

Parlamento Nacional
Comissão de Economia, Finanças e Anti-Corrupção

Entrada na Mesa
Data 12/01/2011
Hora 9h30m

RELATÓRIO E PARECER
PROPOSTA DE LEI N.º 42/II
ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO PARA 2011

11 de Janeiro de 2011

VIII. Recomendações da Comissão de Economia, Finanças e Anti-Corrupção

1.a Serviços e Fundos Autónomos:

Para a prestação de um determinado conjunto de serviços ao público, o Estado tem vindo a criar um conjunto de entidades autónomas, que dependendo de cada uma, têm diversos graus de autonomia, podendo considerar-se as empresas públicas aquelas que maior autonomia têm em relação à estrutura da Administração Pública. No entanto, para estas entidades funcionarem, é fundamental que, num primeiro momento, estas entidades tenham um quadro jurídico claro, que lhes permitam delimitar os seus objectivos e que disponham de meios financeiros e para que consigam prosseguir os seus objectivos. Para além disso, devem ser definidas políticas de funcionamento com base no mérito e na eficiência dos seus serviços, tendo quando possível, uma gestão destinada a gerar a sua própria auto-suficiência, e nalguns casos o lucro. Deste modo, a Comissão recomenda o seguinte:

- Rever o quadro jurídico das entidades autónomas do Estado adequando-o à realidade timorense;
- Introduzir mecanismos de gestão por objectivos que tenham por base o mérito e a eficiência;
- Criar condições para que a gestão destas entidades seja fiscalizada periodicamente e de acordo com critérios de transparência.

2.a Parcerias Público - Privadas:

Nas Parcerias Público Privadas o Estado transfere para um parceiro privado a obrigação de construir uma obra pública ou prestar um serviço público, ficando o parceiro privado com o direito de cobrar ou de ser remunerado pela prestação desses serviços que deve ser assegurada pelos utilizadores ou pelos contribuintes.

Os acordos das parcerias público-privadas são guiados por limitações dos fundos públicos para cobrir os investimentos necessários, mas também dos esforços para aumentar a qualidade e a eficiência dos serviços públicos.

A experiência, porém, veio mostrar que muitas vezes o Estado paga mais do que pagaria se

prestasse directamente os serviços ou se construísse as infraestruturas, pois na cadeia de valor de uma PPP normalmente está um infindável número de entidades, desde a entidade bancária à implementadora do serviço, que, naturalmente pretendem gerar lucros em cadeia. Verificou-se também que normalmente a qualidade dos serviços era idêntica à praticada pelo Estado e que lhes custava muito mais do que se o fizessem directamente, ainda que o Estado se tivesse que financiar na banca. Neste sentido, e dado a complexidade das opções que normalmente estão subjacentes a contratos de PPP's, recomenda-se ao Governo o seguinte:

- Elaboração de um quadro legal, aprovado no Parlamento Nacional, para a celebração das PPP's, como existe nos países que adoptaram este sistema de desenvolvimento;
- Antes da celebração de uma PPP proceder à avaliação da capacidade de prestação desse serviço ou infraestrutura pelo Estado;

3.a Gestão privada de serviços do Estado:

Está provado que nalguns tipos de serviços o Estado tem tendência a não ser eficiente, dado a sua dimensão e complexa teia burocrática. Deste modo, recomenda-se ao Governo que considere a concessão de determinados serviços em, pela sua pequena dimensão, e pela falta de interesse estratégico do Estado, considere entrega-los, através de um contrato de concessão à gestão de privados.

4.a Redução da pobreza através da dotação da agricultura:

Em termos de investimento, a dotação à agricultura deve ser aproximadamente de US\$ 38 milhões para reduzir a pobreza em 5-7% nas zonas rurais. Deve ser dada uma atenção especial à criação de oportunidades adicionais em vista de um trabalho adequado. Melhorar o apoio ao auto-emprego das mulheres e conceder direitos sobre terras e outros activos que sejam importantes para o desenvolvimento económico do país.

