



**PRIMEIRO
MINISTRO**

**INTERVENÇÃO NA PLENÁRIA EXTRAORDINÁRIA DO PARLAMENTO
NACIONAL SOBRE**

**A NOVA APRECIÇÃO DO DECRETO DO PARLAMENTO NACIONAL
Nº20/III -OGE PARA 2016**

**Parlamento Nacional
8 de Janeiro de 2015**

Sua Excelência Senhor Presidente do Parlamento Nacional,
Suas Excelências Senhores Vice-Presidentes do Parlamento Nacional,
Distintos Deputados,
Colegas membros do Governo,
Povo de Timor-Leste.

Ainda no rescaldo das celebrações do Ano Novo, desejo-vos umas Boas Entradas.

É com muita humildade que vimos hoje, mais uma vez, marcar a nossa presença a fim de apresentar o ponto de vista do VI Governo Constitucional sobre a política que serviu de base ao plano de ação anual e ao Orçamento Geral do Estado (OGE) para 2016, sobretudo os pontos de vista relacionados com a mensagem proferida por Sua Excelência o Sr. Presidente da República dirigida ao Parlamento Nacional, no dia 28 de Dezembro de 2016, solicitando a reapreciação ao Decreto n.º 20/III –Orçamento Geral do Estado para 2016.

Antes de apresentar a perspectiva do VI Governo Constitucional, relativamente aos aspectos mais salientes na mensagem de veto de Sua Excelência o Sr. Presidente da República, quero lembrar que no contexto de separação de poderes, consignados na Constituição da República, o Governo é o órgão soberano responsável pela condução e execução da política geral do país (artigo 103º), depois de obter a aprovação pelo Parlamento Nacional (alínea a, nº 1, do artigo 115º). Com base neste mandato constitucional, todos os Governos, desde o I Governo Constitucional, definiram a sua própria linha geral de condução política do país, através dos seus próprios Programas, os quais, depois de submetidos à apreciação desta Casa Magna, começam a ser executados, através dos respetivos planos de ação e dos orçamentos anuais. A competência do Governo em preparar o plano e o OGE e a sua execução após a aprovação pelo Parlamento Nacional está explicitamente definida na alínea d, nº 1, do artigo 115º da Constituição da República.

Especificamente, em relação ao VI Governo, por um lado, todos nos lembramos ainda de que o Programa do Governo teve apreciação e aprovação pelo Parlamento Nacional em Março de 2015, e que o próprio programa representa uma continuação do V Governo (embora dando ênfase a aspectos diferentes do V Governo), e que este programa também tenta implementar o Plano Estratégico de Desenvolvimento aprovado em 2011 pelo próprio Parlamento Nacional para servir de guião para o desenvolvimento socio-económico de Timor-Leste de 2011 a 2030. Segundo o Plano Estratégico de Desenvolvimento, a partir de 2016 e até 2020, Timor-Leste entra na Segunda Fase de implementação, o que envolve três linhas de ação muito importantes: (1) a continuação do desenvolvimento das infraestruturas, (2) a consolidação dos Recursos Humanos; (3) o desenvolvimento da competitividade na economia de Timor-Leste.

Por outro lado, estas três linhas de ação já traçadas no Plano Estratégico de Desenvolvimento para 2016 e 2020 já foram incorporadas no programa do VI Governo e tentamos executá-las através do plano de ação e do orçamento anual, refletidos também no OGE para 2016. É exatamente do reflexo destas três linhas de ação que surge a determinação da prioridade e a alocação orçamental para 2016.

Sr. Presidente, ilustres deputados, povo de Timor-Leste.

Considerando a mensagem de Sua Excelência o Sr. Presidente da República relativamente ao veto ao OGE para 2016,

Antes de mais, o VI Governo Constitucional está ciente de que *os investimentos por nós decididos para serem realizados nos momentos atuais, não devem prejudicar o desenvolvimento no futuro*. Porém, o Governo entende que não haverá desenvolvimento no futuro, caso não haja investimento hoje.

