

PRESIDÊNCIA DA REPUBLICA

CASA CIVIL

N. Ref.ª: GCCC/44/XXIII-I/2019

V. Ref.ª:201/GPPN/XI/2018

Assunto: Devolução do Decreto do Parlamento Nacional nº 4/V- Orçamento Geral do Estado para 2019

Exmo. Senhor Presidente do Parlamento Nasionál,
Arão Noé de Jesus da Costa Amaral.
Edifício do Parlamento Nacional.
Díli

Excelência,

Incumbe-me Sua Excelência o Presidente da República, Dr. Francisco Guterres Lú Olo, de remeter a Vossa Excelência a Mensagem ao Parlamento Nacional do Presidente da República, datada de 23 de janeiro de 2019, na qual fundamenta o sentido do exercício da sua competência de promulgação ou veto relativamente ao Decreto do Parlamento Nacional nº 4/V - Orçamento Geral do estado para 2019, em conformidade com o disposto na alínea a) do artigo 85º e do nº I do artigo 88º, ambos da Constituição da República.

Consequentemente, também junto, em anexo, para os devidos efeitos, o original do referido Decreto do Parlamento Nacional.

Antecipadamente grato e sem mais assunto de momento, queira aceitar, Excelência, os protestos da minha mais alta consideração.

O Chefe da Casa Civil,

/s/

(Dr. Francisco Maria de Vasconcelos)

Díli, Palácio Presidencial Nicolau Lobato, 23 de janeiro de 2019

[seal]

Presidente da República

**MENSAGEM AO PARLAMENTO NACIONAL DO PRESIDENTE DA
REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE TIMOR-LESTE,
DR. FRANCISCO GUTERRES LÚ OLO**

(Decreto do Parlamento Nacional nº 4/V - Orçamento Geral do Estado para 2019)

Senhor Presidente do Parlamento Nacional,
Arão Noé de Jesus da Costa Amaral, Excelência,

Senhoras e Senhores Deputados, Excelências,

Tendo recebido para efeitos de promulgação, ao abrigo da alínea a) do artigo 85º da Constituição da República, O Decreto do Parlamento Nacional nº 4/V - Orçamento Geral do Estado para 2019, através do Ofício de Vossa Excelência, Senhor Presidente do Parlamento Nacional, de 24 de dezembro de 2018, com a referência 201/GPPN/XI/2018, com registo de entrada na Presidência da República do mesmo dia, venho por este meio formalmente comunicar ao Parlamento Nacional, através de Vossa Excelência, Senhor Presidente do Parlamento Nacional, o sentido do exercício tempestivo da competência de promulgação ou veto do Presidente da República relativamente ao referido Decreto do Parlamento Nacional, conforme previsto pela alínea a) do artigo 85º e do número 1 do artigo 88º, ambos da Constituição da República.

Termos em que, na qualidade de Presidente da República, formalmente me pronuncio pelo veto ao Decreto do Parlamento Nacional nº 4/V - Orçamento Geral do Estado para 2019.

A Fundamentação deste meu veto consta da presente Mensagem na qual especifico o sentido desta minha decisão soberana, em cumprimento do disposto no número 1 do artigo 88º da nossa Constituição da República.

Exerci o meu direito de vetar o Decreto do Parlamento Nacional nº 4/V - Orçamento Geral do Estado para 2019 com o propósito de assim poder contribuir para uma sua nova apreciação parlamentar para uma utilização justa, equilibrada e sustentável, bem como mais eficiente dos recursos financeiros de que o Estado e o Povo de Timor-Leste dispõem para a satisfação das suas necessidades essenciais e o crescimento e desenvolvimento nacional. Preocupa-me e estou certo que preocupa toda a Nação timorense o modo como temos estado a gastar os recursos financeiros de fontes petrolíferas, sem termos assegurado a sustentabilidade do nosso desenvolvimento social e económico, quer gerando benefícios reais para as gerações atuais como vindouras, que devem ser os destinatários da utilização dessas reservas financeiras geradas com o aproveitamento dos recursos naturais, pertença de todo o Povo e Estado de Timor-Leste.

Todos sabemos que o valor global do OGE 2019 é o maior desde sempre dos Orçamentos Gerais do Estado de Timor-Leste. Este Orçamento corresponde a 2.132 milhões de dólares americanos. Há nele um acréscimo de 66,9% e de 53,7% relativamente ao OGE 2018 e 2017, respetivamente.

Porém, dado que as receitas totais do OGE 2019 são apenas de 1.243,00 milhões de dólares americanos, o deficit fiscal não petrolífero monta a 1.933,4 milhões de dólares americanos.

