

## **PARLAMENTO NACIONAL DE TIMOR-LESTE**

### **Secretariado**

#### **NOTA DE REENCAMINHAMENTO**

DE : SEC - GERAL

PARA : PRESIDENTE DO PARLAMENTO NACIONAL

DATA: 20/10/2016

#### **Comissão de Economia e Desenvolvimento**

Sua Excelência, Presidente do Parlamento Nacional em Exercício

Eduardo de Deus Barreto

Data: 20 de Outubro de 2016

Ref. no: 18 / 5ª / III Com. D

**Assunto: Remessa o relatório e parecer da Proposta de Lei n.º 39/III (4ª) - Nova Lei das Sociedades Comerciais, Proposta de Lei n.º 43 /III (4ª) – Lei de Promoção das Exportações no Proposta de Lei n.º 44/III (4ª) - Lei do Investimento Privado.**

Senhor Presidente,

A Comissão de Economia e Desenvolvimento tem a honra de remeter a Vossa Excelência o relatório e parecer da Proposta de Lei n.º 39/III (4a) - Nova Lei das Sociedades Comerciais, Proposta de Lei n.º 43 III (4a) - Lei de Promoção das Exportações no Proposta de Lei n.º 44/ III (4a) - Lei do Investimento Privado que foi aprovado na reunião da referida Comissão, realizada no dia 19 de outubro de 2016, quarta-feira com 8 votos a favor, 0 contra e 0 abstenções.

Em nome da Comissão subscrevo-me com elevada estima e consideração.

A Presidente da Comissão D  
Jacinta Abucáu Pereira

### **RELATÓRIO E PARECER**

#### **referentes a Proposta de Lei no. 44/ III /(4a)**

#### **LEI DO INVESTIMENTO PRIVADO**

##### I - Introdução

I.1 - Anuncio da entrada da Proposta de Lei

I.2 - Competência das comissões especializadas permanentes

##### II - Os trabalhos da Comissão

II.1 - Análise do conteúdo da Proposta de Lei: Visão geral e principais questões suscitadas e sugestões para o melhoramento do diploma

##### IV - Conclusões

##### V – Parecer

## I. Introdução

### I.1 - Anuncio da entrada da Proposta de Lei no. 44/III/(4a) e baixa a Comissão D

A Proposta de Lei no. 44/III/4a deu entrada na mesa da Presidência do Parlamento Nacional no dia 12 de Agosto de 2016 e por despacho de Sua Excelência O Presidente do PN de 21 de Setembro de 2016 baixou a Comissão "D" para elaboração do relatório e parecer no prazo de 30 dias que terminam no dia 22 de Outubro de 2016. Como se trata de um sábado o prazo é estendido para o dia útil seguinte, dia 24 de Outubro de 2016.

A Proposta de Lei esta redigida numa das línguas oficiais, no caso a língua portuguesa, e apresentado sob a forma de 44 artigos distribuídos por 9 capítulos, contem um titulo que traduz o seu objeto central e é acompanhada de um texto introdutório justificativo, do tipo preambulo, e traz anexa uma "nota explicativa" com 5 paginas e uma "Exposição de Motivos" com 4 paginas.

Esta, assim, conforme com os requisitos formais do no. 1 do artigo 96º e do artigo 98º do Regimento do Parlamento Nacional.

### 1.2 - Competência das comissões especializadas permanentes

Nos termos dos artigos 79º e 80º do Regimento do PN, compete as comissões especializadas permanentes realizar audiências públicas, para cujo fim podem convocar reuniões que julgarem necessárias com a participação de entidades públicas e da sociedade civil para discutir matéria legislativa em apreciação, com vista a elaboração do relatório parecer a que refere o art.º 103º do Regimento do PN.

## II.- Os trabalhos da Comissão

Recebido o texto da PPL na Comissão "D", a Presidente da mesma solicitou ao conselheiro económico do Parlamento Nacional junto da Comissão que elaborasse uma proposta de parecer e, com os demais técnicos da mesma, organizasse os trabalhos para a boa execução do que era solicitado, nomeadamente a organização das audições que se mostrassem convenientes.

Estas ficaram assim organizadas:

DATA	HORAS	ENTIDADES	ASSUNTO
29 de Setembro de 2016	9h30m	MCAE - Ministro Coordenador da Atividades Económicas, Engº Estanislau da Silva	Audição sobre a PPL no. 44/III/(4a) -lei do <b>Investimento Privado</b> .  Havendo mais duas PPL com origem no Gabinete do Sr Ministro foi decidido aproveitar a sua presença para o ouvir também sobre as outras duas PPL: a) sobre a Lei das Sociedades Comerciais (PPL no. 39/III (4a) ); b) sobre a Lei de Promoção das Exportações (PPL no. 43 / II (4a)
12 de Outubro de 2016	9h30m  14h30m	MCIA- Ministro do Comercio Industria e Ambiente  BNCTL- Banco Nacional de	Audição sobre a PPL no. 44/III/(4a) - <b>Lei do Investimento Privado</b>  Havendo mais duas PPL sobre as quais havia interesse em ouvir as participantes na audição foi decidido aproveitar a sua presença no PN para as ouvir também sobre as outras duas PPL:

		Comercio de Timor Leste	c) sobre a Lei das Sociedades Comerciais (PPL no 39/III(4a) ); d) sobre a Lei de Promoção das Exportações (PPL no 43/ II (4a)
13 de Outubro de 2016	9h30m  14h30m	CCITL - Camara de Comercio e Industria de Timor Leste  BNU- Banco Nacional Ultramarino	Audição sobre a PPL no 44/III/(4a) - <b>Lei do Investimento Privado</b>  Havendo mais duas PPL sobre as quais havia interesse em ouvir os participantes na audição foi decidido aproveitar a sua presença no PN para as ouvir também sobre as outras duas PPL: a) sobre a Lei das Sociedades Comerciais (PPL no 39/III(4a) ); b) sobre a Lei de Promoção das Exportações (PPL no 43 / II (4a)

### III. Analise do conteúdo da Proposta de lei:

i) visão geral ; e

ii) principais questões suscitadas e sugestões para o melhoramento do diploma

#### 1) Visão geral

Na analise da Lei em apreço foram tidos em consideração os seguintes documentos elaborados pelo Governo (Ministro Coordenador das Atividades Económicas) : "exposição de motivos" da mesma, "nota justificativa", texto introdutório/preambulo e corpo/articulado da Proposta.

