

## **Proposed amendment 25**

### **Fundo de Conservação Rodoviária (FCR)**

1. É criado a Fundo de Conservação Rodoviária (FCR}, destinado a promover a gestão e financiamento dos projectos e obras relativos à conservação, periódica e corrente, manutenção e operações das infraestruturas rodoviárias.
2. É autorizado o Governo a definir a respectiva legislação e regulamentação, a aprovar até 30 de Junho de 2016,
3. O FCR deve ter em conta os seguintes princípios de organização:
  - 3.1. Objecto, âmbito e finalidades:
    - a) São consideradas rodovias, para o efeito, as vias de comunicação terrestre que incluem estradas e obras de arte (pontes, viadutos, obras de contenção e outras obras de arte rodoviárias).
    - b) A regulamentação do FCR será realizada através de Decreto-Lei, que definirá a natureza, objectivos, gestão administrativa, financeira, patrimonial e operacional, assim como o regime de aprovisionamento e fiscalização.
    - c) A definição concreta das infraestruturas rodoviárias a abranger será feita através da aprovação do Plano Rodoviário nacional.
    - d) O planeamento e gestão das actividades do FCR será realizado tendo em conta um sistema de conservação rodoviária, que identifique a situação actual das vias de comunicação, características, tráfegos e estimativas de intervenção para o horizonte temporal de dez anos.
    - e) O FCR deve operar como um centro de baixo custo, numa linha moderna de gestão de fundos, com competências para seleccionar, adjudicar e contratar serviços profissionais manutenção e operação, tendo a missão de agregar todos os recursos financeiros destinados ao financiamento da conservação e manutenção da rede de estradas.
  - 3.2. Natureza: o FCR será uma entidade pública, com a natureza de um Fundo Público, sob a forma de instituto público, dotado de personalidade jurídica e autonomia administrativa, financeira e patrimonial, cuja gestão será assegurada pelo MOPTC, em articulação com os Ministérios das Finanças e do Planeamento e Investimento Estratégico.
  - 3.3. Regime Legal: o FCR deve reger-se pelo quadro legal estabelecido para os Fundos Autónomos, pela Lei n. 13/2009, de 21 de Outubro, pelas normas que o constituem, pelas normas da administração pública que regulam os serviços da administração indirecta do Estado, bem com pela demais legislação aplicável.
  - 3.4. São objectivos do FCR:
    - a) Assegurar o financiamento em continuidade das infraestruturas rodoviárias do País, por forma a manter o seu valor funcional e económico no tempo;
    - b) Garantir a devida preparação e estabilidade das intervenções funcionais nas infraestruturas, assegurando a qualidade e segurança estrutural das rodovias;
    - c) Garantir a prestação de suporte técnico e jurídico de qualidade na contratação necessária à realização de projectos do seu âmbito de financiamento;
    - d) Promover a eficiência, transparência e a responsabilidade relativamente à execução dos projectos e obras de infra-estruturas rodoviárias;
    - e) Garantir que os projectos e obras contratados sob seu financiamento sejam devidamente geridos, monitorados e fiscalizados;
    - f) Desenvolver e assegurar um sistema de conservação que garanta a integridade e qualidade das vias rodoviárias e dos bens operacionais afetos à sua exploração;
    - g) Assegurar, a prazo, a sustentabilidade técnica, operacional e financeira do património rodoviário que está a ser construído no País;
    - h) Garantir a previsão de dotações anuais mínimas, a definir, para a conservação e manutenção das rodovias;
    - i) Desenvolver um modelo de gestão de conservação que envolva os sectores público e privado, para assegurar uma gestão eficiente da conservação rodoviária, em ambiente concorrencial, de transparência e responsabilidade;
    - j) Assegurar mecanismos que permitam recuperar custos de investimento na reposição da qualidade das rodovias, através de contribuição dos beneficiários das infraestruturas;

