



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Relatório Parecer

Relatora: Dep. Maria
Angélica Rangel da Cruz
dos Reis (FRETILIN)

Proposta de Lei n.º 41/III (4ª) – Primeira Alteração à Lei n.º 1/2016, de 14 de janeiro, que aprova o Orçamento Geral do Estado para 2016

Aprovado por unanimidade, em reunião da Comissão C de 11 de julho de 2016



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Conteúdo

I. INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO LEGAL DA PROPOSTA.....	3
(i) Admissão da Proposta	3
(ii) Questão Prévia e designação de Relator.....	4
(iii) Audições Públicas.....	4
(iv) Enquadramento Legal	5
(v) Conteúdo da proposta de lei	7
(vi) Metodologia de trabalhos.....	11
II. CONTEXTO MACROECONÓMICO PARA 2016.....	13
III. RECEITAS E DESPESAS DO ESTADO EM 2016	14
(i) Receitas	19
(ii) Despesas	20
IV. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	23
(i) Conclusões	23
(ii) Recomendações.....	25
V. PARECER.....	27
VI. APROVAÇÃO DO RELATÓRIO E PARECER.....	27



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

I. INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO LEGAL DA PROPOSTA

(i) Admissão da Proposta

A Proposta de Lei (PPL) n.º 41/III (4ª) – Primeira Alteração à Lei n.º 1/2016, de 14 de janeiro, que aprova o Orçamento Geral do Estado para 2016, foi apresentada pelo Governo ao Parlamento Nacional no dia 27 de junho de 2016, ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 97.º e do n.º 1 do artigo 145.º, todos da Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL), e no artigo 34.º da Lei n.º 13/2009, de 21 de outubro.

O Governo tem, em conformidade com as disposições constitucionais e legais referidas, competência para propor a iniciativa legislativa em apreço e o Parlamento Nacional tem competência exclusiva para a aprovar (artigo 95º nº 3, alínea c) da Constituição).

A proposta de lei foi admitida por Sua Excelência o Senhor Presidente do Parlamento Nacional (PN) no dia 4 de julho de 2016, tendo nessa mesma data sido anunciada no Plenário e determinada a sua baixa à Comissão de Infraestruturas (Comissão E) para elaboração de parecer setorial, e à Comissão de Finanças Públicas (Comissão C) para elaboração de relatório e parecer fundamentado, conforme previsto no artigo 163.º do Regimento do Parlamento Nacional (RPN).

A proposta de lei veio acompanhada de carta do Senhor Primeiro-Ministro, pela qual solicita o agendamento do debate com a urgência e prioridade possíveis. O Governo apresentou ainda um documento subscrito pelo Senhor Primeiro-Ministro relativo à justificação da transferência superior ao Rendimento Sustentável Estimado.

No dia 5 de julho de 2016, o Governo apresentou um Relatório de Conclusões Factuais relacionado com as estimativas da redução do Rendimento Sustentável Estimado, nos termos do artigo 9.º da Lei n.º 9/2005, de 3 de agosto (Lei do Fundo Petrolífero) produzido pela auditoria externa.

Ao abrigo do disposto no artigo 92º da Constituição da República e artigo 170.º do Regimento do Parlamento Nacional, o Parlamento Nacional aprovou a Deliberação n.º 6/2016 sobre a discussão e votação na generalidade e na especialidade da primeira alteração ao Orçamento Geral do Estado para 2016, pela qual foi determinado o prazo de sete dias para elaboração de relatório e parecer pela Comissão de Finanças Públicas, e fixado o período de duração da discussão e votação na generalidade e na especialidade em três dias.

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

(ii) Questão Prévia e designação de Relator

A Comissão de Finanças Públicas considera-se competente, em razão da matéria, para apreciar a iniciativa legislativa admitida, em termos formais e no que respeita ao seu conteúdo material.

Foi designada relatora a Exma. Senhora Deputada Maria Angélica Rangel da Cruz dos Reis, da Bancada Parlamentar da FRETILIN.

Na elaboração do presente Relatório observou-se, com as devidas adaptações, o previsto no artigo 34.º do Regimento.

(iii) Audições Públicas

Nos termos regimentais realizaram-se audições públicas conjuntas nos dias 5 e 6 de julho de 2016, em que foram ouvidos Suas Excelências o Presidente do Conselho Consultivo do Fundo Petrolífero, o Governador do Banco Central de Timor-Leste e os membros do Governos que integram o Conselho de Administração do Fundo de Infraestruturas, Suas Excelências o Ministro do Planeamento e Investimento Estratégico, o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e a Ministra das Finanças.

No dia 5 de julho foram ouvidos conjuntamente o Banco Central de Timor-Leste (BCTL) e o Conselho Consultivo do Fundo Petrolífero (CCFP), tendo o Presidente do CCFP submetido à Comissão C parecer escrito sobre as necessidades adicionais de financiamento das despesas públicas em 2016 a partir do Fundo Petrolífero e seu impacto na riqueza futura do Fundo.

Também o BCTL teve oportunidade de transmitir aos Srs. Deputados a sua posição sobre a proposta de alteração orçamental em apreço, dados relevantes sobre o FP e os saldos bancários depositados nas contas bancárias dos três fundos, que se resumem seguidamente:

O BCTL levantou duas questões que considerava mais relevantes em relação à PPL, concretamente, os impactos negativos imediatos e de longo prazo no balanço do Fundo Petrolífero, provocados pelo financiamento adicional dos programas de infraestruturas à custa de levantamentos extraordinários do FP, a necessidade de melhoria da avaliação e articulação entre as necessidades de caixa do Tesouro e os levantamentos programados do FP ao longo do ano.

O Governador do BCTL informou também que até 30 de junho de 2016 o retorno do FP tinha atingido 500 milhões de dólares e que no primeiro trimestre tinham sido transferidos do FP para o OGE 200 milhões de dólares a que se somaram mais 240 milhões, no segundo trimestre. Que as novas necessidades de liquidez do Ministério das Finanças de mais 391 milhões de dólares obrigarão a nova



**PARLAMENTO
NACIONAL**
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

alienação de ativos financeiros. Finalmente informou que no final do mês de dezembro de 2015 existiam em caixa no FI 16,8 milhões de dólares, no FCTL 301 milhões de dólares e no FDCH 5,2 milhões de dólares.

No dia 6 de julho, Sua Excelência o Ministro do Planeamento e Investimento Estratégico, Presidente do Conselho de Administração do Fundo de Infraestruturas, esclareceu os Srs. Deputados sobre as necessidades de financiamento adicional dos projetos de infraestruturas em curso e justificou a urgência de o Governo em liquidar dívidas não financeiras de capital e respondeu às questões que lhe foram colocadas pelos Srs. Deputados.

Aguardam-se ainda esclarecimentos que completem a informação prestada pelo Sr. Ministro sobre uma questão que a Comissão C considera da maior relevância e que tem a ver com a existência ou não de uma cláusula contratual no contrato de Parceria Público-Privada para a construção e gestão do novo Porto de Tibar, que assegure à empresa adjudicatária uma garantia de rendimento anual mínimo, independentemente do movimento de navios e contentores no novo porto, nem sobre a salvaguarda da possibilidade de revisão contratual futura, em função da evolução de movimento que venha a ocorrer nos primeiros anos de exploração. Será importante que em sede de discussão na generalidade em Plenário se insista num pedido de resposta mais clara sobre essa questão.