A analise de uma Lei como esta, que pretende regular o investimento privado no seu relacionamento com o Estado, deve ser feita, em primeiro lugar e antes mesmo da analise do seu articulado especifico e das soluções que propõe, olhando para varlas questões que classificariamos como "de principio" e que são respigadas dos documentos anexos a Lei, particularmente a sua "explicação de motivos".

Para se compreender melhor o alcance da PPL permita-se-nos que citeamos aqui, longamente, a sua própria justificação tal como consta da sua "Nota Explicativa" que lhe esta anexa:

#### "Justificação e fundamento de legislar"

Numa perspetiva de atracão do investimento privado importa rever a atual legislação em vigor tendo em vista sobretudo criar-se um quadro jurídico transparente, moderno e competitivo, visando fomentar tanto o investimento privado nacional como o investimento direto estrangeiro.

Assim, a presente revisão e justificada, essencialmente, por **três ordens de razão.**

- A primeira e pela necessidade de modernização do atual regime, retirando alguns dispositivos ultrapassados e que já não obedecem as melhores praticas sobre a matéria, nomeadamente:
  - Retirar da lei do investimento privado as atividades e setores que estão excluídos do seu âmbito de aplicação, deixando-se tal matéria para regulação posterior, através da aprovação da lista negativa de investimento;
  - Retirar da lei do investimento privado as valores mínimos de investimento, deixando-se tal para regulamentação posterior<sup>i</sup>;
  - Acabar com o procedimento administrativo de concessão do certificado do investidor que será desnecessário para futuro. Com efeito, sendo eliminados os benefícios fiscais

e sendo a legislação tributária desenhada no sentido de atribuir benefícios a todos os investidores, deixa de ser justificado a existência do certificado do investidor.

- Introduzir a figura da declaração de benefícios, sujeita a um procedimento de emissão simplificado, apenas para os casos em que o investidor pretenda proceder a arrendamento de imóveis do Estado por 100 anos e obter 3 vistos de trabalho .
- A segunda razão que justifica a revisão do atual quadro em vigor e a necessidade de garantir a conformidade do ordenamento jurídico nacional com as orientações do Acordo Global de Investimento da ASEAN (ACIA), atendendo ao empenho de Timor-Leste em tornar-se membro de pleno direito da ASEAN no futuro próximo. A presente proposta foi redigida tendo em consideração as orientações constantes do ACIA que correspondem ao que internacionalmente e considerado ser as melhores praticas em termos de investimento privado.
- A terceira razão e pela necessidade de se assegurar a conformidade do regime jurídico do investimento privado com a legislação tributaria nacional, cuja revisão esta em curso no quadro do Programa de Reforma Fiscal e que tratara de todas as questões de índole fiscal, inclusive dos benefícios fiscais a atribuir aos investidores. Neste âmbito, a enfase da nova legislação do investimento privado deixa de ser sobre os incentivos aduaneiros e fiscais oferecidos anteriormente e passe agora a acentuar a tónica sobre os direitos, deveres e garantias do investidor, bem como na atenção e qualidade de services para facilitar o investimento privado e cuidar do investidor na fase pós-investimento. Procurou -se, assim, que as duas reformas se alinhassem tendo a lei do investimento privado deixado todas as questões de natureza tributaria para a lei fiscal. De forma a garantir-se uma boa e transparente aplicação do novo regime, prevê-se que a lei do investimento privado entre apenas em vigor quando entrar em vigor a lei tributaria."

A Comissão de "Economia e Desenvolvimento" considera que estas três razões justificam as alterações que se pretendem introduzir na Lei em vigor e saúda o Governo, na pessoa do seu Ministro Coordenador das Atividades Económicas, pelas alterações que se pretendem introduzir e que vão no sentido das legislações mais modernas equivalentes.

De facto e principalmente, pretende-se introduzir um maior grau de liberdade dos empresários na decisão de investir, deixando de estar submetidos, por principio, a um regime de autorização governamental. Esta passa a ser a exceção e a liberdade de investimento a regra -- ainda que se mantenham alguns mecanismos de controlo em algumas situações, como e o caso da futura criação de uma "lista negativa de investimento".

Saúda-se também a decisão de começar, também neste domínio, a fazer a convergência entre a legislação timorense e a em uso na ASEAN, associação a que o país vá a pertencer futuramente. Isto dá um sinal evidente aos nossos futuros parceiros na comunidade de que o nosso país leva muito a sério a sua decisão de se juntar ao grupo de países que a constituem.

Simultaneamente da aos investidores, em geral, um sinal claro no sentido de que se pretende liberalizar o investimento e coloca-lo na senda da legislação dos nossos parceiros regionais. Isto, espera-se, não deixará de ter efeitos positivos sobre o volume de investimento no nosso país, particularmente de investimento com origem no exterior.

Permita-se-nos que terminemos esta como que "introdução" a abordagem da PPL com a referencia a dois aspetos extremamente importantes.

O primeiro diz respeito ao fato de a PPL retirar toda e qualquer referencia explicita a incentivos fiscais ao investimento, no que eum como que "reco" em relação a legislação atualmente em vigor que, não há como o negar, deixa esta Comissão algo "desconfortável" em relação a PPL por comparação com a Lei em vigor.