O Governo compreende esta preocupação sobre a insustentabilidade das despesas que realiza, designadamente por (1) o preço do petróleo continua a baixar, e a projeção para o ano de 2016, segundo os observadores, estará assente nos 50 dólares americanos/barril, enquanto que o preço de referência fixado pelo governo no OGE para 2016 é superior, no valor de 64,70 dólares americanos; (2) o OGE tem ultrapassado sempre o Rendimento Sustentável, excedendo os 100% e (3) as receitas não-petrolíferas mantêm-se baixas há já algum tempo, ou “quase estagnadas”.

É verdade que o preço do petróleo varia regularmente, porém, não nos devemos esquecer que 90% da riqueza petrolífera da qual temos conhecimento já está transformada em recursos/património financeiro, e que tais recursos financeiros, com base na atual política de investimento do Governo, atraí lucros anuais a favor do Fundo Petrolífero.

Para ter em consideração a sustentabilidade do nosso uso do Fundo Petrolífero, precisamos também de ter em conta o rendimento proveniente do petróleo e do gás e o lucro adicional que resulta do investimento pelo Fundo Petrolífero, comparando-os depois ao montante retirado por nós, anualmente, para sustentar o OGE. Desde 2005 até 2014, o dinheiro que entra para o Fundo Petrolífero (proveniente do rendimento extraído do petróleo e do gás, adicionando-lhe o lucro extraído do investimento) é superior ao montante retirado para financiar o OGE. Os dados existentes mostram que conseguimos poupar mais de 70%, na sequência da subida do preço do petróleo. Em 2015, até ao mês de Dezembro, o montante retirado do Fundo Petrolífero para financiar o OGE foi superior em cerca de 200 milhões ao montante que entrou no Fundo Petrolífero, muito embora tal montante possa variar, na ocasião da apresentação do relatório pelo Banco Central sobre o rendimento a partir do investimento do Fundo Petrolífero. Para 2016, se utilizarmos como base de estimativa os US\$50/barril (conforme Sua Excelência o Sr. Presidente da República sugere), tal estimativa revela que o Fundo Petrolífero para 2016 terá um rendimento total de US\$1,321 mil milhões (US\$453,5 milhões provenientes do rendimento do petróleo e gás, e US\$867,7 milhões a partir do lucro do investimento do Fundo Petrolífero).

É verdade que ultrapassámos o Rendimento Sustentável Estimado na medida em que precisámos de recursos financeiros adicionais para investirmos nas áreas definidas pelo Plano Estratégico de Desenvolvimento, como atrás referido. Por um lado, o Governo adoptou desde 2011 uma política de “*frontloading*”, ou seja, antecipar desde já as despesas no investimento de capital, para que, no início de 2020, estes investimentos já possam criar rendimentos fiscais suficientes para reduzir a dependência de Timor-Leste do Fundo Petrolífero. Para financiar tal política de “*frontloading*”, temos que retirar algumas verbas do Fundo Petrolífero e recorrer a empréstimos disponibilizados pelos parceiros a juros inferiores face aos juros e rendimentos que retiramos do Fundo Petrolífero e dos investimentos financeiros que realizamos.

Por outro lado, quando analisamos os dados das receitas não-petrolíferas, constatamos que tais receitas não estão estagnadas pois, desde 2011, por exemplo, e até 2015, as receitas não-petrolíferas aumentaram de US\$111.7 milhões para US\$170 milhões, ou seja, em cinco anos houve um aumento de 52.1%. Tal progresso ainda não é o máximo que podemos atingir, mas mostra desde já que a receita não-petrolífera assume uma elevada potencialidade de passar a ser uma fonte adicional e significativa para financiar o desenvolvimento socio-económico de Timor-Leste, desde que haja um investimento sério na nossa economia. As reformas económica e fiscal atualmente em execução pelo Governo tentam (1) diversificar mais o tipo de imposto não-petrolífero; (2) alargar mais a base, ou seja, o universo contribuinte dos impostos; (3) tornar a administração mais eficiente.