(iv) Enquadramento Legal

Nos termos do disposto na Constituição da República Democrática de Timor-Leste, compete ao Parlamento, para além das funções primordiais de representação e legislativa, acompanhar e fiscalizar a atividade executiva.

Esta função parlamentar traduz-se num poder-dever que assiste aos Deputados e tem, desde logo, natureza essencialmente política, mas assume especial relevância no que tange à utilização dos recursos financeiros públicos.

Apreciando a PPL n.º 41/III (4ª) à luz dos requisitos a que deve obedecer para a sua admissibilidade, a iniciativa legislativa toma a forma de proposta de lei (PPL), é assinada pelo Primeiro-Ministro em substituição e pela Ministra das Finanças, e contém a menção da sua aprovação em Conselho de Ministros em 22 de junho de 2016, obedecendo ao formulário das propostas de lei, nos termos dos n.ºs 1 e 3 do artigo 11.º da Lei n.º 1/2002, de 29 de junho (Lei da Publicação dos Atos) e cumprindo o disposto nos artigos 90.º, 91.º, n.º 1 e 96.º, n.º 2 do Regimento do Parlamento Nacional (RPN).

A iniciativa define concretamente as modificações a introduzir no quadro legislativo, está redigida em português, sob a forma de artigos, e tem um título que traduz adequadamente o seu objeto

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

principal, mostrando-se assim respeitadas as normas constantes dos artigos 92.º, n.º 1 e 98.º, n.º 1 do RPN.

A proposta de lei refere expressamente, no título, que se trata da primeira alteração à Lei n.º 1/2016, de 14 de janeiro, que aprova o Orçamento Geral do Estado para 2016, em conformidade com o disposto no artigo 18.º da Lei da Publicação dos Atos.

A proposta de lei contém um preâmbulo e vem acompanhada de exposição de motivos, cumprindo o disposto na alínea *d)* do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 98.º do RPN bem como o n.º 1 do artigo 11.º da Lei da Publicação dos Atos.

Em matéria de direito substantivo, o regime orçamental, além de enquadrado pela Constituição, encontra-se também regulado pela Lei n.º 13/2009, de 21 de outubro – Orçamento e Gestão Financeira, alterada pela Lei n.º 9/2011, de 17 de agosto e pela Lei n.º 3/2013, de 11 de setembro.

Como dispõe a Lei n.º 13/2009, de 21 de Outubro no seu artigo 34.º, o Governo pode apresentar alterações ao Orçamento de Estado em vigor quando as circunstâncias assim o justificarem.

Nos termos da exposição de motivos, a proposta de lei em apreço propõe “um aumento das alocações de capital de desenvolvimento destinadas a financiar projetos de infraestruturas vitais que estão a avançar mais rapidamente que o previsto”.

É ainda referido “o total da dotação orçamental para o Fundo das Infraestruturas cujo ajustamento permitirá financiar os projetos do Porto da Baía de Tibar, da Base de Fornecimentos de Suai, do Escoamento em Díli e de outros investimentos semelhantes que irão estimular o crescimento económico, conduzindo a maiores receitas domésticas e a menores despesas governamentais a longo prazo”.

No que respeita à estrutura da proposta de lei, o n.º 2 do artigo 34.º determina que a estrutura e o conteúdo das leis de alteração orçamental obedçam ao disposto no Capítulo I (Conteúdo e estrutura) e II (Lei do Orçamento do Estado) do Título IV, cujas normas são aplicáveis com as necessárias adaptações.

Nos termos do artigo 24.º, a Lei do Orçamento do Estado contém o articulado e as tabelas orçamentais, as quais são aprovadas em anexo. De acordo com o artigo 29.º, a proposta de lei tem uma estrutura e um conteúdo idênticos ao da lei.

A proposta de lei em apreço indica no artigo 1.º os artigos (4.º e 7.º) e as tabelas orçamentais (Anexo I – estimativa de receitas; Anexo II – dotações do OGE 2016; Anexo III – Serviços e Fundos Autónomos) do OGE 2016 que sofrem alteração.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

As tabelas orçamentais alteradas constam dos anexos I a III da proposta de lei, os quais estão devidamente numerados e referenciados no articulado da proposta como parte integrante da lei, conforme dispõe o artigo 10.º do Despacho n.º 1/SECM/2007 sobre as Regras de legística na elaboração de atos normativos pelo IV Governo Constitucional.

A Comissão entende assim, encontrarem-se cumpridos os requisitos formais de apresentação das propostas de lei, nos termos estabelecidos na Lei e no Regimento.

(v) Conteúdo da proposta de lei

A proposta de lei é composta por **3 artigos** e por **4 anexos**, nos termos seguintes:

Artigo 1.º - Alteração à Lei n.º 1/2016, de 14 de janeiro

Propõe-se alterar:

- Anexo I do OGE 2016 na parte relativa ao financiamento das despesas com recurso ao Fundo Petrolífero;
- Anexo II do OGE 2016 na parte relativa ao Fundo das Infraestruturas;
- Anexo III do OGE 2016 na parte relativa ao Fundo das Infraestruturas.
- Artigo 4.º do OGE 2016 relativo ao limite autorizado para financiamento do OGE;
- Artigo 7.º, sobre as regras complementares de execução orçamental.

Artigo 2.º - Republicação

Determina a republicação do OGE 2016 com a redação atual resultante das alterações introduzidas.

Artigo 3.º-Entrada em vigor

Determina a entrada em vigor da lei no dia seguinte ao da sua publicação no Jornal da República.

Anexo I – contém a alteração ao Anexo I (Estimativas de receitas) da Lei n.º 1/2016, de 14 de janeiro.

Anexo II - contém a alteração ao Anexo II (Dotações OGE 2016) da Lei n.º 1/2016, de 14 de janeiro.

Anexo III - contém a alteração ao Anexo III (Serviços e Fundos Autónomos) da Lei n.º 1/2016, de 14 de janeiro.

Anexo IV – contém o OGE 2016 republicado com a redação atual.