Não é preciso muito esforço para se perceber que a atual Lei não se pode considerar propriamente um sucesso já que o volume de investimento privado produtivo no país, nacional ou estrangeiro, continua a ser modesto, muito aquém do necessário para dinamizar a economia nacional, particularmente o seu setor privado --. reconhecidamente débil em quantidade e qualidade.

Isto permite fazer a ponte para a segunda questão que queríamos abordar de início: a expressão popular portuguesa de que "uma andorinha não faz a Primavera" e aqui aplicável com o sentido de salientar que o investimento produtivo privado não é, de forma alguma, o produto de uma só lei mas sim de todo um quadro legal, económico e social propício ao investimento. A fraqueza do investimento privado em Timor Leste deve ser vista no contexto da fraqueza deste contexto legal, económico e social. Será, pois, um conjunto de fatores --- e de Leis --- que ajudarão a melhorar este contexto. Não se espere, por isso, que uma só Lei como a agora proposta pelo Governo faça o "milagre da multiplicação dos pães", i.e., o milagre do aumento significativo do investimento privado. A atual não o foi e esta também não o será.

De fato, é preciso um conjunto de Leis para definir tal ambiente favorável. Esta nem será a mais importante delas mas é, certamente, uma peça importante do conjunto de Leis que irá ajudar a aumentar o investimento.

## 2) Principais questões suscitadas e sugestões para o melhoramento do diploma

Vejam agora o articulado da PPL, as **principais questões** que levanta e algumas **sugestões de melhoria** do diploma.

O primeiro (mas não necessariamente o mais importante) problema que identificamos na PPL e que acreditamos ser necessário alterar nela para encontrar uma solução mais equitativa e economicamente mais interessante e a distinção entre "investidor externo", investidor "nacional residente" e investidor "nacional **NÃO** residente" constante do Art. ° 3° (Definições). Nomeadamente em relação a **este ultimo** a sua simples autonomização em relação aos outros tipos de investidores não nos parece feliz e **sugerimos a sua pura e simples eliminação da Lei**.

De fato, a existência desta categoria vai não só contra o principio constitucional da igualdade dos cidadãos nacionais perante a lei como também pode ser um forte desincentivo económico e social -- o estigma do "estrangeirado"... --- ao regresso de cidadãos nacionais a Timor Leste acompanhados dos seus "saber fazer" e capacidade empresarial que poderão ter adquirido no exterior e que tao importante e para o refere da economia nacional, em que o empresariado timorense se tem demonstrado mais "comerciante" que "industrial"--- sendo necessário modificar radicalmente esta situação.

Alem disso e como e fácil de imaginar, o estatuto de "residente" e de "não residente" nestes casos pode mudar facilmente, eliminando muita da eficácia da norma legal.

Difícil de compreender o "racionale" da norma e a indicação, ainda no Art° 3°, de que

“Investidor Nacional”, é uma pessoa singular de nacionalidade timorense ou uma pessoa coletiva **DE** direito timorense em que **pelo menos 91%** das participações sociais com direito a voto pertençam a pessoas singulares de nacionalidade timorense ou de outra nacionalidade com autorização de residência permanente em Timor-Leste”

Porque tal percentagem e não outra? Sugerimos que o Governo explique a razão de ser desta norma e, eventualmente, a substitua.

De fato, consideramos que uma percentagem tao elevada pode ir contra o interesse do pais na modernização do seu tecido empresarial, nomeadamente através da realização de "joint ventures" entre empresários nacionais e estrangeiros que, com tal percentagem, ficarão praticamente afastados de qualquer tipo de controlo das empresas essencial para a modernização destas.

No Art. ° 4 há um referência (alínea a) ) a "trabalho DECENTE" que, seguindo normas comuns na língua e na legislação em português se propõe que seja substituída pela expressão "trabalho DIGNO" já que a "oposição" não é entre "decente" e (eventualmente) "indecente" (?) mas sim entre trabalho que dignifica ou não o Homem (o ser humano, homem ou mulher) que o exerce.

No final desta mesma alínea não nos parece economicamente correto e atraente para os investidores dizer que o seu investimento e desejado pelo seu efeito no aumento das receitas publicas. De facto, esta influencia não é direta mas sim indireta, através do impacto do investimento no aumento da produção nacional.

Tudo combinado, sugerimos que a redação desta alínea passe a ser como segue:

- a) " Promoção e facilitação do investimento privado, diversificação da economia e promoção do trabalho digno tendo em vista a redução da pobreza e, de forma indireta através do seu impacto na produção nacional, o aumento das receitas do Estado; "

Uma versão mais "radical" de revisão do texto desta alínea consiste na eliminação de todo o texto a seguir a palavra "pobreza".

No Art.º 6º, alínea a), da PPL sugere-se que fique claro que o investimento ou reinvestimento devem ter como finalidade a produção de bens ou services que aumentem a riqueza e o bem-estar dos timorenses. Assim, sugere-se que a redação desta alínea passe a ser como segue:

"Criação ou ampliação de uma empresa, singular ou coletiva, nos termos da lei vigente no País **com a finalidade de participar efetivamente na produção nacional de bens e serviços;**"

Na alínea **e)** do mesmo artº 6º parece-nos existir uma outra incorreção em termos económicos que sugerimos que seja corrigida.

De fato, nela se fala, por duas vezes, nos empréstimos bancários como sendo "investimento ou [o] reinvestimento". Na verdade um empréstimo **não é**, em si mesmo, um investimento (ou reinvestimento) mas "apenas" uma das múltiplas formas de financiar o verdadeiro investimento. No limite, se um empresário solicitar um empréstimo bancário e "desviar" parte dele para financiar consumo de luxo --- habitação, automóveis, etc. ---, esse não pode ser considerado um investimento PRODUTIVO. Assim, sugere-se que em sede de discussão na especialidade o proponente da PPL esclareça o sentido desta alínea e ajude a encontrar uma alternativa melhor de redação.