O financiamento deste deficit é efetuado através do recurso a transferência do Fundo Petrolífero, que, no OGE 2019, sobe para 1.846,4 milhões de dólares americanos. Desta transferência, apenas 529 milhões de dólares americanos esta dentro do limite do Rendimento Sustentável Estimado (RSE), e 1.317,4 milhões de dólares americanos esta acima do RSE, numa percentagem correspondente a 249% acima desse Rendimento. Prevê-se no OGE 2019 que as receitas domésticas não petrolíferas sejam de apenas 198,6 milhões de dólares americanos.

A capacidade interna de financiamento do OGE 2019 é apenas de 9,3%, enquanto que no ano anterior foi de 15,8%.

Pode-se simplesmente concluir que o valor de 1.317,4 milhões de dólares americanos, de transferência autorizada acima do RSE para financiamento do OGE 2019 é o maior de sempre. Este valor representa um serio agravamento da tendência de autorização de transferências acima do RSE do Fundo Petrolífero, para financiamento anual do OGE, mediante aprovação pelo Parlamento Nacional, sob proposta do Governo.

Não há duvida de que o OGE 2019 representa um significativo aumento do deficit orçamental e conseqüentemente do valor da transferência do Fundo Petrolífero, cujo valor é de 249% acima do RSE!

O montante da transferência autorizada pelo Decreto do Parlamento Nacional n° 4/V - OGE 2019 não é sustentável e contribui significativamente para uma excessiva utilização que tende ao esgotamento do Fundo Petrolífera, que é atualmente a única *reserva financeira obrigatória* com origem em recursos naturais, de petróleo e gás, de que a Nação Timorense dispõe. Esta reserva é obrigatória, tanto quanto a sua constituição como preservação e rentabilização, por determinação do n° 2 do artigo 139° da Constituição da República.

Como tal, é nossa obrigação assegurar necessariamente a manutenção e rentabilização do Fundo Petrolífero. A sua utilização tem de ser sustentável para que progrida na realização do seu fim principal que é o financiamento do Orçamento do Estado.

Como reserva resultante de recursos naturais deve ser utilizada de forma justa e igualitária, de acordo com o interesse nacional, de acordo com o n° 1 do artigo anteriormente referido.

Mas, a estrutura do OGE 2019 revela uma política contrária, que não beneficia os cidadãos. Demonstra-o, em termos de valor percentual a distribuição de fundos pelas seguintes rubricas orçamentais: *Transferências Públicas*, representam 32%, são a maior fatia e destinam-se á compra dos patrimónios referidos, no Consórcio do Greater Sunrise; *Bens e Serviços*, representam 22%; *Capital de Desenvolvimento*, representa 19%; *Salários e Vencimentos*, representa 10%; e *Capital Menor*, representa 1% do Orçamento!

De notar ainda que, do total do OGE 2019 (2.132.001.000 dólares americanos), apenas cerca de 10% estão alocados para a educação e formação profissional, saúde, agricultura e turismo. Mas, desta alocação para a educação, logo 6% desses 10% são alocações para ministérios e secretarias de estado do setor, UNTL, institutos de formação e Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano. Para o setor da saúde, são alocados 3% do Orçamento, que inclui ministério, Hospital Nacional Guido Valadares e SAMES. A agricultura tem uma alocação de apenas 0,69% e o turismo apenas 0,54%!

Estas alocações são em grande medida para assegurar vencimentos, salários, remunerações. Não são alocações que permitam a realização e desenvolvimentos das atividades dos setores referidos a níveis satisfatórios que permitam a satisfação das necessidades em serviços dos cidadãos. Nem mesmo permitem a execução de políticas de efetivo apoio ao crescimento e desenvolvimento da agricultura e do turismo no nosso país. A consequência será de os servidores públicos não disporem dos meios financeiros para a prestação devida dos serviços destinados aos cidadãos e as atividades económicas e sociais.

Em montantes, só a alocação em transferências públicas para o Ministério do Petróleo e Minerais é de 678,747 milhões de dólares americanos, representando 32% ou seja 1/3 do OGE 2019 para pagamento, através da TimorGap, E.P., pela compra dos direitos e interesses participativos (Patrimónios ou *Assets*) na exploração petrolífera dos Campos do *Greater Sunrise*. Estes Patrimónios pertencem presentemente às sociedades participadas na sua totalidade pela ConocoPhillips e Shell. Estas sociedades operam na *Joint Petroleum Development Area* (JPDA), em conformidade com Contratos de Produção e Partilha (CPP) ou *Production Sharing Agreement* (PSA), celebrados ao abrigo do Tratado do Mar de Timor (de 2002), com a Autoridade Conjunta (*Designated Authority*).