O quadro abaixo contém as alterações propostas.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

	OGE 2016	PROPOSTA DE LEI N.º 41/III	OBSERVAÇÕES
Anexo I	Transferências do Fundo Petrolífero – 1.283,8 (milhões)	Transferências do Fundo Petrolífero – 1.674,5 (milhões)	A transferência do Fundo Petrolífero para 2016 acima do Rendimento Sustentável Estimado passa de 739 milhões para 1.129,7 milhões.
Anexo II	Fundo das Infraestruturas, incluindo as despesas financiadas por empréstimo (Fundo Autónomo com Receita Própria) Categoria Capital de Desenvolvimento – 392,960 (milhões) Total das Despesas – 393,768 (milhões) Total de despesas do OGE incluindo Empréstimos Capital Desenvolvimento – 436,470 (milhões) Total das Despesas - 1,562,233 (milhões)	Fundo das Infraestruturas, incluindo as despesas financiadas por empréstimo (Fundo Autónomo com Receita Própria) Categoria Capital de Desenvolvimento – 783,665 (milhões) Total das Despesas – 784,473 (milhões) Total de despesas do OGE incluindo Empréstimos Capital Desenvolvimento – 827,175 (milhões) Total das Despesas - 1,952,938 (milhões)	A dotação do Fundo das Infraestruturas, passa de 393,768 para 784,473 milhões de dólares. Esta alteração reflete-se no total das dotações orçamentais que passa de 1,562,233 milhões para 1,952,938 milhões.
Anexo III	Fundo das Infraestruturas Capital de Desenvolvimento - 392,960 (milhões) Total - 393,768 (milhões) Total Serviços e Fundos Autónomos – 434,626 (milhões)	Fundo das Infraestruturas Capital de Desenvolvimento - 783,665 (milhões) Total - 393,768 (milhões) Total Serviços e Fundos Autónomos – 825,332 (milhões)	A dotação do Fundo das Infraestruturas, passa de 393,768 para 784,473 milhões de dólares. Esta alteração reflete-se no total dos serviços e fundos autónomos que passa de 434,626 milhões para 825,332 milhões.
Artigo 4.º	Artigo 4.º Limite autorizado para financiamento do OGE Nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 7.º da Lei n.º 9/2005, de 3 de agosto, Lei do Fundo Petrolífero, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 12/2011, de 28 de setembro, o montante das transferências do Fundo Petrolífero para 2016 não excede 1.283,8 milhões de dólares, sendo a transferência de	Artigo 4.º Limite autorizado para financiamento do OGE Nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 7.º da Lei n.º 9/2005, de 3 de agosto, Lei do Fundo Petrolífero, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 12/2011, de 28 de setembro, o montante das transferências do Fundo Petrolífero para 2016 não excede 1.674,5 milhões de dólares, sendo a transferência de 544,8 milhões de	A transferência do Fundo Petrolífero para 2016 acima do Rendimento Sustentável Estimado passa de 739 milhões para 1.129,7 milhões.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

	544,8 milhões de dólares efetuada após o cumprimento do disposto no artigo 8.º e a transferência de 739 milhões de dólares efetuada após o cumprimento das alíneas a), b), c) e d) do artigo 9.º da Lei n.º 9/2005, de 3 de agosto.	dólares efetuada após o cumprimento do disposto no artigo 8.º e a transferência de 1.129,7 milhões de dólares efetuada após o cumprimento das alíneas a), b), c) e d) do artigo 9.º da Lei do Fundo Petrolífero.	
Artigo 7.º	Artigo 7.º Regras complementares de execução orçamental 1. A execução orçamental pelos órgãos e pelos serviços e fundos autónomos deve obrigatoriamente ser feita com recurso ao Sistema Informático de Gestão Financeira, com exceção dos procedimentos relativos à segurança nacional, à Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno e à Zona Especial de Economia Social de Mercado de Oe-Cusse Ambeno e Ataúro. 2. Em 2016, a fiscalização da execução orçamental pelo Parlamento Nacional incide particularmente sobre todas as despesas recorrentes. 3. A contratação pública por ajuste direto apenas é permitida a cada órgão até 10% do total das respetivas dotações orçamentais para 2016, sem prejuízo da observância das normas legais sobre a sua admissibilidade. 4. O disposto no número anterior não se aplica aos aprovisionamentos no âmbito das Dotações para Todo o Governo, aos relativos a questões de segurança nacional, aos do	Artigo 7.º Regras de complementares de execução orçamental 1. (...) 2. (...) 3. (...) 4. (...)	São aditados dois números novos, número 8 e 9. O número 8 prevê a possibilidade de o Governo recorrer a depósitos de natureza escrow. O número 9 permite ao Governo suspender garantias de execução no âmbito de contratos celebrados. O atual número 8 passa a ser o número 10.



COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

	<p>Planeamento de Desenvolvimento Integrado Municipal e aos da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno e Zona Especial de Economia Social de Mercado de Oe-Cusse Ambeno e Ataúro.</p> <p>5. O Parlamento Nacional realiza um debate trimestral, sobre a execução orçamental de cada ministério, secretaria de Estado, órgão autónomo sem receitas próprias e serviço e fundo autónomo, com a presença dos respetivos membros do Governo e dirigentes máximos.</p> <p>6. Quando o saldo da conta do Tesouro for inferior a 200 milhões de dólares, o Governo pode recorrer à transferência do Fundo Petrolífero acima do Rendimento Sustentável Estimado, informando previamente o Parlamento Nacional.</p> <p>7. Os pedidos de uso da reserva de contingência devem ser devidamente justificados nos termos do n.º 3 do artigo 7.º e do artigo 37.º da Lei n.º 13/2009, de 21 de outubro, sobre Orçamento e Gestão Financeira, alterada pelas Leis n.º 9/2011, de 17 de agosto e n.º 3/2013, de 11 de setembro, e devem conter a descrição detalhada das atividades a realizar.</p> <p>8. As regras de execução orçamental aplicáveis aos órgãos e serviços e fundos autónomos são definidas no</p>	<p>5. (...)</p> <p>6. (...)</p> <p>7. (...)</p> <p>8. No âmbito das Parcerias Público-Privadas, celebradas ao abrigo do artigo 6.º da presente lei, e para efeitos de execução dos contratos de concessão, o Governo fica autorizado a proceder a depósitos de natureza escrow, nos termos a regulamentar pelo Governo.</p> <p>9. No âmbito dos contratos celebrados cuja eficácia se encontre suspensa, o Governo fica autorizado a suspender a respectiva garantia de execução até se encontrarem reunidas as condições para a plena eficácia dos referidos contratos.</p> <p>10. As regras de execução orçamental aplicáveis aos órgãos e serviços e fundos autónomos são definidas no diploma do Governo sobre a execução orçamental.</p>	
--	---	---	--



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

	diploma do Governo sobre a execução orçamental.		
--	---	--	--

(vi) Metodologia de trabalhos

Para a realização da análise e elaboração do seu parecer a Comissão levou a cabo as seguintes iniciativas:

- a) Aprovação em 4 de julho de 2016 da proposta final de calendário de apreciação da PPL n.º 41/III (4ª) que submeteu ao Senhor Presidente do Parlamento Nacional e foi por este aprovada depois de ouvida a Conferência de Líderes das Bancadas;
- b) Análise técnica da proposta de lei de alteração orçamental, Livros orçamentais 1 – “Panorama Orçamental” e 3-A – “Fundo Infraestruturas”;
- c) Análise da Nota Técnica produzida pelos Serviços do PN;
- d) Audiência pública conjunta das Comissões C e E com o Banco Central de Timor-Leste e o Conselho Consultivo do Fundo Petrolífero;
- e) Audiência pública conjunta das Comissões C e E com o Ministro do Planeamento e do Investimento Estratégico, o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e a Ministra das Finanças, representando o Conselho de Administração do Fundo de Infraestruturas (CAFI), acompanhados das respetivas equipas técnicas;

Nas audiências públicas que decorreram nos dias 5 e 6 de julho, em Maubara, para além dos membros das comissões relevantes em razão da matéria - Comissões de Finanças Públicas (Comissão C) e de Infraestruturas (Comissão E) - participaram também os membros das Mesas das Comissões A, D, F e G.