- k) Promover a exploração de mecanismos de envolvimento das empresas e mão- de-obra local, na realização de intervenções de carácter local, que aproveitam recursos locais e melhorem a economia e as relações do Estado com as populações das áreas atravessadas pelas rodovias;
  - l) Promover e financiar acções, projectos e obras que desenvolvam o empreendedorismo e cidadania timorense das comunidades, cidadãos e empresas locais.
4. O capital do FCR será constituído e aumentado mediante proposta do Conselho de Administração, aprovado pelo Governo e inscrito no orçamento anual.
  5. O FCR funcionará junto do MOPTC, com meios e recursos próprios, assistência técnica e financeira a alocar por esta entidade, com utilização preferencial de meios existentes.
  6. A proposta de orçamento do FCR é apresentada ao Parlamento Nacional, juntamente com a proposta do Orçamento Geral do Estado, nos termos da Lei n.º. 13/2009, de 21 de Outubro, sobre Orçamento e Gestão Financeira.
  7. Serão receitas e despesas do FCR as que vierem a ser aprovadas em legislação própria, de acordo com as seguintes orientações.
    - 7.1. Constituirão receitas:
      - a) A dotação orçamental atribuída anualmente pela Lei que aprova o Orçamento Geral do Estado, incluindo as verbas provenientes de cativações aprovadas;
      - b) As verbas provenientes de programas ou Sub-programas próprios que lhe sejam atribuídas no âmbito do Fundo de Infraestruturas;
      - c) Os rendimentos provenientes das participações e financiamentos do FCR, bem como de contratos de que seja parte;
      - d) Os rendimentos dos bens afectos pelo Estado ou pertencentes ao património próprio do FCR que sejam por ele utilizados no âmbito dos fins patrimoniais da sua afectação ou pertença;
      - e) Comparticipações ou donativos por entidades públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, de origem e fins lícitos, no âmbito da prossecução das atribuições;
      - f) As receitas provenientes de 1% dos contratos de construção ou reabilitação de rodovias, celebrados a partir do dia 1 de Janeiro de 2016 e do valor equivalente a 2,5% daqueles contratos, cujos procedimentos de aprovisionamento venham a iniciar-se após essa mesma data;
      - g) As receitas provenientes de impostos e taxas aprovadas para o consumo de combustíveis e lubrificantes;
      - h) As receitas provenientes de impostos de importação de veículos automóveis;
      - i) As receitas provenientes de taxas de emissão de licenças de circulação ou a autorização de circulação de transportes terrestres no País;
      - j) As receitas provenientes de taxas de circulação em Timor-Leste, para veículos de matrícula estrangeira;
      - k) As receitas e contribuições provenientes de empresas seguradoras e outros serviços financeiros similares;
      - l) As receitas provenientes de candidaturas e apoios de programas multilaterais ou de agências internacionais, devidamente aprovados;
      - l) (sic) Outros rendimentos atribuídos por diploma próprio.
    - 7.2. No OGE/2016 será cativa uma verba inicial, para constituição do FCR, equivalente a 5% da provisão orçamental dos Sub-programas de Estradas e de Pontes, a transferir para o FCR no final do exercício orçamental.
    - 7.3. Constituirão despesas:
      - a) As decorrentes do seu funcionamento geral, na prossecução das suas atribuições, competências e objectivos, incluindo as remunerações e despesas dos seus dirigentes e técnicos;
      - b) As relativas aos custos de financiamentos e contratos contraídos, bem como da sua preparação, monitorização e fiscalização;
      - c) As decorrentes do uso e gestão de bens e equipamento sob sua responsabilidade;
      - d) Os encargos com a assistência técnica, financeira, administrativa e de secretariado, quer por serviços próprios quer por contratação de terceiros;
  8. Património: o capital de constituição e património próprio do Fundo constituem garantia das suas obrigações e responsabilidades.