Mas estando o pagamento do Património adquirida Shell previsto contratualmente até ao fim do terceiro trimestre de 2020, porque razão inscrever o valor da sua compra já em 2019? O Decreto do Parlamento Nacional de aprovação do OGE 2019 não nos dá qualquer explicação para essa inscrição. Salvo melhor entendimento, a racionalidade financeira de elaboração dos Orçamentos do Estado recomenda a inscrição de dotações correspondentes a valores devidos e vencidos no ano de referência do Orçamento, e não a sua inscrição adiantadamente. De notar que ainda não consta do Jornal da República, Resolução do Governo de aprovação da referida transação com a Shell.

Mas há, de todo o modo, que estarmos conscientes de que a verificar-se a compra desses Patrimónios, haverá não só que pagar o seu preço, a favor dos vendedores, mas também que realizar investimentos supervenientes por parte do Estado de Timor-Leste ou da sua responsabilidade. Tais investimentos serão para satisfazer as atividades do *Greater Sunrise*, uma vez que o Estado, através da TimorGap E.P., e das sociedades por este participadas assumiram compromissos com relação às operações petrolíferas, incluindo de natureza comercial. A Resolução do Governo N° 20/2018, de 24 de outubro, já indica as sociedades participadas pela TimorGap, E.P., que recebem aqueles patrimónios entretanto adquiridos e passam a atuar como parceiras das atividades petrolíferas e comerciais do Consórcio, em que a Woodside é a Operadora Petrolífera, na JPDA, presentemente ao abrigo do Tratado do Mar de Timor, celebrado a 6 de março de 2002.

Esta estrutura do OGE 2019 revela inequivocamente que não contribui para a melhoria dos serviços essenciais, necessários ao cidadão, nem para o apoio à agricultura e turismo, setores essenciais da nossa economia para a geração de ocupação e emprego, especialmente para a juventude, no curto e médio prazos. Esta conclusão decorre claramente do desequilíbrio das alocações feitas por setor. Este desequilíbrio e alteração de prioridades orçamentais não corresponde ao próprio Programa deste Governo, que foi aceite pelo Parlamento Nacional, o qual é como que um guia autovinculativo da atividade governamental corrente, designadamente pelo que dele espera o eleitorado. Por exemplo, o OGE para 2019, não reflete as intenções declaradas no Preâmbulo do referido Programa no que se refere *A diversificação económica e a criação de emprego*, bem como a priorização de investimentos relativamente ao *capital social e desenvolvimento económico*.

Acresce que essas alocações nem mesmo correspondem ao previsto no Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED).

Este desequilíbrio de distribuição de fundos no OGE 2019 é tão acentuado e em desfavor dos serviços sociais de benefício direto dos cidadãos, que considero insensível às políticas de orientação social que decorreriam das normas parâmetro de natureza programática, constantes da Constituição da República. São, por exemplo, os artigos 57^a (saúde), 58^o (habitação), 59^a (educação e saúde), e 61, n° 3 (meio ambiente e salvaguarda do desenvolvimento sustentável da economia) que implicam que os Orçamentos do Estado sejam mais sensíveis à satisfação dos direitos à educação e à saúde e, de um modo mais geral, dos direitos económicos e sociais.

O Orçamento do Estado contribui para a não sustentabilidade da *reserva obrigatória financeira*, como regra constitucional vinculativa, em primeiro lugar, dos órgãos de soberania responsáveis pela elaboração e aprovação do Orçamento Geral do Estado. Agrava a desconsideração que se tem verificado com relação ao respeito do Rendimento Sustentável Estimado (RSE), através da aprovação de um limite de transferências orçamental muito acima deste.

Por outro lado, a recente conversão em lei da Lei das Atividades Petrolíferas, cria a possibilidade de maior pressão sobre o Fundo Petrolífero, através da admissão de que o mesmo possa investir diretamente em *Operações Petrolíferas*, como *outros investimentos*, desde que sejam mediante *transações comerciais* e tendo como sujeitos sociedades de capitais públicos, participadas direta ou indiretamente pela TimorGap, E.P.

Na perspetiva da sua sustentabilidade, o fundamental para o Fundo Petrolífero e que as suas aplicações sigam rigorosamente a regra do investimento elegível dos artigos 14º e 15º da Lei do Fundo Petrolífero (Lei nº 9/2005, de 3 de agosto, com a primeira alteração pela Lei nº 12/2011, de 28 de setembro). Só com aplicações em ativos financeiros de elevada liquidez ou de retorno em tempo útil será possível ao Fundo Petrolífero assegurar níveis de rendimento e de acumulação de capital que lhe permita cumprir a sua missão ou fim essencial, que é o de financiamento dos Orçamentos do Estado, através de transferências autorizadas anualmente, segundo a Lei de aprovação correspondente.