Devido a sua generalidade, **sugere-se que a atual alínea g) passe a ser a alínea fim al deste Artº 6º.**

Considerando que a norma linguística em Timor Leste e a de Portugal e que o termo "alocado" e principalmente um anglicismo importado para a língua portuguesa através da sua variante brasileira, **sugere-se que esse termo, usado na alínea h) do Artº 6º seja substituído pelo mais correto (em "português de Portugal") "afeto".**

A alínea **j)** deste mesmo artigo levanta uma questão pratica importante: a da efetiva valorização de algo que se define como gratuito, no contexto do calculo do valor do investimento. Etema a **exigir mais explicações por parte do proponente da PPL a fim de se encontrar uma solução melhor do que a que consta da PPL.**

Finalmente, ainda neste mesmo Artº 6º, identificam-se como "investimento ou [o] reinvestimento" "todos os direitos reconhecidos por lei ou contrato. Salvo melhor entendimento os direitos em si mesmo só são investimento se devidamente valorizados, nomeadamente numa transação. Também aqui **há que clarificar a intenção do legislador e a forma pratica de valorar tais direitos.**

O Artº 7º e, nomeadamente na sua parte inisiál, o que se poderá considerar a verdadeira chave para compreender a nova lei do Investimento e a sua filosofia de base e que já foi salientada atrás – filosofia essa que, como referimos, esta na linha das mais modernas legislações sobre o assunto:

#### **"Artigo 7.º**

##### **Exceções a livre iniciativa de investimentu**

**A realização de investimento ou reinvestimento em Timor-Leste não carece de qualquer autorização, (...)"**

Mesmo considerando a existência de exceções a esta regra --- nomeadamente a da futura "lista negativa de investimento", solução vulgar noutros países da ASEAN ---, a sua existência e o facto de ser a regra e não a exceção, já é de realçar e saudar.

O Artº 8º ("igualdade de tratamento") sofre, quando a nós, de alguma dose de dubiez pois logo no seu ponto 3 estipula que

"Todos os investidores possuem iguais oportunidades de acesso aos benefícios especiais previstos na presente lei, em função dos critérios de concessão e dos valores mínimos para investimento ou reinvestimento aprovados para o investidor nacional e para o investidor direto estrangeiro."

Isto é: como diz a conhecida expressão, "todos são iguais mas uns são mais iguais do que outros". É necessário, pois, que o legislador esclareça --- eventualmente no corpo desta PPL --- qual a diferença de tratamento entre os vários tipos de investimento, nomeadamente quanto aos "valores mínimos" referidos já que estes poderão, na verdade, ser demasiado altos para poderem ser considerados incentivos do investimento.

Pode-se, se não houver cuidado neste domínio e se se quiser copiar mais ou menos cegamente normas de outros países da região (ou não) mas com níveis de desenvolvimento bem mais elevados que Timor-Leste, fixar valores inoportunos para muitos empresários timorenses e desincentivadores dos investidores estrangeiros. Isto merece **clarificação, se não mesmo algum tipo de compromisso (na própria lei?), por parte do Governo.**

No Artº 11º sugere-se que a palavra "publicidade" do seu título seja substituída pela expressão "Acesso a informação". Mais, sugere-se que o seu ponto 1 passe a ter a seguinte redação que nos parece muito mais apropriada e completa:

"Todos os investidores tem direito a aceder livremente a toda a legislação reguladora do regime jurídico do investimento privado **bem como a toda aquela que, de uma forma ou de outra, o podem influenciar como são a legislação tributária, laboral e de segurança social**"

O Artº 13º trata das "garantias contra expropriação". O simples uso da palavra "expropriação" costuma provocar alguma inquietação entre os investidores. Assim sendo, justifica-se que a redação de uma lei que mencione o assunto deva ser extremamente cuidada, cautelosa. Nomeadamente, a possibilidade de recorrer a expropriação ou nacionalização deve ser tratada com o máximo cuidado de modo a não deixar dúvidas de que o recurso a qualquer das duas será sempre excepcional, pontual, e não identificável como uma política, quase por definição e algo de sistemático. Seguindo estas preocupações, sugere-se que a redação do ponto 2 deste artigo passe a ser como segue:

"Na eventualidade, por princípio excepcional, de ser necessário recorrer a requisição ou a expropriação de parte ou toda a propriedade de um investidor, o Estado compromete-se a fazê-lo apenas por motivos de utilidade pública, de forma não discriminatória e mediante o pagamento célere, adequado e justo de indemnização ao investidor, nos termos previstos na lei."

No Artº 14º estabelece-se **o princípio da liberdade de importação pelos investidores.** Isso é feito, porém, de forma pouco rigorosa sob o ponto de vista económico já que se fala de "importação de bens e equipamentos" quando estes últimos são também "bens". Não faz, portanto, sentido a referência explícita a bens a não ser que se queira explicitar que se trata de **"matérias-primas, bens de consumo intermédio, bens de consumo final ou de equipamento"** usados no investimento. Deve também ser esclarecido pelo legislador se pretende incluir os "serviços", o que nos parece mais correto.

Mais, deveria estar referido nesta PPL -- e não apenas por remissão para legislação (tributária) a publicar -- se o investidor terá direito (e a que tipo) a algum tipo de isenção de direitos aduaneiros, como sucede atualmente. Tememos, de fato, que a não referência este tipo de benefício fiscal possa provocar algum tipo de "desconforto" e desconfiança nos investidores, que tenderão, eventualmente, a pensar duas (?) vezes antes de decidirem investir.

A ser assim, a redação deste Artº 14º poderia ficar como segue:



"1 - Todos os investidores podem proceder a importação de **matérias-primas, bens de consumo intermedio, bens de consumo final ou de equipamento bem como de serviços**" necessários ao bom funcionamento da unidade produtiva bem como a exportação dos produtos e serviços produzidos, nos termos da lei.

2 - **as importações referidas no ponto anterior terão direito a diferentes níveis de isenção de direitos aduaneiros de acordo com a sua finalidade**".