9. O FCR tem uma conta oficial, junto de uma instituição bancária sediada em território nacional, na qual são creditadas todas as receitas e debitadas as despesas, sendo a abertura da conta autorizada pelos Ministros das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e pelo Ministro das Finanças.
10. A execução de despesa e o processamento de pagamentos só pode ocorrer após autorização da administração do FCR, para a realização da despesa no respectivo ano económico, assegurando-se a observância das normas relativas à realização de despesa pública em vigor.
11. O FCR deverá observar as regras legais em vigor no País em matéria de aprovisionamento e contratação pública.
12. O controlo da execução do orçamento e do exercício das responsabilidades financeiras do Fundo ficam sujeitos, designadamente, às regras constantes da Lei no. 13/2009, de 21 de Outubro, sobre Orçamento e Gestão Financeira.
13. O FCR estará sujeito à fiscalização e inspecção administrativa e financeira aplicáveis aos serviços da administração pública, a ser exercida pelos órgãos do Governo e administração pública competentes, bem como pelo Tribunal Superior de Recursos/Câmara de Contas, de acordo com a legislação em vigor.

#### **Justificação:**

Proposta de criação do FUNDO DE CONSERVAÇÃO RODOVIÁRIA (FCR).

O País tem realizado investimentos muito significativos na melhoria das suas infraestruturas rodoviárias. O valor acumulado dos investimentos, através dos vários orçamentos, representa a segunda maior fatia do investimento público em infraestruturas (a seguir à electricidade), sendo que é, actualmente, a parte maior das dotações orçamentais do Fundo de Infraestruturas.

O défice de estradas no País está a ser recuperado através de investimentos elevados, financiados com recursos orçamentais nacionais, mas também com fundos provenientes de empréstimos internacionais.

Na ausência de um Plano Rodoviário Nacional, previsto desde 2003 na Lei de Bases de Transportes terrestres mas ainda não aprovado, é difícil assegurar um planeamento adequado e rigoroso da rede de estradas, pois também não existe uma base de dados rodoviária que permita saber, em cada momento, a situação actual das rodovias.

Ainda assim, em resultado dos grandes investimentos em curso nos principais eixos rodoviários do país (por exemplo, Díli-Aileu-Maubisse-Ainaro; Díli-Liquiçá-Loes, Díli- Manatuto-Baucau, Díli-Gleno, Suai-Zumalai-Beaço e Batugadé-Balibó-Maliana), é previsível que a conclusão de algumas obras em curso, a adicionar a outras já em utilização, permitam que a rede nacional venha a ter cerca de 200 km de estradas com qualidade até final de 2016 - incluindo as ligações Tíbar-Liquiçá, Liquiçá-Maubara, Maubara-Loes, Tíbar-Gleno, Díli-Aileu, Balibó-Maliana, Sakato-Pante Makasar, entre outras.

As funções de conservação e manutenção de rodovias (estradas e pontes) são muito importantes para assegurar a qualidade do património rodoviário. O investimento em construção e grande reabilitação, de montantes muito elevados, não deve valer apenas por si, mas deve ser assegurada a sustentabilidade técnica, funcional e económica, ao longo do tempo.

Assegurar, desde o início, uma adequada manutenção das estradas e pontes, é fundamental para preservar a qualidade do investimento realizado no tempo presente. Diversos estudos indicam que um atraso de três anos numa intervenção de conservação, pode gerar custos futuros 6, 9 ou 12 vezes superiores, para suportar a sua reparação futura, por crescerem tais custos de forma exponencial.

Os Orçamentos de Estado do País, dedicam pouca atenção à manutenção de infraestruturas e equipamentos, sendo que as dotações previstas são normalmente muito reduzidas, próximas de 1% das verbas totais. Há um grande desequilíbrio entre as verbas para a conservação e manutenção, sendo que uma estrada, do ponto de vista estrutural, tem um pavimento com duração de 10 anos, o que obrigaria a uma previsão económica de 10%, por ano, para assegurar, no final do período, a respectiva conservação integral.

Da mesma forma, o Estado não tem uma estratégia a prazo para a conservação, nem um sistema de monitorização técnica sobre o estado de qualidade das estradas e das pontes. A Administração Pública, por sua vez, carece de um corpo técnico e operacional profissional, para desenvolver actividades de manutenção e conservação, recorrendo ao sector privado para resolver problemas sempre pontuais e urgências.