Saliento a este respeito que as normas da Lei do Fundo Petrolífero têm proeminência em caso de conflito entre as mesmas e a Lei do Orçamento e Gestão Financeira, pelo que, por maioria de razão, das Leis de aprovação dos Orçamentos do Estado. Decorre desta regra o entendimento que me parece normal e mais conforme com o nosso sistema normativo, que essa proeminência da Lei do Fundo Petrolífero se aplica relativamente a outras leis em matérias que afetem o núcleo de regras sobre a sustentabilidade e *investimento* elegível, que são protetoras do caráter de *reserva obrigatória* do Fundo Petrolífero, por eleito da regra constitucional que exige a sua constituição e consequente preservação, bem como desenvolvimento, no que é crítico a sustentabilidade da sua utilização.

O investimento direto pelo Fundo Petrolífero em ativos financeiros é um meio de elevar o capital acumulado necessário ao financiamento dos Orçamentos do Estado. Os investimentos em atividades dos vários setores, incluindo o da indústria petrolífera e um investimento-fim e destina-se a sua construção e desenvolvimento. Como tal, o acertado é que o investimento nessas atividades tal como em outra da mesma natureza sejam realizadas através do Orçamento Geral do Estado. Importa fazer com que os investimentos no âmbito do Orçamento do Estado tenham qualidade, gerem crescimento e ganhem retorno, consoante as atividades financiadas.

É fundamental que asseguremos a unidade do Orçamento Geral do Estado, do qual devem constar todas as despesas e receitas, suficientemente discriminadas, conforme nos guia o nº 2 do artigo 145º da Constituição da República e a Lei do Orçamento e Gestão Financeira.

Considero inadmissível usar vias duplas para o mesmo tipo de investimento, uma através do Orçamento do Estado e outra diretamente através do Fundo Petrolífero, uma vez que um e outro têm fins distintos e se complementam enquanto parte do mesmo sistema financeiro e orçamental. Estes complementam-se, mas é ao Fundo Petrolífero que cabe o financiamento do Orçamento do Estado.

Mas, a reserva financeira e a mesma, resulta de receitas provenientes dos mesmos recursos naturais, petróleo e gás. Retirar por uma ou por outra via sem que seja de forma sustentável é contribuir do mesmo modo para o esgotamento do Fundo Petrolífero, como *reserva financeira obrigatória*, por exigência constitucional e condição do desenvolvimento da nossa sociedade. Se não tivermos uma utilização sustentável e gestão prudente desses recursos, que são os mesmos, eles podem parecer muito, mas serão rapidamente esgotados. Tenhamos consciência de que estas recursos são na realidade escassos para o que precisamos para desenvolvimento da nossa Nação.

Se caminharmos de forma imprudente e efetuarmos levantamentos do Fundo Petrolífero ao ritmo atual, Timor-Leste poderá estar a caminhar com grande probabilidade para a falência financeira, conhecida em língua inglesa como *financial cliff*. Se vier a acontecer uma situação como esta,

haverá profundas consequências negativas para a economia e o funcionamento da nossa sociedade, que poderá colocar em causa a própria soberania do Estado.

É dever de todos e, em especial, dos órgãos de soberania com poderes de decisão política, legislativa e de administração evitar que uma situação desastrosa como essa ocorra no nosso País, pelo que é fundamental respeitar-se o núcleo de regras da lei ordinária concretizadoras da regra constitucional fundamental da *reserva financeira obrigatória* e modo da sua utilização.

Temos de estar atentos ao que o próprio Governo nos fornece como dados sobre a possível evolução das receitas provenientes do aproveitamento dos recursos petrolíferos de Timor-Leste. É que estes dados do Governo são uma inspiração no sentido oposto ao das decisões favoráveis a despesas e mesmo investimentos insustentáveis, passíveis de gerar a escassez, falência ou desastre financeiro referido.

É mesmo um paradoxo ou contradição, em relação a essas tendências de política e decisões de investimento, que a previsão pelo próprio Governo seja de que o saldo final do Fundo Petrolífero venha a ser, em 2023, de apenas 12 mil milhões de dólares americanos, saldo esse que até pode vir a ser inferior ao previsto. Nesse ano de 2023, a riqueza petrolífera de Timor-Leste é estimada pelo Governo como sendo de 13 mil milhões de dólares americanos, situando-se o RSE em 397 milhões de dólares americanos (enquanto em 2019 e de 529 milhões de dólares americanos). O valor líquido atual de receitas futuras do Fundo Petrolífero é estimado para esse mesmo ano (2023) como sendo de apenas 93 milhões de dólares americanos.