No Artº 16º, ponto 1, dispõe-se o seguinte:

"A todos os investidores e garantido, de acordo com a legislação em vigor, o direito de livre transferência de fundos provenientes de qualquer investimento ou reinvestimento em Timor-Leste para o estrangeiro"

Este compromisso é extremamente importante para o investidor mas a inclusão da expressão "**de acordo com a legislação em vigor**" pode suscitar alguns receios pois a "legislação em vigor" em dado momento pode não ser a mesma que vigorava quando o investimento foi decidido pelo empresário e realizado, alterando-se os dados da equação da decisão de investir.

Assim, **sugere-se a eliminação da expressão "de acordo com a legislação em vigor"** ou sua substituição por qualquer outra que não deixe a "porta aberta" para se retirar amanhã o que se dá hoje.

O Artº 17º legisla sobre "Propriedade intelectual" e sua proteção nos investimentos. Porém não existe ainda em Timor Leste uma lei específica sobre o assunto, deixando a referida proteção na PPL em análise algo desprovida de sentido prático. Há que solicitar ao Governo clarificação sobre este assunto.

No Artº 19º legisla-se sobre "**Contratação de trabalhadores ou colaboradores estrangeiros**" garantindo-se (ponto 1) que "**Todos os investidores** podem contratar trabalhadores ou colaboradores estrangeiros qualificados para funções de **supervisão** ou **direção**, nos **termos da lei**."

Esta norma levanta várias questões que devem ser ultrapassadas em sede de discussão da PPL na especialidade. Uma delas é a especificação do tipo de trabalhadores e suas funções. Provavelmente mais importantes que as de "supervisão ou direção" são, em algumas fases do investimento --- como a do seu funcionamento corrente --, as funções eminentemente técnicas como, por exemplo, as dos engenheiros e técnicos equivalentes, economistas, contabilistas e outras especialidades. A Lei tem, na nossa opinião, de ser clara neste domínio e incluir este tipo de profissionais. Por isso se **sugere que seja incluída na listagem o grupo dos especialistas técnicos**.

Além disso e para limitar a possibilidade de futura legislação venha a contradizer o que nesta se estipula, sugerimos que no final deste ponto se aponha o seguinte: "(...) termos da lei, **a qual não pode contradizer na prática o princípio da liberdade de contratação aqui garantido.**"

O ponto 3 deste mesmo Artigo faz uma referência errada ao ponto "anterior" quando devia ser ao "ponto 1". **A corrigir.**

Além disso nele se diz que as autorizações ficam dependentes "da evolução do mercado laboral nacional". Se teoricamente poderemos considerar normal esta restrição, na prática não vemos grande utilidade nela já que, infelizmente, não antevemos que a situação do mercado laboral em relação aos trabalhadores em causa --- que, recordamos, são apenas os da área da "supervisão ou direção" e, a ser atendida a nossa sugestão, da área mais técnica --- venha, devido à reconhecida escassez de

capital humano de qualidade no nosso país, a justificar esta ressalva que, pelo contrário, se pode mostrar desnecessariamente restritiva em função do comportamento de alguns decisores menos qualificados.

Sugere-se, por isso, a eliminação da referência à situação do mercado laboral por ela poder ser fator de incerteza para os investidores e, mesmo, para os responsáveis pela implementação da Lei já que há grande incerteza sobre os indicadores de mercado a utilizar para definir a situação.

O Artº 202 da PPL enumera os "deveres gerais e específicos" de todos os investidores.

No seu ponto 2 há alguns aspetos que nos parecem merecer alguma reflexão e, mesmo, decisão de alterar os atuais termos da PPL.

Assim, **sugere-se que na enumeração da alínea b) se discriminem quer as leis fiscais quer as referentes ao regime de segurança social, no mínimo.**

A alínea c) deste ponto remete para obrigações dos investidores no âmbito do emprego de trabalhadores timorenses e da "sua formação profissional para o desempenho de funções qualificadas".

Estes encargos podem ser importantes e a perspetiva do empresário pode ser diferente da dos funcionários que depois terão de julgar as situações sem que haja, muito provavelmente, métodos inequívocos de apreciação da formação efetuada --- que pode estar, até, na origem de contraordenações.

Este é mais um fator de aumento dos custos de operação das empresas e fonte potencial de alguma incerteza para os investidores. Note-se que a generalidade que é dada a esta obrigação --- de facto ela está integrada nas "obrigações dos investidores" --- significa que potencialmente TODOS os investidores estão obrigados a dar formação profissional e a ter um plano de formação para os seus funcionários, um encargo pesado que não é comportável para investimentos de dimensão menor que não justificam ações de formação profissional.

Assim, sugere-se que

- . i) **pela aposição da palavra "gradualmente" a seguir palavra "promover", se reconheça que a referida formação deverá ser gradual, fazendo antecipar um perlo do generoso para a sua consecução; sem esta referência o investidor pode ficar à mercê de decisões irrealistas de funcionários menos qualificados;**
- . ii) **que seja acrescentada no final da alínea a frase "para o qual poderá contar com o apoio, incluindo financeiro, do Estado"**
- . iii) **que esta obrigação seja explicitamente limitada, nesta PPL, aos investimentos que envolvam um determinado número de trabalhadores timorenses (20? 30?Mais?) e/ou sejam de um montante a definir (um milhão de USD?).**

O Artº21º legisla sobre a "contratação de trabalhadores e colaboradores estrangeiros" dos investimentos a realizar.

Nele se diz, no seu ponto 1, que "Ao investidor titular de declaração de benefícios au de Acordo especial de investimento são garantidos **três vistos de trabalho** para trabalhadores

ou colaboradores qualificados para funções de supervisão ou direção indicados para iniciar o projeto de investimento."

Esta redação e, quanta a nós, **excessivamente restritiva**: a sua aplicação restringe-se aos investimentos ao abrigo de uma "declaração de benefícios" ou de um "acordo especial de investimento", os quais poderão requerer, em princípio, apenas "três vistas de trabalho" "para funções de supervisão ou direção" "para iniciar a projeto".