5.a Verbas destinadas à redução da pobreza:

A proposta de lei do OGE de 2011 volta a consagrar um conjunto de verbas destinadas à redução da pobreza a serem utilizadas pelo Presidente da República. As competências do Presidente da República estão claramente consagradas na Constituição e não prevêem nenhuma competência nesta matéria, pois apenas o Governo tem esta atribuição, no Ministério da Solidariedade Social. Não é desejável que se mantenha esta situação. Assim, recomenda-se eliminar o montante destinado à redução à pobreza inscrito no Gabinete do Primeiro Ministro, mas que se destina à utilização por parte do Presidente da República.

6.a Informação económico-social fiável e de qualidade:

Dado o facto de Timor-Leste ter problemas que se prendem com uma informação económico-social insuficiente, falível e de qualidade deficiente e na linha das recomendações recentemente feitas pelo FMI no seu Artigo IV para melhorar a informação das contas nacionais, que serve de base para melhores projecções macroeconómicas, será fundamental para o Governo realizar diversos inquéritos de apoio para complementar a informação e os dados, da seguinte forma:

- (1) **Inquérito sobre as poupanças domésticas e o investimento** (household savings and investment survey), para obter dados sobre as transacções domésticas e monitorizar, criar e gerir as suas poupanças, bem como o seu investimento.
- (2) **Inquérito sobre Input-Output** (*Input-Output survey*), para obter informação

básica sobre a estrutura de input (custos), dotação de bens e distribuição de produtos relativamente a determinadas actividades económicas, estrutura de emprego, indicadores de produção, preços e outra informação de apoio.

(3) Inquérito sobre o sector de comércio e serviços (*trade and services sector survey*) necessário para melhorar a cobertura, metodologia, qualidade da produção e indicadores de preço, e revisão do PIB (anual e trimestral).

(4) Rever o cabaz de preços, de modo a que o cálculo da inflação seja mais fiável e credível;

(5) Realizar um inquérito sobre os padrões de vida (*survey of living standards*) em 2011 para verificar o impacto da política fiscal relativa à pobreza e à desigualdade;

(6) Obtenção de dados estatísticos sobre a produção nacional;

É de grande importância o Estado dotar a Direcção Nacional de Estatística de meios para realizar os estudos acima indicados. Não é desejável que o Estado baseie as suas políticas em dados fornecidos por instituições terceiras. O conhecimento do País deve ser, em primeiro lugar, do próprio Estado e não de consultores ou instituições internacionais. Por esta razão, recomenda-se a dotação de meios financeiros e humanos que visem o fortalecimento da Direcção de Estatística com capacidade para responder às necessidades de informação económico-social do Estado.

7.a Revisão da Comissão da Função Pública:

O elevado rácio de posições temporárias, talvez, resida na falta de urna Comissão da Função Pública funcional responsável pela apresentação de um quadro de política para o recrutamento, composição do pessoal, o desenvolvimento das capacidades dos recursos humanos que trabalham nos ministérios. A natureza das posições temporárias pode variar desde a contratação periódica de mão-de-obra não qualificada à celebração de contratos relativamente longos até um ano para posições de qualificação média.

Por isso, recomenda-se a revisão do estatuto da Comissão da Função Pública de modo a que se adeque ao sistema de Administração Pública de Timor-Leste.

8.a Simplificação de processos de licenciamento e atribuição de alvarás para pequenos negócios:

É importante criar medidas para melhorar o acesso ao capital para facilitar a geração de auto-emprego através de esquemas de emprego em empresas de pequena dimensão. O clima de investimento deve ser melhorado através, por exemplo, da simplificação dos procedimentos de emissão de licenças comerciais e de registo comercial, da disponibilização de crédito, em especial a pequenos empreendedores e produtores agrícolas, bem como para infra-estruturas básicas.