Atenção ainda, que a previsão governamental é de que *Bayu-Undan* deixe, a partir de 2023, de representar fonte de receita (através de *royalties* e impostos) para o Fundo Petrolífero existente.

A previsão desta situação, não indica que venha a existir nesse ano (2023) uma outra exploração petrolífera capaz de gerar receitas novas e adicionais para o Fundo Petrolífero, em tempo de compensar a perda das receitas provenientes do *Bayu-Undan* (em 2023). Embora se indique que há perfurações *on shore* de pesquisa de recursos petrolíferos, no decurso de 2019, por parte de sociedades titulares de Autorização petrolífera para esse efeito, não parece existirem dados que permitam fazer conclusões fiáveis quanto aos resultados dessas perfurações.

Então quais são as políticas e estratégias económicas e fiscais, com reflexos nos Orçamentos do Estado, que sejam adequadas a impedir que ocorra uma situação de carência extrema ou seca de recursos financeiros, no caso de se continuar a tendência que tem prevalecido de utilização insustentável dos recursos financeiros provenientes das fontes petrolíferas de que dispomos?

Será que e de continuar a prática de o Governo propor Orçamentos do Estado como e o OGE 2019, que exigem financiamentos muito acima do RSE, em vez de, num sentido qualitativamente diferente, adotar medidas de gestão prudente e de austeridade financeira, bem como realizar investimentos reprodutivos e rentáveis, através dos Orçamentos Gerais do Estado? E, ao mesmo tempo, procurar expandir, de forma significativa, a base tributável? E ainda de adotar políticas e atribuir recursos para os setores produtivos de geração de emprego, receitas para o Estado e rendimento para as famílias?

A terminar, não creio ser no interesse nacional de Timor-Leste que o Estado assuma inteiramente riscos por intervenções ou participações na atividade económica e comercial, quando tais riscos possam ou devam ser partilhados ou mesmo assumidos pelos atores do setor privado-comercial, e o Estado possa assegurar resultados e dividendos de elevada rentabilidade agindo como entidade concedente e reguladora, bem como eventualmente como operador comercial em parceria com outros operadores comerciais.

Assim, dando cumprimento ao previsto na parte final do n° 1 do artigo 88° da Constituição da República, solicito uma nova apreciação pelo Parlamento Nacional do Decreto do Parlamento Nacional n° 4/V - Orçamento Geral do Estado para 2019, que acabo de vetar.

Este meu pronunciamento é feito com o devido respeito pelos órgãos de soberania, Governo e Parlamento Nacional, que são os responsáveis pela elaboração e aprovação do Orçamento Geral do Estado, conforme dispõe o artigo 145º, nº 1 da Constituição da República.

Reconheço como da maior relevância a auscultação que fiz ao Conselho de Estado e saúdo especialmente os Membros que participaram na reunião com este órgão de consulta política do Presidente da República, pelas opiniões valiosas que formularam.

Saúdo reconhecidamente, nesta ocasião, todos os que participaram nas análises e formularam opiniões a respeito do Orçamento Geral do Estado para 2019 (OGE 2019), contribuindo, assim, para um melhor escrutínio e tomada de decisão sobre este instrumento fundamental de política e gestão económico-financeira da vida da nossa Nação.

Reconheço em especial as contribuições, expressas em vários sentidos, com patriotismo e empenho, que foram manifestadas pelas Congregações religiosas, juristas., membros do Conselho Consultivo do Fundo Petrolífero, representantes da comunidade empresarial e da sociedade civil e académicos e o Banco Central de Timor-Leste (BCTL), durante as consultas que promovi sobre o OGE 2019, no corrente mês de janeiro.

Todas estas contribuições foram valiosas, mas são opiniões e ideias, competindo ao Presidente da República, exclusivamente, o poder de decisão sobre a promulgação ou o veto, que, no caso, foi exercido no sentido do veto do Orçamento Geral do Estado para 2019.

Queiram, sem mais, aceitar a minha manifestação da mais elevada consideração por Vossas Excelências, Representantes do Povo de Timor-Leste no Parlamento Nacional. A missão legislativa e fiscalizadora que vos foi confiada pela Constituição e as Leis da República e de grande significado e alcance para a nossa Nação!

Palácio Presidencial Presidente Nicolau Lobato, Díli, 23 de janeiro de 2019.

O Presidente da República,

/s/

Dr. Francisco Guterres Lú Olo