Estas situações têm sido indicadas, de forma recorrente, por diversas observações constantes de estudos e pelos parceiros internacionais. Em Março de 2015 foi divulgado um Relatório Conjunto do Ministério das Finanças de TL e do Banco Mundial, relativo à análise dos "Investimentos em infraestruturas em Timor-Leste", onde são apresentadas propostas e recomendações, entre as quais, que "os Orçamentos para a Manutenção e Operação de estradas (...) devem ser comparativamente aumentados", em relação aos orçamentos para a construção e que "nas grandes infraestruturas, os planos de investimentos devem incluir na avaliação os custos de operação e manutenção a médio e longo prazo", quando pouca informação existe sobre se tal está ou não a ser realizado.

Recentemente, na preparação do orçamento de Estado para 2016, foram realizadas diversas observações (Banco Mundial, União Europeia, Asian Development Bank), sobre a escassez de recursos afetos à operação e manutenção, por comparação com os elevados investimentos em capital de desenvolvimento. Na mesma linha, o crescimento das despesas recorrentes (salários, bens e serviços e transferências) não são em investimento em conservação e manutenção.

Para prever esta situação a prazo, devem ser realizados esforços, ao longo do tempo, para providenciar os recursos necessários a assegurar a manutenção. Esses recursos devem ser provenientes da eficiência dos investimentos atuais, da dedicação de verbas orçamentais especificamente destinadas à conservação, manutenção e operação, bem como, na medida do crescimento e desenvolvimento do País, de verbas provenientes dos benefícios que as estradas proporcionam aos seus utilizadores.

Para assegurar que o País, desde já, a evoluir num processo destinado a assegurar a sustentabilidade técnica, económica, funcional e financeira dos seus elevados investimentos em capital, para o futuro, propõe-se a criação e constituição de um Fundo de Conservação Rodoviária, resultante de contribuições e ganhos provenientes dos investimentos presentes, da plurianualidade do financiamento dos próximos orçamentos e do contributo de benefícios dos beneficiários das rodovias.

---

O Governo recomendou à Comissão a não aceitação da proposta uma vez que vai definir, em 2016, a política para a conservação rodoviária. O proponente retirou a proposta mas apelou ao Governo que considere o seu conteúdo na definição de política a realizar.

## **La'ó Hamutuk's rough unofficial translation**

### **Road Conservation Fund (FCR)**

1. Is hereby created the Road Conservation Fund (FCR) designed to promote the management and financing of projects and works on conservation, periodic and current maintenance and operations of road infrastructure.
2. The Government is authorized to define the respective laws and regulations, to be approved before 30 June 2016,
3. The FCR should take into account the following organizational principles:
  - 3.1. Subject, scope and purpose:
    - a) "roads," are considered for this purpose, land transport routes including roads and art works (bridges, viaducts, containment works and other road art works).
    - b) The regulation of the FCR will be conducted through Decree-Law that will define the nature, objectives, administrative, financial, patrimonial and operational, as well as the procurement and inspection regime.
    - c) The precise definition of which road infrastructure to cover will be done by approval of the National Road Plan.
    - d) Planning and management of FCR activities will be carried out taking into account a road maintenance system that identifies the current state of roads, features, traffic and estimates of intervention estimates for a 10-year time horizon.
    - e) The FCR must operate as a low cost center with a modern line of fund management, with mandates to select, award and contract professional maintenance and operation services, with a mission to aggregate all the financial resources intended to finance the conservation and maintenance of the road network.