9.a Diferença substancial entre a Resolução do Parlamento Nacional e a Proposta de Lei do OGE de 2011:

O Orçamento privativo do Parlamento Nacional previsto na Proposta de Lei é diferente da Resolução do Parlamento Nacional, destacando-se urna diferença de 20 milhões de USD. Neste sentido, a discussão deverá ser reaberta na especialidade, e reapreciada durante o debate.

10.a Central Eléctrica de Hera:

A subida de custo da Central Eléctrica de Hera é muito acentuado e está previsto que suba para cerca de 600 milhões de USD. Na proposta de lei do OGE de 2011 estão apenas alocados 166,7 milhões, não sendo suficientes para a conclusão da Central. A Comissão entende fundamental saber como vai ser financiada a construção da Central, pois terá que ser sempre o Parlamento Nacional a autorizar a despesa. Assim, recomenda-se ao Governo que informe o Parlamento sobre a forma como vai ser paga a construção da Central Eléctrica de Hera.

11.a Cálculo do preço do petróleo:

Para ter uma perspectiva correcta da evolução da riqueza de Timor-Leste, é fundamental haver estabilidade na forma como se calcula o preço do petróleo, e não alterar de ano para ano. Esta forma, pouco recomendável, de avaliar o preço do petróleo pode dar perspectivas pouco correctas sobre estado financeiro de Timor-Leste e sobre os montantes a serem retirados do Fundo do Petróleo. Por isso, recomenda-se ao Governo que elabore um estudo comparativo sobre a forma como os países que têm fundos soberanos com origem nos recursos naturais, calculam o preço do petróleo, e adopte definitivamente uma forma para realizar este cálculo e a mais prudente.

12.a Estabelecimento de Fundos Especiais

Parece decorrer da Lei de Gestão Financeira, no seu artigo 32.º, que o estabelecimento de Fundos deverá ser por lei. Ora, apesar da Lei de Gestão Financeira indicar que os fundos deverão ser “autorizados por lei”, apenas a Constituição tem competência para definir quais as matérias que podem ser adoptadas pelo Governo através de uma autorização legislativa emitida pelo Parlamento Nacional. Através desta análise parece não haver lugar ao estabelecimento de fundos por decreto lei, e apenas por lei, seguindo as regras do processo legislativo comum previstas na Constituição e no Regimento do Parlamento Nacional. Recomenda-se ao Governo que reveja a forma de constituição dos Fundos Especiais e que submeta a sua constituição ao Parlamento Nacional.

13.a Fundos Especiais:

O Parlamento não deve aprovar os fundos especiais sem antes receber do Governo todas as informações que o possam habilitar a tomar uma decisão devidamente fundamentada. A aprovação deve ficar dependente do compromisso legalmente estabelecido em que os fundos apresentados ao Parlamento nos documentos do OGE serão efectivamente executados conforme previsto a menos que o Parlamento aprove a reafecção dos fundos.

14.a Dotação financeira do Fundo das Infraestruturas:

Tendo em conta a fraca capacidade de execução que o Governo tem demonstrado em relação às infraestruturas, questiona-se sobre o realismo da dotação financeira deste fundo. Valerá a pena dotar este fundo de um montante tão elevado se a Administração Pública tem demonstrado uma total incapacidade para contratar, fiscalizar e executar as verbas destinadas aos projectos de construção civil?

15.a Transferência de Saldos:

Em 15 de Novembro de 2010, os levantamentos do Fundo do Petróleo totalizavam 450 milhões. Depois da apresentação da proposta do OGE de 2011 foi solicitada a transferência do restante que era de 361 milhões, totalizando 811 milhões.

Entende-se que esta iniciativa traduz-se numa má prática, tendo em conta o espírito em que

foi constituído o Fundo do Petróleo, artigo 9.º da respectiva Lei. Se o Governo não teve capacidade para executar esse montante, não o deveria ter transferido.