Assistiram também às referidas audiências, em representação da Mesa do Parlamento Nacional, Suas Excelências o Presidente do Parlamento Nacional, os dois Vice-Presidentes e um segundo Secretário, assim como, Suas Excelências a Ministra da Solidariedade Social e a Secretária de Estado dos Assuntos Parlamentares.

Compreendendo a urgência na conclusão do processo legislativo em apreço e a necessidade de se ultrapassarem alguns dos constrangimentos regimentais, os prazos de escrutínio foram substancialmente encurtados, por consenso de todas as forças políticas com assento parlamentar e posteriormente por Deliberação do PN.



**PARLAMENTO
NACIONAL**
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

A Deliberação n.º 6/2016, aprovada pelo Plenário do PN em 4 de julho, atribuiu competências, na fase de apreciação inicial na generalidade, à Comissão E para elaboração de parecer setorial no prazo de quatro dias a contar da data de admissão e baixa da proposta de lei, e à Comissão C para elaboração de relatório e parecer fundamentado no prazo de sete dias, a contar da data de emissão e baixa da proposta da lei, autorizando os Deputados das demais comissões especializadas permanentes a participarem nas audiências públicas organizadas pelas Comissões referidas.

Aquela mesma Deliberação determinou que o debate na generalidade não poderia ultrapassar um dia e o debate na especialidade em Plenário e votação final global, dois dias.

Na tarde de 4 de julho, após a aprovação da Deliberação supracitada, foram convocados por ofício, para as audiências conjuntas das Comissões C e E, os três membros do Governo que integram o Conselho de Administração do Fundo de Infraestruturas (CAFI), Ministro do Planeamento e Investimento Estratégico (que preside ao CAFI), Ministro das Obras Públicas Transportes e Comunicações e a Ministra das Finanças e também o Banco Central de Timor-Leste e o Conselho Consultivo do Fundo Petrolífero.

Por razões de ordem logística, a Comissão de Finanças Públicas reuniu diariamente em instalações apropriadas para o efeito em Maubara, entre 5 e 9 de julho a partir das 10,00 horas, conforme o calendário aprovado, para ponderar a proposta de lei de orçamento retificativo, ouvir os membros do Governo responsáveis pela gestão do Fundo de Infraestruturas, fundo em que se operará a totalidade de alterações à lei que aprovou o OGE para 2016 e as entidades responsáveis pela gestão e acompanhamento do Fundo Petrolífero e, com base nos contributos recebidos, produzir o seu Relatório e Parecer sobre a proposta de lei a remeter a Sua Excelência o Presidente do Parlamento Nacional.

A documentação utilizada pela Comissão C para a análise da iniciativa legislativa do Governo e produção do presente relatório e parecer, incluiu a Proposta de Lei n.º 41/III (4ª) e respetiva Exposição de Motivos, os Livros orçamentais 1 – Panorama Orçamental e 3-A – Fundo de Infraestruturas, o Relatório de Conclusões Factuais relacionado com as estimativas de redução do Rendimento Sustentável Estimado produzido pelo auditor externo independente, as tabelas de execução orçamental de despesas e receitas para todos os fundos, entregues pela Sra. Ministra das Finanças e reportadas a 1 de julho de 2016, uma tabela síntese das alterações orçamentais a serem consideradas no âmbito da proposta de lei, em cada sub-programa e projeto do Fundo de Infraestruturas, consideradas essenciais para a emissão de relatório e parecer e para o subsequente escrutínio parlamentar e ainda o parecer setorial aprovado pela Comissão de Infraestruturas.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

A consulta ao Portal de Transparência do Orçamento do Ministério das Finanças permitiu recolher informação relevante adicional para a produção do presente relatório e parecer.

A Comissão C tomou igualmente em consideração o Relatório dos Fundos Especiais de Infraestruturas (FI) e De Desenvolvimento de Capital Humano (FDCH) do primeiro trimestre de 2016, o Relatório de Desempenho do Governo relativo ao primeiro trimestre de 2016 e o Relatório de Execução Orçamental do 1.º Trimestre de 2016.

II. CONTEXTO MACROECONÓMICO PARA 2016

Nas páginas 5 a 10 do Livro 1 – Panorama Orçamental sobre a PPL n.º 41/III (4ª), distribuem-se por dois pontos, 2.2.1-Economia Internacional e 2.2.2 – Economia Doméstica, uma análise do contexto macroeconómico em que se espera que decorra o segundo semestre de 2016, contexto esse que não deixará de influenciar a implementação do OGE de 2016 Retificativo e ser por ele influenciado.

Sublinha-se que o conteúdo do referido documento, Livro Orçamental n.º 1, não está atualizado, não incluindo qualquer informação sobre a realidade do ano em curso e foi essa a informação disponível que a Comissão C utilizou e que consta seguidamente:

O crescimento económico global em 2015 permaneceu lento, mantendo-se em 3,1%, com muitos países ainda a recuperar dos efeitos de crise financeira. O crescimento nos mercados emergentes e economias em desenvolvimento caiu pelo quinto ano consecutivo, situando-se agora nos 4,0%. Isto ficou a dever-se à redução nos preços internacionais das matérias-primas e ao abrandamento da economia chinesa. As alterações nos preços internacionais das matérias-primas podem ter um efeito muito significativo na taxa de inflação e no nível de vida em Timor-Leste, uma vez que uma parte considerável dos alimentos e produtos consumidos no País é importada.

A queda do preço médio internacional do petróleo caiu significativamente a partir da segunda metade de 2014 e em Janeiro de 2015 o preço do barril tinha contraído quase 60% em relação ao pico registado em Junho de 2014. Encerrou-se assim um período de quatro anos de estabilidade do preço do petróleo em torno dos 105 dólares por barril, tendo o preço caído para 37,28 dólares no final de 2015, tendência que atualmente se inverteu, lentamente, nos primeiros meses de 2016. Estas quebras recentes no preço do petróleo resultam de uma combinação de aumento da oferta global e redução da procura mundial. À data de aprovação do presente relatório e parecer, o preço do barril de *brentd* estava a ser comercializado a 46,37 dólares americanos nos mercados internacionais.

A valorização geral do dólar americano contra as moedas dos parceiros comerciais de Timor-Leste que começou em princípios de 2014, manteve-se durante o ano 2015. O dólar americano valorizou



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

9,7% contra um cabaz ponderado das moedas dos principais parceiros comerciais de Timor-Leste nos 12 meses anteriores a Dezembro de 2015. Esta valorização reduziu o preço das importações, o que diminuiu a pressão sobre a inflação doméstica e beneficiou os consumidores timorenses. Contudo essa valorização fez também com que as exportações timorenses ficassem mais caras quando colocadas nos mercados internacionais, o que condicionou o desenvolvimento do sector das exportações do país.