Sr Presidente, ilustres deputados, povo de Timor-Leste.

Uma outra importante preocupação manifestada por Sua Excelência o Sr. Presidente da República, na mensagem sobre o veto ao OGE para 2016, incide sobre a sustentabilidade do desenvolvimento de Timor-Leste no futuro. Tal preocupação foi transmitida através de um silogismo, ou modelo de raciocínio baseado na dedução, com duas premissas orientadas para uma conclusão. O silogismo referente à sustentabilidade do desenvolvimento de Timor-Leste no futuro está escrito na página 3 da mensagem de Sua Excelência o Sr. Presidente da República. Passo a citar:

“Num OGE em que:

- a) a despesa corrente do Estado corresponde a mais de dois terços da despesa total e em que*
- b) cerca de metade (47%) do financiamento global do Orçamento é feito acima do RSE significa que o mecanismo de levantamentos acima do RSE não se destina a salvaguardar os interesses futuros de Timor-Leste e dos timorenses, mas financiar o funcionamento actual da máquina do Estado.”*

Quando olhamos superficialmente para este pensamento dedutivo, podemos cair na impressão que a conclusão está correta, de que a proposta do OGE para 2016 apenas salvaguarda a máquina do Estado e não o futuro interesse de Timor-Leste e dos timorenses, visto o Governo ter proposto o uso de 75% do OGE de 2016 para sustentar apenas a máquina do Estado.

Porém, se analisarmos bem os Livro do Orçamento 1 até ao 6, notamos que:

- (1) A Despesa Corrente do Estado (ou seja, o montante total alocado no OGE para 2016 destinado a sustentar a máquina do Estado, nomeadamente os salários e vencimentos, parte dos bens e serviços e parte do capital menor) não ultrapassa 29% do total do OGE para 2016. Isto significa que o orçamento destinado ao sustento da máquina do Estado para 2016 é de apenas US\$453,862 milhões.
- (2) A despesa de Capital e das Transferências Públicas alocada no OGE representa 71%, ou seja, US\$1.108, 371 milhões.
- (3) O Rendimento Sustentável Estimado para 2016 é de US\$544,8 milhões, e a previsão relativa às receitas não-petrolíferas para 2016 de 171.4 milhões. Os dois em conjunto representam um total de US\$716.2 milhões. Isto significa que a Despesa Corrente do Estado não ultrapassa o total do Rendimento Sustentável Estimado em conjunto com as receitas não-petrolíferas.

Com base nos factos atrás citados podemos verificar que o silogismo, ou seja, o raciocínio dedutivo atrás referido não está correto, ou passa a ser aquilo que na lógica filosófica é designado por 'falácia'. Isto significa que, quando não analisamos com detalhe a informação contida nos Livros 1 até ao 6, a preocupação com a sustentabilidade do desenvolvimento de Timor-Leste no futuro, expressa pelo silogismo supra, parece-nos correta, mas após uma detalhada análise essa preocupação deixa de ter fundamento.

Sr Presidente, ilustres deputados, povo de Timor-Leste,

Sua Excelência o Sr. Presidente da República manifesta igualmente preocupação com o modo como definimos as prioridades nacionais e como investimos os nossos recursos que são limitados, sobretudo quando, de acordo com a percepção de Sua Excelência o Sr. Presidente da República, o OGE para 2016 (1) aumenta 24% nas infra-estruturas, particularmente na ZEESM e no projecto Tasi Mane, que "alegadamente" não oferecem garantias de retorno; (2) reduz acentuadamente o orçamento para a saúde, educação e agricultura, e (3) existe a necessidade de manter um equilíbrio no desenvolvimento das áreas rurais.