O Parlamento autorizou a transferência desse montante na perspectiva que o Governo o iria executar. Ora, não havendo esta capacidade, entende-se que o remanescente deveria ter ficado no Fundo Petrolífero, carecendo de nova autorização.

16.a Serviço de Administração de Medicamentos e Equipamentos de Saúde – SAMES:

Com vista à estruturação da política de saúde em Timor-Leste, em 2003 o Governo constituiu o SAMES, uma empresa pública de importação, armazenamento e distribuição de medicamentos e equipamentos médicos. No entanto, verificou-se que esta empresa tem a sua dotação no Ministério da Saúde.

Assim, recomenda-se ao Governo que autonomize o SAMES com uma dotação própria.

17.a Agência Nacional de Petróleos:

No decurso da sua actividade a Agência Nacional de Petróleo tem um conjunto de receitas obtidas das empresas que exploraram os recursos naturais em Timor-Leste e na Zona de Desenvolvimento Conjunta. Estranhamente, as receitas desta actividade, não estão reflectidas no OGE de 2011. De acordo com as regras orçamentais todas as receitas e despesas têm que estar consagradas no OGE. Importa sublinhar que o relatório da ANP menciona receitas de cerca de 5,7 milhões de USD. Assim, recomenda-se que o Governo inclua nos Anexos I e III a discriminação das receitas e despesas da ANP.

18.a Jogos recreativos:

A Inspeção Geral de Jogos é responsável pelo controlo e fiscalização da actividade de jogo legal em Timor-Leste. No entanto, de acordo com o Decreto do Governo n.º 2/2009 de 25 de Março, a gestão das receitas não fiscais do jogo são administradas pela Agência para a Gestão das Participações nos Jogos. Esta agência possui autonomia técnica e administrativa, sob tutela do Ministério do Turismo, Comércio e Indústria e é financiada pelo Orçamento Geral do Estado e pela Contribuição Social (Taxa). Ora, sucede porém, que sendo uma entidade pública, todas as suas despesas e receitas têm obrigatoriamente que estar consignadas no Orçamento Geral do Estado, o que não acontece.

Acresce também que, de acordo com a Constituição, todos os impostos, taxas e contribuições têm que ser criados por Lei, o que não sucede neste caso.

Assim, solicita-se ao Governo que discrimine e inclua no OGE de 2011 todas as receitas cobradas pela actividade do jogo.

19.a Investimento no sector da Educação:

A dotação do OGE para o sector da educação tem vindo a decrescer desde 2008. Tendo em conta que o investimento na educação é importante para a consolidação da identidade timorense, crítico para a redução da pobreza e para o alcance dos Objectivos do Millennium, recomenda-se que se reveja a dotação para este sector, para além da dotação do Fundo Especial para o Desenvolvimento do Capital Humano.

20.a Investimento no sector da Saúde:

Tem se verificado uma redução substancial na dotação do OGE para o sector da Saúde. Como todos reconhecem, este sector é nuclear para a redução da pobreza e para a garantia

da qualidade de vida da população. Para melhorar a assistência médico-hospitalar, o pessoal paramédico, bem como o acesso aos cuidados de saúde nas zonas rurais é fundamental reforçar o investimento que o Governo faz nesta área. Neste sentido, recomenda-se que o Governo reveja a dotação para este sector.

IX. PARECER

A Comissão é, assim, de PARECER que a Proposta de Lei 42/II “Orçamento Geral do Estado de 2011” reúne os requisitos constitucionais, legais e regimentais e está, por isso, em condições de subir ao Plenário para discussão e votação na generalidade e na especialidade, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis.

X. APROVAÇÃO DO RELATÓRIO

Este relatório foi discutido e aprovado no dia 11 de Janeiro de 2011, tendo o mesmo sido aprovado com 6 votos a favor, 0 votos contra e 4 abstenções.

A Relatora

O Presidente da Comissão

/s/

Maria Teresinha Viegas

Manuel Tilman