Quanto à evolução das principais variáveis macroeconómicas relativas à economia nacional, nos últimos anos, em Timor-Leste, registou um crescimento do PIB não petrolífero excepcionalmente elevado, registando uma taxa de crescimento média de 10,5% entre 2007 e 2012. Estas taxas de crescimento foram impulsionadas por aumentos nas despesas governamentais, em resultado da política governamental de antecipação das despesas.

O relato do Livro orçamental n.º 1 aborda também a problemática da inflação no nosso país. Nele se refere que:

“a inflação homóloga em Timor-Leste foi de -0,6% em Dezembro de 2015. Nos últimos anos a inflação homóloga tem oscilado de forma considerável, atingido os dois dígitos entre março de 2011 e Setembro de 2013, tendo depois caído rapidamente para valores inferiores ao objetivo estabelecido para Timor-Leste de 4% e os 6%, e atingido a deflação em março de 2015”.

O impacto de inflação baixa pode atribuir-se aos preços de alimentos, bebidas não alcoólicas e transportes, que caíram em resultado do declínio nos preços internacionais das matérias-primas e da valorização do dólar americano contra as moedas dos principais parceiros comerciais de Timor-Leste.

Prevê-se que a inflação permanece baixa durante 2016 e que termine o ano novamente abaixo do objetivo do Governo de 4% a 6%. A pressão descendente em 2016 resulta sobretudo de um cenário continuado de baixos preços internacionais das matérias-primas.

III. RECEITAS E DESPESAS DO ESTADO EM 2016

A - Lei do Orçamento Geral do Estado para 2016:

A Lei n.º 1/2016, de 14 de janeiro aprovou o Orçamento Geral do Estado para 2016, nele contemplando uma dotação global de despesas e de receitas de **1.562,233 milhões de dólares** norte-americanos (doravante designado por milhões de dólares).



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

O total da dotação orçamental aprovada para o Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano foi de **34 milhões de dólares**.

O total máximo aprovado para financiamento com recurso ao endividamento público, foi **107,003 milhões de dólares**.

As receitas não petrolíferas estimadas, incluindo as dos serviços e fundos autónomos, foram de **171,4 milhões de dólares**.

O total das receitas a serem cobradas pelos serviços e fundos autónomos foi de **8,6 milhões de dólares**.

Assim, o défice fiscal para 2016 era de **1.390,833 milhões de dólares**, financiado em **1.283,8 milhões** a partir do Fundo Petrolífero, dos quais **544,8 milhões de dólares** correspondendo ao Rendimento Sustentável Estimado (RSE) e **739 milhões** acima do RSE, e em **107,003 milhões de dólares** através do recurso ao crédito público.

B - Proposta de Lei de Orçamento Geral do Estado para 2016 Retificativo:

A PPL n.º 41/III (4ª) – Primeira Alteração à Lei n.º 1/2016, de 14 de janeiro, que aprova o Orçamento Geral do Estado para 2016, admitida pelo Parlamento Nacional em 4 de julho, atualiza a dotação global de despesas e de receitas do OGE de 2016 para **1.952,938 milhões de dólares**, aumentando o défice fiscal para **1.781,538 milhões de dólares**, a ser financiado em **1.674,5 milhões** a partir do Fundo Petrolífero, dos quais **544,8 milhões** correspondendo ao RSE, **1.129,7 milhões a transferências adicionais** acima do RSE e em **107,003 milhões de dólares** através do recurso ao crédito público.

A Proposta de Lei (PPL) em apreço altera o Orçamento Geral do Estado aprovado para 2016 (doravante designado por OGE 2016) na parte relativa às tabelas dos Anexos I, II e III, permanecendo o Anexo IV (Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano) inalterado.

O Anexo I da lei do OGE 2016 é alterado na parte relativa ao total de financiamento das despesas com recurso às transferências do Fundo Petrolífero, o Anexo II altera a dotação global da categoria de despesas de Capital de Desenvolvimento para um total de **827,125 milhões de dólares**, e o Anexo III aumenta o total de despesas a realizar pelo Fundo de Infraestruturas para **784,473 milhões de dólares**.

A presente Proposta de Lei o Governo vem requerer ao Parlamento Nacional que aprove, ainda para o ano em curso, um aumento de **390,705 milhões de dólares** das alocações de capital de desenvolvimento do Fundo de Infraestruturas, destinado a financiar projetos de infraestruturas, com



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

a justificação de que essa verba se destina a “financiar projetos vitais que estão a avançar num ritmo cada vez melhor, de uma melhor inspeção e de uma melhor consciência por parte das companhias” e que “a alocação orçamental original para 2016 não é suficiente para cobrir todos os projetos de infraestruturas em curso até ao final do ano financeiro”.

A exposição de motivos que acompanha a PPL adianta que “uma parte considerável do aumento agora proposto vem de três projetos, o Porto da Baía de Tibar, a Base de Fornecimentos do Suai e a Drenagem de Díli, projetos planeados há vários anos que chegam agora à fase de implementação, pelo que serão necessários pagamentos antecipados”.

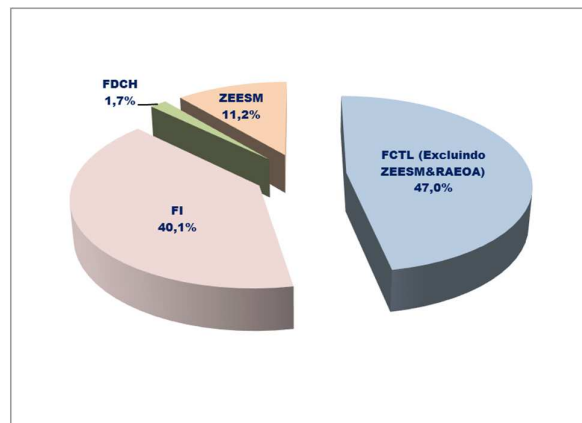
O Governo propõe que esse aumento de 391 milhões dólares seja financiado exclusivamente por transferências adicionais a partir do Fundo Petrolífero no mesmo montante.

Recorde-se que o RSE que foi calculado para 2016 se manterá inalterado até final deste ano (uma vez que só é atualizado uma vez em cada ano) perfazendo 544,8 milhões de dólares, e que o OGE 2016 já previa transferir do Fundo Petrolífero até 1.283,8 milhões de dólares para financiar 82% das despesas públicas, correspondendo a 2,4 vezes o RSE. O aumento de 391 milhões agora previsto pela PPL de OGE 2016 Retificativo pressupõe retiradas adicionais do Fundo Petrolífero que elevam o seu peso para 3,1 vezes o RSE.

O peso total das despesas inscritas no Fundo de Infraestruturas incluindo empréstimos, no OGE de 2016, passará de 25% para 40% caso a PPL venha a ser aprovada pelo PN.