Mais uma vez **as funções eminentemente técnicas ficam de fora**, tal como o ficam os trabalhadores/quadros depois de iniciado o projeto. Estas restrições são excessivas e **sugere-se que sejam revistas em sede de discussão na especialidade**, eventualmente **alargando o numero de vistos de trabalho** a conceder e as **fases do projeto a cobrir**, para incluir também a fase da sua operação corrente .

Note-se que, quanta ao numero de vistas de trabalho, a PPL sobre "promoção de exportações" é, inexplicavelmente (?), mais "generosa" ao referir 5 (cinco) vistos. Aconselha-se a, no mínimo, proceder a **uniformização do numero destes**. A Comissão "D" considera, porém, que a indicação de um numero mínimo de vistos (seja 3,5 ou outro numero] é contraproducente e pode levar a interpretações erradas da lei por deixar margem a uma discricionariedade do decisor burocrático que pode por em causa o bom andamento do investimento --- não esquecendo que cada investimento é diferente quanto as suas necessidade deste tipo de pessoal e deve ser considerado caso a caso de modo a que por uma norma deste tipo não sejam postas dificuldades desnecessárias ao investimento. Recomenda-se, pois, que seja

- abandonada totalmente qualquer disposição com limites quantitativos (ainda que mínimos) ao numero de vistos a conceder; ou
- encontrada uma redação que seja INEQUIVOCAMENTE clara quanta a necessidade de não estabelecer entraves desnecessários aos investimentos; e/ou
- remeter este assunto para a Lei que regula a imigração e a concessão de vistos, nomeadamente de trabalho.

Curiosamente --- e inexplicavelmente (?) --- a relativa rigidez assumida no ponto 1 deste artigo acaba por ser reconhecida pela própria PPL ao aceitar, no ponto 3, que

"o disposto no numero 1.º, não prejudica o direito do investidor de requerer, a toda o tempo, a concessão de vistas de trabalho para os demais trabalhadores ou colaboradores estrangeiras que vierem a ser necessários para instalar e operar o empreendimento, nos termos da lei."

Como facilmente se compreendera este ponto acaba por retirar quase toda a eventual eficácia do definido no ponto 1 atrás, reforçando a ideia de que a redação final deste artigo deve ser substancialmente melhorada dentro do espírito de grande liberdade de investimento que a PPL pretende consagrar -- mas de que, de vez em quando, parece "esquecer-se", como que "arrendendo-se" do espírito liberal da PPL.

o Artº 22º aborda a possibilidade de "arrendamento do Estado"---deveria ler-se, salvo melhor opinião, "arrendamento de terrenos ou imóveis do Estado" --- para colmatar a

dificuldade de investidores estrangeiros terem acesso à terra em Timor-Leste por imperativos constitucionais.

é suscetível de discussão qual **o prazo mais aconselhável para tal arrendamento** a "qualquer titular de declaração de benefícios ou de acordo especial de investimento" --- a estes e só a estes e não a qualquer investidor. Uns defendem que o prazo de 100 anos --- na verdade 50 + 50 anos --- proposto e exagerado, devendo ser fixado um prazo menor.

Em algumas legislações de outros países o prazo para amortização de imobilizado (edifícios) e de 50 anos e por isso se sugere que este prazo seja mantido sob condição de o investimento poder continuar a operar, cessando seis meses (por exemplo) depois do fim da sua operação efetiva.

Este prazo e nesta PPL "renovável por igual período uma única vez", fazendo com que o prazo de arrendamento seja ou de 50 ou de 100 anos. Curiosamente esta solução difere, sem que se compreenda porquê, da adotada na PPL sobre a "promoção de exportações", onde a solução adotada, mais aconselhável, e a de o contrato inicial de 50 anos ser "[renovável] até 100 anos":

"A empresa exportadora tem direito ao arrendamento de imóveis ou instalações do Estado, designadamente armazéns e pavilhões industriais, por cinquenta anos, prorrogáveis até cem anos." (Artº 11º)

Esta alternativa deixa aberta a possibilidade de os contratos posteriores ao primeiro, por 50 anos, serem, no limite, anuais, aconselhando-se a que sejam por períodos de dez (10) anos.

Há, no entanto, que ter em atenção o que se estatui no ponto 2 do Artigo que vimos analisando e que diz que

"No caso de investimento objeto de acordo especial de investimento, o Estado pode negociar com o investidor **condições mais favoráveis** de forma a potenciar o investimento."

Fica no ar a dúvida se estas "condições mais favoráveis" incluem o prazo de arrendamento que, numa interpretação ao pé da letra do texto da PPL abre a porta a arrendamentos de prazo superior a 100 anos. Esta norma, por possibilitar arrendamentos potencialmente "eternos", seria eventualmente inconstitucional, pelo que **se sugere que a sua redação seja alterada ou, eventualmente mesmo, eliminada.**

As boas práticas jurídicas ensinam que o usufruto (inclui arrendamento) não deve ter duração superior ao período de vida de quem usufrui (arrendatário). No caso de empresas isto não é imediatamente identificável, mas o princípio dita que se deve abstrair na mesma o período de vida de uma pessoa desde a maioridade até ao fim do período produtivo não e, em média, superior a 40 anos. Logo, a pergunta parece ser legítima: pode (ou deve) o Arrendatário (Estado) limitar o direito pleno sobre a propriedade a gerações futuras através de um arrendamento de (muito) longo prazo?

A maioria dos Planos de Investimento privados apontam para a recuperação do valor investido num prazo de 10 anos (em Timor Leste, devido margem de risco superior, a maioria dos investimentos de média dimensão apontam para 5 anos como tempo de maturação).