O Governo está sensibilizado por tais preocupações, mas pretende esclarecer os seguintes pontos:

- (1) O aumento do orçamento para as infra-estruturas está assente no contexto de um compromisso que todo o Estado assumiu com vista a diversificar a economia de Timor-Leste. Se Timor-Leste não continuar a investir nas infra-estruturas, como um meio para investir no processo de investimento sócio-económico, como poderemos diversificar a nossa economia e reduzirmos assim a dependência do Fundo Petrolífero?
- (2) Como foi explicado já durante o debate do OGE para 2016, na generalidade e na especialidade, o retorno do investimento público não se assemelha ao do investimento privado. Todos os investimentos, tanto públicos como privados, enfrentam o dilema entre risco e retorno, e a decisão para o investimento é normalmente feita com base num bom equilíbrio entre o risco e o retorno. O risco de menor escala está, normalmente, associado ao retorno de menor escala, e o risco de maior escala está associado ao retorno de maior escala. Diz um ditado popular português: "Quem não arrisca, não petisca", ou seja, quem não pretender assumir ou passar pelo risco, não lhe caberá o pestisco, isto é, não lhe será possível saborear os melhores resultados. Que riscos é que podem afectar o investimento público? Passo a referir-me apenas a três importantes riscos: *ineficiência, esbanjamento e a corrupção*. Estamos prontos, ou não, para enfrentar tais riscos? Um bom planeamento irá reduzir o risco de ineficiência, um bom mecanismo de controlo irá reduzir o risco de esbanjamento e da corrupção. Na vertente do retorno, o maior retorno no investimento público é o social, logo a seguir o económico e o fiscal, e por último é o financeiro. Porém, em todos os investimentos, públicos e privados, é difícil assegurar a garantia relativamente à quantidade do retorno, sobretudo o financeiro. Mesmo com uma variedade de estudos de viabilidade e de metodologias é muito difícil assegurar um retorno financeiro exacto.
- (3) No que respeita à ZEESM, o estudo de viabilidade inicial realizado antes da aprovação da Lei nº 3/2014 diz que a Zona Económica Especial em Oecusse-Ambeno (na altura, ainda não estava incluída a componente social) precisará durante quinze anos de um investimento num montante de 4 mil milhões de dólares americanos, destinado a uma zona especial económica com uma área de 170 hectares (dentro da área de Pante Macassar, incluído a do Padiai e do Tono). Deste montante, a estimativa do investimento privado é de 75%, e o investimento público de 25%, e o objectivo deste

investimento público consiste em gerar adequadas condições relativas a estradas, electricidade, água potável, porto, aeroporto e às demais infra-estruturas passíveis de atrair Investimento Estratégico Directo. As atividades económicas no interior dos 170 hectares podem também gerar, para além do retorno social, económico e fiscal, a partir de 2030, uma **perpetuidade financeira de 20%/ano** ou, por outras palavras, os ativos gerados a partir do investimento de 4 mil milhões disponibilizará um rendimento fixo de cerca de US\$800 milhões/ano. Porém, é preciso atualizar este estudo de viabilidade na medida em que se precisa de incluir também o conceito de “economia social de mercado”. Isto significa que se deverá incluir o território de Oecusse-Ambeno (com uma área de 850 Km²). Concluir-se-á dentro deste mês o plano do ordenamento do Território RAEOA e preparar-se-á, com base neste plano, o Plano Estratégico de Desenvolvimento da ZEESM, incluindo Ataúro, na qualidade de um pólo de desenvolvimento complementar. Tal Plano Estratégico identificará projectos de investimentos económicos específicos e realizar-se-á estudos de viabilidade por cada projecto. No que respeita a Ataúro, já está pronto o plano de ordenamento do território, e no início deste ano, o investimento público alocado para Ataúro concentrar-se-á nas infra-estruturas, nomeadamente água potável, electricidade e porto. Quando for aprovado o plano de ordenamento do território pelo Conselho de Ministros, o mesmo servirá de base para desenvolver também uma parte do Plano Estratégico do Desenvolvimento da ZEESM relativamente a Ataúro, e depois realizar-se-á estudos de viabilidade para cada projecto de atividade económica já identificados no Plano Estratégico.