A repartição dos pesos das despesas das diferentes fontes passará com o OGE 2016 Retificativo, a ter a seguinte configuração (FI, 40%; FCTL, 47%; FDCH, 1,7% e ZEESM, 11,2%):

Gráfico 1 – Peso das várias fontes agregadas de despesa no OGE 2016 Retificativo





PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Numa primeira análise, a Comissão “C” encarou com apreensão a proposta de lei apresentada pelo Governo que propõe um aumento da dotação orçamental de despesas de 2016, de 391 milhões de dólares americanos a ser totalmente financiado pelo Fundo Petrolífero, por essa opção contribuir, em conjunto com outros fatores externos, tais como a redução acentuada e continuada do preço do petróleo e a contração do retorno dos investimentos do Fundo, para acelerar o esgotamento da riqueza acumulada no Fundo Petrolífero.

Mas as preocupações da Comissão C aumentaram ainda mais ao analisar a projeção do crescimento de despesas do FI apresentada pelo Governo para 2017 e anos seguintes, no Livro orçamental 3-A, na tabela que seguidamente se reproduz:

Tabela 1 – Resumo do Orçamento do FI para 2016 e anos seguintes

Nome de Programa e Projectos	Orçamento 2016 Final Aprovado	Orçamento 2016 depois de Transferencias e Virement	Despesas Estimativas Ate Dezembro 2016	Orçamento Adicional ou Deficit para 2016	Orçamento Rectificativo 2016	Orçamento 2017	Orçamento 2018	Orçamento 2019	Orçamento 2020
	\$'000	\$'000	\$'000	\$'000	\$'000	\$'000	\$'000	\$'000	\$'000
Total Programa (Incluindo Empréstimos)	392,960	392,960	676,663	390,705	783,665	773,190	1,430,339	1,118,781	600,273
Total Programa (Excluindo Empréstimos)	285,957	285,957	676,663	390,705	676,663	440,252	1,008,745	853,150	483,056

Fontes: Livro 3A Orçamento Rectificativo 2016

Efetivamente, destaca-se na tabela anterior que a dotação do FI incluindo empréstimos, aumentará este ano de 393 milhões aproximadamente para 784 milhões de dólares, caso OGE 2016 Retificativo venha a ser aprovado pelo PN, quando a estimativa de despesas do Fundo indicada pelo próprio Governo nessa mesma tabela aponta para uma previsão de despesas até final de 2016 de 677 milhões e não de 784 milhões de dólares, uma diferença para menos, de 107 milhões.

Ainda nessa mesma tabela, seguindo o comportamento das necessidades de financiamento do FI projetadas para 2017 e anos seguintes, constata-se que elas abrandarão, mas muito moderadamente em 2017, passando de 784 milhões de dólares em 2016, para 773 milhões em 2017, para voltarem novamente a crescer em 2018 até 1.430 milhões, estabilizando em 1.119 milhões de dólares em 2019. É um cenário que para a Comissão C se apresenta como insustentável, atendendo ao persistente cenário de elevado défice não petrolífero e à escassez de receitas domésticas não petrolíferas que teimam em manter-se inalteradas ao longo de 2016, apesar das intensas reformas levadas a cabo pelo Executivo nos últimos anos para aumentar a capacidade das instituições públicas para a captação e arrecadação de receitas não petrolíferas, fiscais e não fiscais.



**PARLAMENTO
NACIONAL**
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Desde 2011, ano em que a dotação global do OGE ultrapassou pela primeira vez os 1.000 milhões de dólares, este OGE Retificativo será o maior orçamento de sempre do país, conforme se pode retirar da tabela seguinte:

Tabela 2- Evolução das dotações do OGE e do FI desde 2011 até 2016, antes de OGE 216 retificativo

Unidade: USD

Despesas Públicas	2011	2012	2013	2014	2015	2016
FI (incluindo Imprestimo	\$599,306,000,00	\$875,133,274,00	\$604,377,063,00	\$1 460 000 743,00	\$368,551,100,00	\$393,767,844,00
OGE Global	\$1,306,017,539,00	\$1.806.449.826,00	\$1.647.519.204,00	\$1.500.000.254,00	\$1.570.001.757,00	\$1.562.232.046,000,00

Fonte: Portal de Transparência do Orçamento

Quanto a aferir das reais necessidades de financiamento adicional do FI de mais 391 milhões de dólares, observando as primeiras três colunas da tabela seguinte, parece existir um padrão pouco consistente de reforços e reduções nas dotações dos 22 programas de infraestruturas ocorridos até à data, como é exemplo o caso do Programa 10 – “Objetivo Desenvolvimento do Milénio” que contava com uma dotação de 4,8 milhões de dólares no início deste ano, para reduzir alguns meses mais tarde para 2,8 milhões por via transferências internas (*virement*) e agora voltar a necessitar de novo reforço de 5,9 milhões de dólares. Situação semelhante se passa em diversos outros programas do FI, como se pode verificar na Tabela 3 extraída do livro orçamental 3-A:



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Tabela 3: Resumo do Orçamento do FI para 2016 por Programa

No.	Nome de Programa e Projectos	Orçamento 2016				
		Orçamento 2016 Final Aprovado	Orçamento 2016 depois de Transferencias e Virements	Despesas Estimativas Ate Dezembro 2016	Orçamento adicional ou Déficit para 2016	Orçamento Retificativo 2016
		\$'000	\$'000	\$'000	\$'000	\$'000
	Total Programa (Incluindo Empréstimos)	392,960	392,960	676,663	(390,705)	783,665
	Total Programa (Excluindo Empréstimos)	285,957	285,957	676,663	(390,705)	676,663
1	Programa de Agricultura e Pescas	2,035	2,035	2,483	(448)	2,483
2	Programa de Água e Saneamento	12,486	7,486	15,825	(8,339)	15,825
3	Programa Desenvolvimento Urbano e Rural	12,182	5,604	5,930	(326)	5,930
4	Programa de Edifícios Públicos	3,585	3,585	3,871	(286)	3,871
5	Programa de Sistema Financeiro e Suportas Infraestruturas	19,097	27,077	26,802	274	26,802
6	Programa do Sector Juventude e Desporto	3,414	3,414	5,315	(1,901)	5,315
7	Programa do Sector Educação	585	663	893	(230)	893
8	Programa de Electricidade	6,300	11,300	41,035	(29,735)	41,035
9	Programa Informatica	1,600	1,600	1,828	(228)	1,828
10	Objectivo Desenvolvimento Milenio	4,800	2,800	8,700	(5,900)	8,700
11	Programa do Sector Saude	1,701	1,701	1,551	150	1,551
12	Programa de Defesa e Seguranca	2,808	2,808	3,581	(772)	3,581
13	Programa de Solidaridade Social	-	-	-	-	-
14	Programa Desenvolvimento Tasi Mane	56,634	64,689	183,876	(119,188)	183,876
15	Programa de Estradas	104,225	96,225	208,016	(111,791)	208,016
16	Programa de Manutenção e Rehabilitacao da Infraestruturas	16,000	16,000	4,866	11,134	4,866
17	Programa de Pontes	6,485	5,985	2,058	3,927	2,058
18	Programa de Aeroportos	15,220	23,186	24,469	(1,284)	24,469
19	Programa de Portos	10,600	3,600	131,282	(127,682)	131,282
20	Programa de Transportes	-	-	-	-	-
21	Programa do Sector Turismo	200	200	1,135	(935)	1,135
22	Preparação de Desenhos e Supervisao-Novos Projectos	6,000	6,000	3,147	2,853	3,147
23	Programa de Empréstimos	107,003	107,003	-	-	107,003

Fonte: Livro 3A Orçamento Retificativo 2016, Tabela 6, pág. 36

Quanto ao articulado da Proposta de Lei de OGE retificativo de 2016, propõe alterações aos artigo 4º - “Limite autorizado para financiamento do OGE” e 7º - “Regras complementares de execução orçamental” da Lei do OGE 2016.