Isto significa que ao fim de 20 anos seguramente o investidor já recuperou o seu investimento e obteve os frutos do seu trabalho. Isto pode levantar a questão de saber se o prazo de arrendamento pelo Estado deve ultrapassar significativamente este período e oferecer mais 30 a 80 anos de arrendamento. A situação em Timor Leste não é, porém, completamente enquadrável neste raciocínio já que o que está em causa é o facto de pessoas (individuais ou coletivas) estrangeiras não terem acesso terra em resultado de ditames constitucionais.

Mas se é verdade que estes podem apontar para períodos alargados de aluguer, também é verdade que este deve ser feito a preços de mercado e não a preços "imaginários" definidos por regras de contornos mal conhecidos.

Assim, a Comissão "D" sugere que em sede de discussão na especialidade toda esta temática seja devidamente equacionada em se encontre, com o proponente, uma redação que defenda quer o interesse do investidor em dispor de terra por um período que de estabilidade/viabilidade ao investimento mas também ao interesse do Estado em obter receitas desse arrendamento "a preço de mercado" e não a um preço que constitua, objetivamente, um apoio financeiro "disfarçado" ao investimento.

O investimento e particularmente, os "benefícios especiais" nas "Zonas especiais" são abordados no Artº 23º.

Não se compreende bem o "racional" da disposição correspondente na Lei atualmente em vigor e que criou 3 escalões mais equilibrados: Dili, Capitais de Distrito e zonas rurais. De fato, a presente Lei ao colocar Baucau em paralelo com o desenvolvimento de Dili esta, quanta a nos, a prejudicar esta cidade/município por, manifestamente, o seu nível de desenvolvimento ser inferior ao da cidade capital do país --- fossa esse que, aparentemente, se tem alargado e não diminuído.

Sugere-se, assim, que seja, para estes efeitos, mantida a divisão do país nos escalões atualmente em vigor: Dili. Capitais de Distrito e zonas rurais.

O Capítulo VI da PPL sobre o investimento privado intitula-se "concessão de benefícios especiais".

Ora, o que se passa em relação a estes temas ilustra bem o que por vezes se passa em muitas outras Leis: elas são importantes quer pelo que abordam, regulam, quer pelo que omitem; pelo de que falam e pelo de que NÃO falam.

O melhor exemplo é o quase total silêncio sobre eventuais benefícios fiscais, presentes na legislação existente até agora e que aqui é remetida para a lei tributária a apreciar atempadamente pelo Parlamento Nacional.

A concessão de benefícios fiscais foi prática quase generalizada em todos os países que, na Ásia Oriental, iniciaram o seu processo de crescimento económico acelerado nos anos '60 do século passado. O seu desaparecimento (?) da legislação timorense precisa de ser explicado cabalmente pelo proponente, o Governo. Note-se que este é o tipo de benefícios que, mesmo não sendo determinante para os investidores, ajuda a compor um conjunto de condições atrativas para ele. O eventual argumento de que o país precisa de aumentar as suas receitas domésticas e não pode dispensar quaisquer (potenciais) receitas fiscais parece-nos ser uma perspetiva que esquece que os futuros investimentos poderão render, "amanha", muito mais, como receitas fiscais, do que os "perdoes" de receitas concedidos hoje.

Note-se que haverá argumentos dizendo que a concessão desses benefícios foi, NO PASSADO, pouco relevante para a decisão de investir. Mesmo que se aceite esse argumento --- o inquérito foi feito

apenas aos investidores que efetivamente investiram ou também aqueles que desistiram de investir? --, é bom recordar que as decisões dos investidores foram tomadas num ambiente fiscal extremamente propício mas que a anunciada reforma fiscal prevê vir a alterar através de um aumento apreciável da carga fiscal média. Assim, o que poderá ter sido menos relevante no passado pode vir a ser relevante no futuro já que o ambiente fiscal se vai alterar.

Isto mesmo foi salientado por alguns participantes nas audições realizadas pela Comissão "D", particularmente os que operam mais proximamente com o tecido empresarial do nosso país. A sua discordância em relação a eliminação da referência na PPL aos incentivos fiscais e a sua anunciada remissão para a legislação tributária sem que se conheçam os seus limites, levou-os mesmo a considerar que a PPL agora proposta acaba por ser --- ou correr o risco de vir ser --- uma Lei pior para o investimento privado do que a atualmente em vigor.

**Sugere-se, pois, que, NO MÍNIMO, em sede de revisão da PPL na discussão na especialidade, se pondere seriamente a (re)introdução (?) nesta PPL destes benefícios fiscais EFETIVOS, nomeadamente tendo em consideração os três níveis de espaços regionais identificados atrás.**

Tal como esta formulada a PPL, a concessão dos benefícios especiais fica dependente de limites mínimos do valor do investimento a fixar pelo Governo. No entanto, esta matéria não é simplesmente de mera "contabilidade"... Fixar limites demasiado (?) altos pode significar, na prática, a "morte" da política de concessão desses subsídios especiais. Sugere-se, assim, que se pondere seriamente a fixação desses limites nesta PPL mas deixando para o governo a sua revisão após um período "experimental" de 4-5 anos, findos os quais a revisão desses limites ficara a cargo do Governo que, nesta fase, já terá um "guia para a ação" que lhe condicionará os limites a fixar. Tais limites podem, naturalmente, ser diferentes consoante o tipo de benefícios a conceder mas para simplicidade do sistema pensamos que será aconselhável um regime de limite único --- pelo menos inicialmente.

Isto é: o grau de incerteza atualmente existente neste domínio dos benefícios fiscais deve ser fortemente reduzido na Lei a aprovar pelo Parlamento Nacional.

Do Artº 27º até ao fim da PPL --- "Artº 44 - Entrada em vigor" --- a Comissão "D" não tem qualquer sugestão de alteração a propor. Este último artigo reza o seguinte:

**"Artigo 44.º  
Entrada em vigor**

A presente Lei entra em vigor no dia da entrada em vigor da legislação tributária que determine os benefícios fiscais atribuídos a investidores."