- 3.2. Nature: FCR is a public entity with the nature of a Public Fund, in the form of public institution with legal personality and administrative, financial and patrimonial autonomy, whose management will be ensured by MOPTC, in conjunction with the Ministries of Finance and Planning and Strategic Investment.
- 3.3. Legal System: the FCR should be governed by the established legal framework for autonomous funds, by Law No. 13/2009 of 21 October, by the rules that are, by the standards of government that regulate the services of the indirect State administration and with other applicable legislation.
- 3.4. The objectives of the FCR:
  - a) Ensuring continuity in financing of road infrastructure in the country, in order to maintain its functional and economic value over time;
  - b) Ensure proper preparation and stability of functional interventions in infrastructure, ensuring quality and structural safety of roads;
  - c) Ensure the provision of technical and legal support in hiring quality required for projects from the scope of financing;
  - d) To promote efficiency, transparency and accountability regarding the implementation of projects and works of road infrastructure;
  - e) Ensuring that the projects and works contracted under its financing are properly managed, monitored and supervised;
  - f) Develop and ensure a conservation system to ensure the integrity and quality of roads and operating property pertaining to the operation;
  - g) To ensure, over time, technical, operational and financial sustainability of road assets that are being built in the country;
  - h) To ensure the provision of minimum annual appropriations to be defined for the conservation and maintenance of roads;
  - i) To develop a conservation management model involving the public and private sectors, to ensure efficient management of road maintenance in competitive environment, transparency and accountability;
  - j) Ensure mechanisms for recovering investment costs in the replacement of the quality of highways, through contribution of the beneficiaries of infrastructure;
  - k) To promote the exploitation of mechanisms to involve local companies and labor, in carrying out interventions of local character that leverage local resources and improve the economy and the state's relations with populations of the areas traversed by roads;
  - l) To promote and finance activities, projects and works to develop entrepreneurship and Timorese citizenship for communities, citizens and local businesses.
4. The capital of the FCR will be constituted and increased proposed by the Board of Directors, approved by the Government and included in the annual budget.
5. The FCR will work with the MOPTC, with means and its own resources, financial and technical assistance to allocate for this entity, with preferential use of existing resources.
6. The FCR budget proposal is presented to the National Parliament, together with the proposal of the State Budget, in accordance with the Law no 13/2009 of 21 October on Budget and Financial Management.
7. Are FCR revenues and expenses as may be approved in legislation, according to the following guidelines.
  - 7.1. Constitute revenue:
    - a) The budget allocated annually by the Law on the State Budget, including funds from approved cativações (?);
    - b) The funds from its own programs or sub-programs that were awarded under the Infrastructure Fund;
    - c) Revenues from FCR participating and financing, as well as contracts to which it is a party;
    - d) Income from assets allocated by the State or belonging to the FCR's own assets that are used by it under scope of assets for its employment or membership;
    - e) Reimbursements or donations by public or private entities, domestic or foreign, of lawful origin and purposes, in the pursuit of duties;
    - f) Revenues from 1% of the contracts for road construction or rehabilitation concluded from 1 January 2016 and the equivalent of 2.5% of the contracts, whose procurement procedures will start after that same date;
    - g) Revenues from taxes and fees approved for the consumption of fuels and lubricants;
    - h) Revenues from motor vehicle import taxes;

- i) revenue from issuing driving licenses or permits for circulation of land transport in the country;
  - j) Revenues from circulation rates in Timor-Leste, for foreign-registered vehicles;
  - k) Income and contributions from insurance companies and other similar financial services;
  - l) Revenues from applications and supports multilateral programs or international agencies, duly approved;
  - l) (sic) Other income attributed by statute.
- 7.2. The 2016 State Budget will include an initial grant for the establishment of the FCR, equivalent to 5% of the budget provision of the Sub-programs of Roads and Bridges, to transfer to the FCR at the end of the financial year.
- 7.3. Constitute expenses:
- a) arising from its general operation, in pursuit of their attributions-es, skills and objectives, including the remuneration and expenses of its directors and technicians;
  - b) those related to financing costs and contracted agreements, as well as their preparation, monitoring and supervision;
  - c) arising from the use and management of goods and equipment under their responsibility;
  - d) The costs of the technical, financial, administrative and secretarial either by own staff or by hiring third parties;
8. Assets: startup capital and the Fund's own assets constitute a guarantee of their obligations and responsibilities.
9. The FCR has an official account with a bank based in the country, in which all revenues are credited and expenses are debited, with the opening of the account authorized by the Ministers of Public Works, Transport and Communications and the Minister of Finances.
10. The execution of expenditures and payment processing can take place only after authorization from the administration of the FCR, for the completion of the project in the respective financial year, ensuring compliance with the rules regarding the conduct of public spending into force.
11. The FCR must comply with the legal rules in force in the country for contracting and procurement.
12. Monitoring of implementation of the budget and the performance of financial liabilities of the Fund will be subject, inter alia, the rules in Law no. 13/2009 of 21 October on Budget and Financial Management.
13. The FCR is subject to monitoring and administrative and financial inspection applicable to services of public administration to be exercised by the agency of the Government and competent government, and horn by the Superior Court of Resources / Audit Chamber, in accordance with the legislation in force.