(i) Receitas

As receitas domésticas não petrolíferas que deverão financiar as despesas públicas em 2016, incluindo as receitas próprias dos serviços e Fundos Autónomos, permanecerão inalteradas com a



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

aprovação do OGE 2016 Retificativo, com 171,4 milhões de dólares. É importante que os resultados comecem a surgir.

Os saldos do FI relativos a 2015 após auditoria revelam a existência de 46,8 milhões de dólares (dados do Ministério das Finanças), e esse montante poderia ser utilizado para financiar parte das despesas adicionais, propostas no OGE Retificativo. A Sra. Ministra das Finanças forneceu à Comissão C, na audiência de 6 de julho, um conjunto de tabelas ilustrativas da execução dos programas de infraestruturas até 1 de julho de 2016. Talvez por lapso de escrita, a tabela indica que o “orçamento revisto após auditoria” é de 440,561 milhões em vez dos 394 milhões que foram aprovados pela Lei do OGE para este ano, adicionando o Governo à dotação inicial de 2016, o saldo auditado de 2015.

A Comissão C recorda ao Governo que a dotação disponível no FI para o ano em curso é apenas aquela que o PN aprovou com a lei do OGE 2016, pelo que o saldo remanescente de 2015 apenas poderá ser incorporado e utilizado se constar do Anexo I à lei do OGE, o que ainda não sucedeu. Assim, a Comissão sugere ao PN que através de uma proposta de alteração orçamental a apresentar em sede de apreciação na especialidade da PPL de OGE Retificativo, esse saldo que pertence ao FI e não ao FCTL, seja finalmente incorporado, permitindo dessa forma reduzir as necessidades de financiamento adicional do OGE, a partir do Fundo Petrolífero. Poderá isto significar que o FCTL também se financiou até ao momento com parte do saldo de 2015 sem a necessária autorização do PN.

Na ausência de publicação do relatório do Banco Central de Timor-Leste sobre o desempenho do Fundo Petrolífero (FP) no segundo trimestre de 2016, na audiência pública de 5 de julho a Comissão C apurou junto do Banco Central que até ao momento foram transferidos do FP para o OGE 420 milhões de dólares.

(ii) Despesas

A previsão global de despesas aprovada pelo PN para o ano 2016 foi de 1.562,233 milhões de dólares.

A execução do FCTL aferida com base nos pagamentos efetuados e nas obrigações registadas, atingia no mesmo período 56,5 % .

A execução do FI até 1 de julho de 2016, incluindo pagamentos e obrigações situava-se em 44,8%, não apontando para necessidades adicionais de financiamento até final do ano.

O nível de execução do FDCH era bastante inferior ao expetável seis meses decorridos desde o início do ano, fazendo antever uma inesperada folga orçamental que poderá, em caso de necessidade, vir



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

a ser utilizada para reforço do FI, salvaguardando que sejam devidamente acauteladas as necessidades em curso.

Quanto à essência da proposta orçamental prende-se com **a necessidade do aumento de despesa com investimentos em infraestruturas, ao nível das despesas de capital** (capital de desenvolvimento), **salientando-se as seguintes principais alterações** (por ordem decrescente do seu valor) também evidenciadas pela Comissão E:

- a) Contrato de investimento em regime de parceria público-privada para o novo **Porto de Tíbar** (+127,6 Milhões USD);
- b) **Programa de Tasi Mane**, com o arranque de novos projetos e obras contratadas, designadamente do contrato para a Plataforma Logística do Suai (*Supply Base*) e a nova autoestrada de Suai - Beaço (primeira fase), no valor global de 119,1 Milhões USD;
- c) **Programas de Estradas**, para o pagamento de encargos com atividades já realizadas e novos contratos (+111, 8 Milhões USD), que incluem, designadamente, o aumento de despesas com estradas para financiar o pagamento resultante de despesas com as chamadas “Obras de Emergência de 2013”, relativos aos designados pacotes A e B (+20,12 Milhões USD), bem como outros 38 contratos em curso incluídos no programa de estradas;
- d) **94 Projetos e obras diversas com situações por regularizar e pagar** (+19,288 Milhões USD), sendo esta uma atividade nova, não prevista no orçamento inicial);
- e) **Projetos de Eletricidade**, para financiar o pagamento de dívidas de trabalhos realizados, nos pacotes A e B (+29,735 Milhões USD);
- f) Desenvolvimento da **Drenagem de Díli** (+8,3 Milhões USD).
- g) Concretização dos **Objetivos de Desenvolvimento do Milénio**, com um acréscimo de verbas para resolver encargos existentes (+ 5,9 Milhões USD).

A apresentação desta proposta de orçamento retificativo reflete, em grande medida, os atrasos na contratação e desenvolvimento de alguns dos grandes projetos e obras públicas (designadamente, do contrato para a *Supply Base* e a autoestrada da costa Sul), por razões originadas por problemas na finalização dos contratos e obtenção dos Vistos prévios junto do Tribunal de Recurso/ Câmara de Contas, cujo início de execução estava programada para ocorrer no último trimestre de 2015. No entanto, não é totalmente garantido que esses contratos tenham a execução desejada antes do final do ano, dependendo da demora da aprovação desses visto prévios.

Da mesma forma, não é ainda conhecido o contrato nem o resultado do processo de “*financial close*” relativo à Parceria Público-Privada (PPP) do Porto de Tíbar.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Ainda relativamente ao contrato do Porto de Tibar, há que ter em conta a necessidade de sujeição do contrato ao processo de fiscalização prévia.

O valor total previsto de aumento destas despesas é superior a 421 milhões de dólares, sendo parcialmente compensado pela redução de dotações de algumas atividades do Fundo de Infraestruturas, entre as quais se destacam as seguintes:

- a) Programa de **manutenção e reabilitação** de infraestruturas (-11,1 Milhões USD);
- b) Programa de **pontes** (-3,9 Milhões USD);
- c) Preparação de **desenhos e supervisão** de novos projetos e obras (-2,8 Milhões USD).

Verificam-se reduções nas dotações relativas às atividades de manutenção e reabilitação, pontes e na elaboração de novos estudos, projetos e supervisão de obras públicas – o que contraria as recomendações formuladas na discussão e aprovação do Orçamento de 2016, pelo relatório final e parecer do Parlamento Nacional e pelos parceiros internacionais, que têm reforçado a ideia de que é necessário o aumento do investimento na operação e manutenção, na reabilitação, bem como, a necessidade de melhorar a qualidade dos processos de planeamento, elaboração de estudos e projetos e de fiscalização das obras públicas;

No que respeita ao planeamento e projeto, não existe informação completa sobre os novos estudos e projetos relativos a equipamentos e obras públicas, reconhecendo-se que as já reduzidas verbas para estas atividades se tornam agora ainda mais reduzidas. Seria exetável, pelo menos no que respeita à supervisão de obras públicas, que houvesse um aumento dos encargos com a fiscalização dessas atividades, no sentido de promover a sua qualidade, e também a economia e eficiência da despesa pública.