A Comissão de Economia e Desenvolvimento considera esta norma muito importante pelas suas consequências: a da entrada em vigor da Lei num momento futuro ainda incerto. Como se vera mais adiante, isto vai condicionar significativamente o parecer final desta Comissão sobre o procedimento futuro deste Parlamento Nacional em relação a esta PPL.

## **IV – Conclusões**

Do estudo da pro posta de Lei em apreço conclui-se que a referida pro posta corresponde a uma necessidade importante do ordenamento jurídico do nosso país. Porém, a Comissão de "Economia e Desenvolvimento" do Parlamento Nacional considera também que:

a) O investimento privado depende de muitos fatores, entre os quais de um regime legal semelhante ao proposto na PPL. Acredita-se, no entanto, que ele é apenas um aspeto da panóplia de fatores que influenciam as decisões dos investidores, nomeadamente

- a. O **ambiente económico-social geral**, incluindo as linhas de força da política económica;
- b. O **ambiente legal**, incluindo os "modos" e os "prazos" da **administração da justiça**;
- c. A existência de **transparência e de racionalidade nas decisões administrativas** que lhe dizem respeito, incluindo
- d. A inexistência de excessiva incerteza no funcionamento das instituições.

b) Se a presente legislação **NÃO** será, certamente, "**O**" determinante principal da decisão de investir nela, nomeadamente depois das alterações que se sugerem, poderá ser um documento importante na captação de investimentos em quantidade e qualidade para o nosso país.

c) A eventual aprovação desta PPL **ANTES** da publicação da Lei que irá prever os incentivos fiscais poderá obrigar a sua eventual alteração para ter em atenção o que constar nesta última Lei, sendo preferível esperar pela publicação desta para DEPOIS discutir e aprovar a presente PPL.

d) A própria PPL reconhece no seu Artº. 44º a inexistência de urgência na sua aprovação já que este Artº determina que ela devesse ficar a espera, para entrar em vigor, da aprovação e publicação da Lei que irá prever os benefícios fiscais a conceder ao investimento privado.

## **V – Parecer**

Considerando o que foi dito em todos os pontos anteriores a Comissão de "Economia e Desenvolvimento" e de **parecer que a Proposta de Lei no. 44/III(IV) sobre o Investimento Privado NÃO se discute e APROVADA na generalidade neste momento, esperando-se pela publicação da Lei em que estejam previstos os benefícios fiscais ao investimento para então continuar o processo de discussão e aprovação desta PPL.**

Esta proposta tem também como pano de fundo o facto de a agenda do Parlamento Nacional estar muito sobrecarregada até, pelo menos, a aprovação do Orçamento Geral do Estado para 2017.

## **VI- Votação**

Este relatório e parecer foram discutidos e votados em reunião da Comissão de Economia e Desenvolvimento (Comissão "D") do Parlamento Nacional realizada em 19 de Outubro de 2016 pelas 9h30m na sede da Comissão.

Resultado da votação: 8 (oito) votos a favor, 0 (zero) abstenções e 0 (zero) votos contra.

Dili e Parlamento Nacional, 19 de Outubro de 2016

A Presidente da Comissão "D"  
Jacinta Abucáu Pereira

A Deputada Relatora  
Josefa A. P. Soares

## **Anexos**

- 1- Notas sobre o resultado da audição efectuada com o Ministério do Comércio, Indústria e Ambiente
- 2 - Cópia do documento escrito entregue pelo BNU na audição realizada em 13OUT16
- 3 - Cópia do documento escrito entregue pelo Banco Nacional de Comércio de Timor Leste no dia 18 de Outubro de 2016

NOTA: Duas das restantes audições previstas e enumeradas no início deste documento não se realizaram por não comparência das entidades convidadas: Câmara de Comércio e Indústria e Ministério da Justiça

## **Audiência pública com MCIA**

### **Lei das sociedades comerciais**

- ✓ Esta lei não tem urgência porque já existe, e o governo só fazer alguns mudanças e não tem uma diferença enorme entre a lei existente com a nova lei. Só para adequar o nosso modelo de desenvolvimento atual da economia do mundo e para adaptar quando Timor-Leste adere a ASEAN
- ✓ O que é urgência é o requisito financeiro para a cidadão/ Investidores estrangeiros que fazem investimento em Timor
- ✓ Sobre Sociedades anónimas (ações ao portador), Timor-Leste ainda não tem mercado de ações nem lei que regula atividade bancária
- ✓ Sobre controlo aos negociantes Chinesas, o Ministério não pode fazer o controlo máximo porque o Lei Investimento Externo não permite e também Timor-Leste adaptou o mercado livre
- ✓ Precisa de fazer um estudo comparativo para melhorar a lei (sobre o valor mínimo do capital de investimento)

### **Lei de promoção das exportações**

- ✓ Conforme o assessor jurídico, esta lei não tem urgência porque já tem a lei de investimento privado. O estado só tem de fazer um regulamento sobre as exportações para complementar a lei de investimento privado.
- ✓ Lei das exportações não podem contradiz com a lei da imigração para não dificulta os serviços dos técnicos na sua execução.

### **Lei do investimento privado**

- ✓ Politicamente, precisamos atividades investimentos como máquina de desenvolvimento da nação e esta lei facilita este tipo de atividades
- ✓ Em termos técnico, a nova lei investimento privado não tem mudanças enorme a lei anterior
- ✓ Esta nova Lei do investimento privado e uma alteração de paradigma porque foca ao Facilitação promoção de investimento envés de foca ao benefício fiscal
- ✓ Em termos de sociopolítica e economia esta lei não e urgência.

---

<sup>i</sup> Neste dois casas é importante referir que o legislador pretende verdadeiramente transferir estes dois pontes para a esfera legislativa exclusiva do Governo através da publicação de Decreto-lei ou regulamento. O Governo poderá assim ajustar facilmente estes dois aspetos consoante as políticas e tendências do mercado.