### **Justification:**

Proposal to create the ROAD CONSERVATION FUND (FCR).

The country has made very substantial investments to improve its road infrastructure. The accumulated amount of investments through the various budgets, is the second largest share of public investment in infrastructure (after electricity), and is currently the majority of budget allocations in the Infrastructure Fund.

The roads deficit in the country is being recovered through high investments, financed with national budgetary resources, but also with funds from international loans.

In the absence of a National Road Plan, provided since 2003 the Land Transport Framework Law but not yet approved, it is difficult to ensure proper and rigorous planning of the road network, as there is also no road data base that allows to know in each time, the current situation of the roads.

Still, as a result of the ongoing major investment in major roads of the country (for example, Dili-Aileu-Maubisse-Ainaro; Dili-Liquiçá-Loes, diligent Manatuto-Baucau, Dili, Gleno, Suai-Zumalai-Beaço and Batugadé-Balibo, Maliana), it is anticipated that completion of some works in progress, to add to those already in use, allow the national network will have about 200 km of roads with quality at the end of 2016 - including the links Tíbar-Liquica, Liquica-Maubara Maubara-Loes, Tíbar-Gleno, Dili-Aileu, Balibo, Maliana, Sakato-Pante Makasar, among others.

The upkeep and maintenance of road functions (roads and bridges) are very important to ensure the quality of road assets. Investment in construction and major rehabilitation of very high amounts, should not stand only by itself, but should be provided with technical, functional and economic sustainability over the long term.

To ensure, from the outset, proper maintenance of roads and bridges, it is essential to preserve the quality of the investment made at the present time. Several studies indicate that a delay of three years in a conservation intervention can generate future cost 6, 9 or 12 times higher to support their future repairs, and such costs grow exponentially.

The State Budgets devote little attention to the maintenance of infrastructure and equipment, and the planned allocations are usually very low, close to 1% of total funds. There is a large imbalance between funding for the conservation and maintenance, and a road, from a structural point of view, has a pavement lasting 10 years, which would require an economic forecast of 10% per year to ensure, at the end of the period, their full preservation.

Similarly, the state does not have a forward strategy for conservation, nor a technical monitoring system on the quality or state of roads and bridges. Public administration, meanwhile, lacks a professional technical and operational staff to develop maintenance and conservation activities, using the private sector to solve always punctual problems and emergencies.

These situations have been indicated, on a recurring basis by various comments contained in studies and by international partners. In March 2015 it was announced a Joint Report of the TL Ministry of Finance and the World Bank concerning the examination of "Investments in infrastructure in Timor-Leste", where proposals and recommendations are presented, among them, that "Budgets for Maintenance and operation of roads (...) should be comparatively increased" in relation to budgets for construction and that "in large infrastructure investment plans should include in assessing the operating and maintenance costs in the medium and long term" when there is little information about whether this is or is not being carried out.

Recently, in the preparation of the state budget for 2016, various observations were made (World Bank, European Union, Asian Development Bank), on the lack of resources allocated to operation and maintenance, compared to the high investments in development capital. Similarly, the growth of recurrent expenditure (salaries, goods and services and transfers) are not an investment in conservation and maintenance.

To predict this situation in the long term, efforts should be made, over time, to provide the resources necessary to ensure maintenance. These resources must be from the efficiency of current investments, dedication of budget funds specifically for the conservation, maintenance and operation, and as far as growth and development of the country, of money from the benefits that roads provide their users.

To ensure that the country, already, will evolve a process to ensure the technical, economic, functional and financial sustainability of their high capital investment for the future, we propose the creation and establishment of a Road Conservation Fund, resulting from contributions and earnings from the present investment, multi-annual financing of future budgets and contribution benefits the recipients of roads.

---

The Government advised the Committee not to accept the proposal as it will define, in 2016, the policy for road maintenance. The proponent withdrew the proposal but called on the government to consider its contents in the policy setting to perform.