional.

5. Consolidação e Reforço da Justiça, da Democracia e dos Direitos Humanos:

- a. Promovendo uma sociedade mais pacífica e inclusiva (ODS 16); e
- b. Garantindo o Estado de Direito, a igualdade de acesso, a celeridade e a eficácia, a proximidade dos serviços e a coexistência de mecanismos formais e informais (tradicionais) de justiça, como fatores cruciais de confiança e de atração de investimentos.

(V) Setor Ambiental:

Promover o uso sustentável dos recursos naturais e a sua transição para uma economia verde valorizando fundamentalmente a utilização de tecnologias

ambientalmente adequadas, que promovam comportamentos mais amigos do ambiente, baseados em 3 (três) princípios nomeadamente: Reduzir, Reutilizar e Reciclar (os 3 R's).

II – Diversos

Indicadores-chave para avaliar a boa governação e o desenvolvimento institucional:

- i. O grau e a facilidade de fazer negócios;
- ii. O nível de prestação de contas;
- iii. O nível de estabilidade política;
- iv. O grau de eficácia do governo;
- v. O nível de qualidade regulatória;
- vi. O nível de aplicação dos direitos, deveres, liberdades e garantias protegidos pelo Estado de Direito; e
- vii. O nível de controlo da corrupção.

Indicadores-chave para avaliar o eixo social:

1. Percentagem de adolescentes com 16 anos que concluíram o ensino básico;
2. Percentagem de frequências e conclusões no ensino primário e básico;
3. Percentagem de frequências e conclusões no ensino médio e secundário;
4. Taxa de mortalidade na infância – menores de 5 anos;
5. A esperança de vida ao nascer;
6. Taxa de homicídio e da criminalidade;
7. Índice de Gini;ⁱ e
8. A proporção da população abaixo da linha da pobreza.

D - Desenvolvimento de Infraestruturas:

No planeamento de infraestruturas básicas e fundamentais, deve ser dada especial atenção, a 5 (cinco) pontos fundamentais:

1. A criação de emprego, priorizando aquelas que ajudem a promover oportunidades de trabalho inclusivo para homens, mulheres e pessoas portadoras de incapacidades;
2. O setor privado, priorizando aquelas que contribuam para incentivar o aparecimento de pequenas e médias empresas;
3. A valorização dos produtos locais, priorizando as iniciativas que contribuam para a diversificação da oferta e para o crescimento sustentável da economia (ODS 8);
4. A capacitação e fortalecimento institucional, priorizando as iniciativas que valorizem o cidadão, não apenas em conhecimento técnico ou científico, mas também de caráter moral, ético e disciplinar;
5. O desenvolvimento territorial equilibrado, priorizando as iniciativas que contribuam para a coesão social e para reduzir assimetrias entre centros urbanos e áreas rurais.

Vamos, ainda, promover uma descentralização na aprovação de novos projetos, implementando uma nova delegação de responsabilidades, de acordo com a seguinte fórmula:

- Projetos de valor até Usd\$ 300,000 - com aprovação a nível comunitário;
- Projetos inferiores a Usd\$ 5 Milhões - com aprovação a nível de Municípios e Ministérios; e
- Projetos de valor acima de Usd\$ 5 Milhões - com aprovação reservada para o CAFI.

E - Fontes de Financiamento:

1. Fundo Petrolífero:

O Governo mantém o seu compromisso em garantir o equilíbrio do Fundo Petrolífero, de modo a garantir a sua sustentabilidade para as gerações futuras, reduzindo gradualmente a pressão efetuada nos últimos anos referentes aos valores de levantamentos acima do Rendimento Sustentável Estimado (RSE).

2. **Empréstimos:**

Vamos, por isso, aumentar o nível de endividamento público, de forma ponderada e equilibrada, para suprir as necessidades de investimento em infraestruturas e setores estratégicos do nosso desenvolvimento.

3. **Dívida Pública:**

Vamos recorrer a instrumentos de emissão de dívida pública, de acordo com as melhores práticas internacionais, sem nunca esquecer a exigência de manter o *rating* de cumprimento de Timor-Leste, em níveis de qualidade elevada, nomeadamente:

- a. Emissão de Títulos de Dívida Pública; e
- b. Participação dos Cidadãos.

4. **Receitas Fiscais:**

Regulamentação de receitas potenciais existentes, melhorando a eficácia e transparência na recolha e cobrança de taxas,

procurando não prejudicar os esforços de atração de investimentos com duplicações ou impostos excessivos.

5. Apoio dos Doadores:

Continuar com as parcerias estratégicas a nível bilateral e multilateral, aderindo a novos mecanismos de financiamento das nossas necessidades de investimento.

6. Parcerias Público-Privadas:

Vamos dar prioridade a esta fonte para financiamento de grandes projetos, através da promoção de um ambiente de negócios mais favorável e atrativo aos investimentos privados.