- (4) No que respeita ao projecto de Tasi Mane, a estimativa feita pelos anteriores Governos revela que o investimento público, nos próximos 7 anos, necessitará até 2 mil milhões de dólares americanos, particularmente para a construção da base de abastecimento do Suai, da auto-estrada e do aeroporto, com vista a atrair investimento directo estrangeiro no total de 15 mil milhões de dólares americanos para a construção da fábrica LNG, refinaria, e zona industrial destinada às demais indústrias complementares. Tais investimentos, para além do retorno social, económico e fiscal, de acordo com as estimativas, criam a potencialidade para acumular rendimentos, a ter início nos próximos vinte anos, até 40 mil milhões de dólares americanos a favor do Estado, através da indústria de extração e de processamento do petróleo e gás.
- (5) Se atendermos apenas ao Fundo Consolidado de Timor-Leste, está correto que o orçamento para 2016 destinado à saúde, educação e agricultura sofreu uma redução, comparando-o ao de 2015. Porém, se contarmos também com as despesas para o capital alocado ao PDIM (anteriormente designado por PDID), o Fundo das Infra-estruturas e também o Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano, podemos constatar que para a saúde existe um montante de US\$65.6 milhões para o ano de 2016 (enquanto que em 2015 se alocou US\$67 milhões no fundo consolidado, tendo sido executado apenas US\$63 milhões); para a agricultura existe um montante de US\$28.1 milhões para 2016 (enquanto que em 2015 se alocou US\$27 milhões no fundo consolidado, tendo sido executado apenas US\$26 milhões) e para a educação existe um montante de US\$112 milhões para 2016 (enquanto que em 2015 se alocou US\$103 milhões no fundo consolidado, tendo sido executado apenas US\$102 milhões). Sob a perspectiva do Governo, só o montante ou a percentagem do valor alocado a tais setores não pode servir de padrão único relativamente ao nosso ato de dar, ou não, prioridade a tais setores. O montante alocado deve atender também à capacidade de execução do valor alocado e ainda à capacidade de execução dos programas ou dos projectos com qualidade.
- (6) O OGE para 2016 aloca 49.8%, ou seja, US\$453.8 milhões de dólares americanos na categoria de despesas de capital e das transferências públicas aos treze municípios.

Embora isto não garanta, por si, o equilíbrio no desenvolvimento entre a zona rural e a urbana, revela pelo menos que a alocação do OGE para 2016 não está concentrada apenas nos projectos nacionais.

Sr Presidente, ilustres deputados, povo de Timor-Leste,

Outra preocupação transmitida por Sua Excelência o Sr. Presidente da República na sua mensagem de veto é a extinção do então Fundo das Infra-estruturas, na qualidade de um fundo especial, e a criação do Fundo de Infra-estruturas na qualidade de um fundo autónomo. De acordo com a mensagem de veto a criação deste fundo não respeita o quadro legal que define as regras para o funcionamento transparente dos fundos especiais.

O Governo percebe a preocupação sobre a legalidade e a transparência relativa à criação do fundo autónomo para as infra-estruturas, mas pretende fazer chegar o seu ponto de vista como se segue:

- (1) O Fundo das Infra-estruturas que o Decreto nº 20/III, Orçamento Geral do Estado, propõe criar, **não é um fundo especial como definido no artigo 32º Lei nº 13/2009, de 21 de Outubro**, mas sim um fundo autónomo com personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira.
- (2) A importância em criar o fundo autónomo, em substituição do fundo especial, é que através deste fundo autónomo não precisamos de, anualmente, re-apropriar os montantes cuja execução não foi conseguida realizar até ao fim do ano. Tal mecanismo oferece dois benefícios importantes: (a) o processo de pagamento destinado ao projecto das infra-estruturas pode ser realizado mesmo que se tenha chegado ao final do ano e mesmo que o orçamento ainda não tenha sido aprovado e promulgado, situação por nós enfrentada atualmente. Também resolverá problemas de liquidez das empresas, causa comum para o atraso na implementação das obras no interior do território; (b) este mecanismo abrirá espaço fiscal, permitindo a alocação orçamental para as áreas que precisem de investimento. Porque todos os anos temos de re-apropriar os montantes cuja execução não foi conseguida realizar até ao final do ano, tal re-apropriação 'ocupa o espaço fiscal' retirando margem de manobra no processo de alocação orçamental feito por nós em cada ano. Um exemplo concreto: em 2016, alocámos 1 milhão de dólares americanos para a construção e supervisão de um esquema de irrigação em Larisula. Se até ao final de Dezembro de 2016 conseguir-se executar apenas a obra até ao montante de 600 mil dólares americanos isto significa que, no OGE para 2017, não precisaremos de re-apropriar os 400 mil para completar tal obra em 2017 porque o fundo autónomo das infra-estruturas retém já o montante de 400 mil dólares americanos para completar a obra. Pode-se continuar assim a pagar a fatura proveniente da empresa implementadora da obra, mesmo que tenha chegado já o dia 31 de Dezembro, e que o início da execução do OGE para 2017 não possa ocorrer logo em Janeiro, situação que enfrentamos atualmente.
- (3) No que respeita à legalidade da criação do fundo autónomo das infra-estruturas, o Governo é da opinião que: (a) o Instrumento legal mais adequado para a criação de um fundo autónomo é a Lei do Orçamento Geral do Estado na medida em que este fundo autónomo representa uma figura financeira com um impacto orçamental, e a própria lei sobre o OGE constitui um instrumento legislativo mais apropriado para definir regras e impactos financeiros e orçamentais, respeitando também o princípio da universalidade ou da unidade, conforme o disposto na Lei nº 13/2009 no seu artigo 4º; (b) a proposta de criação deste fundo autónomo não contradiz a Lei nº 13/2009 porque a proposta

respeita o princípio da transparência, e a especificação das receitas e das despesas já claramente descritas na finalidade relativa ao fundo autónomo, e as suas receitas e despesas globais estão descritas no Anexo II e Anexo III, na parte que se refere aos “Serviços e Fundos Autónomos”, de acordo com o que está disposto na Lei n.º 13/2009 no seu artigo 27.º; (c) a proposta para a criação deste fundo autónomo também assegura a sua sujeição ao padrão internacional de contabilidade, e também ao mecanismo de inspeção e de controlo de execução orçamental pelos demais órgãos soberanos, conforme o disposto na Lei n.º 13/2009, nos seus artigos 52.º e 53.º.

Sr Presidente, ilustres deputados, povo de Timor-Leste,

Após ter apresentado a posição do Governo, e com todo o respeito perante as preocupações de Sua Excelência o Sr. Presidente da República, expressas através da sua mensagem de veto, gostaria ainda em nome do Governo de assinalar que **o orçamento proposto pelo Governo para 2016 procura utilizar os nossos recursos limitados a favor do desenvolvimento sustentado do nosso país e da melhoria da condição de vida da nossa população.**

O Governo não contesta a necessidade de investir mais a favor dos timorenses, através da educação e da saúde, como ferramentas de bem-estar, mas o Governo também é da opinião que “mais investimento” não significa apenas “aumento de dinheiro” em que, na prática, as instituições responsáveis pelo planeamento, gestão e execução orçamental não consigam absorver e utilizar estes recursos num contexto de uma execução com qualidade.

Por último, é verdade que passados treze anos após a restauração da nossa independência, todos juntos, podemos melhorar e podemos mesmo fazer mais, desde que, cada um de nós, procure pautar-se pela Constituição.

Em frente com confiança, pois juntos conseguiremos construir a nação a partir da base, trazendo mudanças à vida do nosso povo!!!

Muito obrigado pela vossa atenção!

Dr. Rui Maria de Araújo
8 de Janeiro de 2016