F - Melhorar o Ambiente de Negócios:

1. Melhorar os procedimentos de aprovação de novos investimentos

Intervindo em 10 (dez) pontos fundamentais, nomeadamente:

- a) Na criação e registo de novas empresas;
- b) Na concessão de títulos de propriedade e emissão de alvarás ou licenças de construção;
- c) No rápido acesso a serviços públicos essenciais: de eletricidade, água ou conectividade;
- d) Na concessão de vistos a empresários ou trabalhadores especializados, peritos, formadores, cuja competência técnica ou científica constitua uma mais valia à realização dos projetos;
- e) Na emissão de documentos necessários à obtenção de crédito;
- f) Na constituição de sociedades e na segurança jurídica dos contratos;
- g) No desenvolvimento de uma política fiscal com incentivos adequados (impostos razoáveis e isenções), que potenciem a

produtividade e a competitividade das empresas a operar em Timor-Leste;

- h) Na conectividade e acesso aos Mercados Internacionais, com serviços rápidos, eficazes e eficientes, bem como custos competitivos, capazes de facilitar as exportações e a diminuir o nível de dependência de produtos importados;
- i) No cumprimento dos contratos e compromissos assumidos, com especial atenção para os prazos, a qualidade e as especificações previamente definidas;
- j) Na rápida resolução de processos de insolvência.

2. Criar um ambiente favorável para o turismo:

- a) Acessibilidades –incentivar a diversificação e a melhoria dos serviços prestados no setor

dos transportes (aéreos, marítimos e rodoviários), potenciando os investimentos realizados nas infraestruturas (aeroportos, portos, terminais e estradas);

- b) Segurança – consolidar e reforçar o sentimento de segurança pública e de confiança em relação às forças e serviços de segurança, promovendo o “*destino Timor-Leste*” como “*seguro e amigo do visitante*”;
- c) Simplificação do licenciamento de projetos turísticos – removendo obstáculos, burocracias, duplicações ou impostos excessivos ou desnecessários, de acordo com as melhores práticas internacionais;
- d) Incentivos fiscais – tendo em consideração o ambiente regional e internacional de negócios, se possa implementar soluções atrativas e competitivas;
- e) Promoção turística – utilizando as embaixadas, os postos consulares, as

comunidades timorenses (na diáspora) e as participações Timorenses em eventos internacionais como verdadeiras oportunidades/centros de informação e de promoção do “*destino e produtos made in Timor-Leste*”;

- f) Requalificação e revitalização dos centros históricos – implementando uma política de concessões comerciais ao setor privado, que gerem receitas capazes de efetuar a conservação, manutenção e reabilitação dos centros e monumentos históricos e de tirar proveito económico dos citados espaços;
- g) Política de vistos – implementar uma política que facilite o acesso a vistos e isenções de visto para passageiros genuínos, acompanhadas de medidas que reforcem o controlo de passageiros suspeitos ou de risco elevado.

3. Criar um ambiente favorável aos Projetos Comunitários:

O Estado pretende promover um melhor entendimento e compreensão do conceito de projeto de iniciativa comunitária, atuando em 3 (três) pontos fundamentais:

- a) Na elaboração de propostas: apoiando a identificação de problemas, a seleção de prioridades, o planejamento de atividades e a implementação de projetos, de organização e participação comunitária;
- b) No reforço do sentimento de pertença: encorajando a utilização de meios e recursos locais, de modo a elevar as capacidades locais e o nível de ambição, bem como garantir a sua autonomia, facilitando o acompanhamento das comunidades e promovendo a sua integração no processo de desenvolvimento nacional;

- c) Na transformação das mentalidades: promovendo uma maior participação e interesse face às questões de interesse local e comunitário, de modo a ultrapassar a dependência excessiva de iniciativas municipais ou nacionais e a concretizar a mudança de atitudes necessárias à concretização da nova política de descentralização na aprovação de projetos comunitários.

G - Melhorar a Redistribuição e a Avaliação do Desempenho:

1. Melhorar as funções de redistribuição do Estado:

- a) Alocativa – dando mais prioridade aos setores mais carenciados ou atrasados do país, implementando a política definida no PEDN de “*não deixar ninguém para trás*”;

- b) Distributiva – promovendo um crescimento equilibrado do país, com coesão social e territorial;
- c) Estabilizadora – emprego, estabilidade de preços e crescimento.

2. **Melhorar a avaliação do desempenho:**

O Estado assume ainda um papel fundamental na promoção de um ambiente de negócios mais favorável, através de reformas nas finanças e na avaliação do desempenho governativo, com as seguintes medidas:

- a. Implementando um conjunto de reformas, nas áreas: Administrativa, Fiscal (Tributária e Aduaneira) e Legislativa, criando condições mais atrativas ao investimento nacional e internacional, mais seguro e competitivo.
- b. Completando a Orçamentação por Programas: combinada com a nomeação de um coordenador responsável por cada

programa e de gestores para cada projeto, a fim de garantir uma melhor avaliação do desempenho dos membros do Governo e da execução dos programas e projetos sob a sua tutela; e

- c. Implementando um sistema sancionatório: composto por advertências e eventuais sanções impostas aos coordenadores e gestores infratores ou incumpridores.

Notas Finais:

- Estas linhas de orientação constituem um documento de trabalho;
- Pretendem orientar os procedimentos de planeamento e de orçamentação;
- Garantir uma integração modelar dos diferentes esforços interministeriais a nível transversal; e
- Pretendem relembrar o verdadeiro propósito do programa e subprogramas do Governo que visam, em última análise, *“Resolver os problemas imediatos dos cidadãos, garantindo o sentimento de pertença e obtendo o apoio popular na defesa dos seus interesses estratégicos”*.

ⁱ **Coefficiente de Gini**, por vezes chamado **índice de Gini** ou **razão de Gini**, é uma medida de desigualdade desenvolvida pelo estatístico italiano Corrado Gini, e publicada no documento *“Variabilità e mutabilità”* (*“Variabilidade e mutabilidade”* em italiano), em 1912. Pode ser

usado para qualquer distribuição embora seja comumente utilizado para medir a desigualdade de distribuição de rendimento