Os valores previstos no orçamento de 2016, muito abaixo dos 5% a 10% que seria de esperar, tornam-se agora ainda mais baixos – quando o aumento dos valores de investimento fazia esperar que ocorresse exatamente o contrário. Embora se reconheça que parte do aumento de despesa tem que ver com necessidades e exigências contratuais (por exemplo, contrato PPP do Porto de Tibar) ou até com obras já executadas (por exemplo, pagamento das obras e atividades de emergências de 2013), seria de esperar que nos restantes casos houvesse um aumento dos encargos com a sua gestão, execução e fiscalização.

Uma questão a equacionar em futuros exercícios orçamentais será a discriminação dos programas de investimento público, por forma a incluir previsões anuais e plurianuais, bem como a identificação das fases de evolução do ciclo de vida dos projetos e obras.

No que respeita aos encargos do chamado “Programa de Emergências 2013”, o Governo optou no orçamento de 2016 por inscrever uma verba aparentemente reduzida (inferior a 10 Milhões USD), que já na altura parecia insuficiente, para resolver os problemas existentes e as responsabilidades do



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Estado, optando por incluir neste Orçamento retificativo a resolução do problema, mas sem esclarecer se com esta medida ficam resolvidas, da parte do Estado, todas as situações existentes ou se ainda se encontram em análise outras situações reclamadas pelas companhias privadas.

Quanto à proposta de diploma relativo à **“Primeira Alteração à Lei n.º1/2016, de 14 de Janeiro, que aprova o Orçamento geral do Estado para 2016”**, pretende o Governo aprovar:

- a) A alteração dos Anexos da Lei n.º1/2016, de 14 de janeiro, relativos ao fundo Petrolífero (Anexo I) e ao Fundo de Infraestruturas (Anexos II e III), bem como os artigos 4.º e 7.º da Lei do Orçamento para 2016;
- b) A autorização de um novo limite para a obtenção do financiamento por transferências do Fundo Petrolífero, até ao montante global de 1.674,5 Milhões de dólares em 2016;
- c) A autorização para proceder a depósitos *escrow*, em termos a regulamentar;
- d) Em relação a contratos celebrados com eficácia suspensa, a autorização para suspender a respetiva garantia de execução, até se encontrarem reunidas as suas condições de eficácia;
- e) As regras de execução orçamental dos Fundos e Serviços Autónomos são definidas em diploma sobre a execução orçamental.

IV. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

(i) Conclusões

Em face da análise realizada, a Comissão C apresenta as seguintes conclusões:

- a. A Proposta de Lei n.º 41/III (4ª) que introduz a primeira alteração à Lei n.º 1/2016, de 14 de janeiro – Orçamento Geral do Estado para 2016, surge como resultado de necessidades adicionais de financiamento do Fundo de Infraestruturas sentidas pelo Governo.
- b. A alteração na dotação global do OGE de 2016 proposta pelo Governo envolve exclusivamente a categoria de despesa de capital de desenvolvimento do FI e prevê que o financiamento dessa alteração seja suportado pelo Fundo Petrolífero, na sua totalidade. A proposta de lei faz crescer o volume global de despesas e de receitas para o ano financeiro em curso, em 391 milhões de dólares americanos.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

- c. O aumento do valor de financiamento orçamental realizado nos últimos anos através de verbas do Fundo Petrolífero reforça a dependência orçamental do País de 88,23% para 90,72% das receitas orçamentais.
- d. As razões invocadas pelo VI Governo para o crescimento do volume de despesas, foram a insuficiência da dotação orçamental para cobrir todos os projetos de infraestruturas atualmente em curso até final deste financeiro, face à aceleração dos projetos de infraestruturas básicas, que considera uma condição necessária à estimulação dos benefícios económicos para o país e contribuir para a diversificação económica, por em ordem as contas do Estado ainda este ano, dado que o próximo ano será de eleições, prevendo-se que o orçamento seja mais moderado.
- e. Não deixando de fazer os reparos ao Governo que considera serem necessários, a Comissão C ainda assim defende que, por princípio, o Estado age sempre de boa-fé e, como tal, honra todos os seus compromissos. Estando em causa, entre outras despesas adicionais, o pagamento de dívidas a terceiros de anos anteriores, é essencial que sejam pagas, o mais rapidamente possível, de forma a minimizar os efeitos nefastos da falta de liquidez nas empresas, que são indevidamente chamadas a financiar as despesas do Estado. Contudo esta era uma situação que a Comissão C antevia há vários anos e para a qual alertou o Executivo por diversas ocasiões.
- f. Observa-se que a proposta de OGE Retificativo para 2016, em relação a dívidas, contempla apenas o pagamento de dívidas não financeiras contraídas pelo Estado no âmbito das despesas de capital de desenvolvimento do FI, quando é certo que no âmbito do FCTL existe ainda um significativo volume de dívidas não financeiras correntes por liquidar, assumidas com a aquisição de bens e serviços, não estando a Comissão C ainda devidamente esclarecida sobre o momento em que também estas serão atendidas.
- g. Se é legítimo que as dívidas contraídas pelo Estado no âmbito da construção de infraestruturas básicas devam ser pagas aos fornecedores, é também expetável que ocorra a responsabilização dos titulares de cargos públicos que as contraíram e não as liquidaram em tempo útil, pelo que a Comissão C é de opinião que as dotações orçamentais alocadas às linhas ministeriais responsáveis pela acumulação de dívidas de anos anteriores, deveriam também contribuir para minimizar o impacto do reforço orçamental necessário no Fundo Petrolífero, abdicando até final deste ano, de uma percentagem das respetivas dotações aprovadas no âmbito do FCTL para adquirir de bens e serviços, em favor do Fundo de Infraestruturas.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

- h. Na Proposta de Lei n.º 41/III (4ª), o volume de receitas petrolíferas necessário ao financiamento do OGE 2016 retificativo foi ajustado em alta pelo Executivo, por contrapartida da redução da riqueza do Fundo Petrolífero, o que terá impactos profundos no RSE dos próximos anos, conforme atesta o recálculo do RSE apresentado pelo auditor externo independente, para os anos 2017 e seguintes.
- i. Lamentavelmente, confirma-se a intenção do Governo vir a efetuar levantamentos adicionais a partir do Fundo Petrolífero, de 391 milhões de dólares, aumentando as necessidades do OGE de 2016 para níveis que ultrapassam em mais de três vezes o RSE determinado para 2016.
- j. O financiamento do OGE a partir de empréstimos concessionais externos não sofre alterações com a aprovação do OGE Retificativo, permanecendo em 107 milhões de dólares.
- k. Na PPL n.º 41/III (4ª), a dotação global da Despesa do OGE, que inclui as despesas a realizar no âmbito do Fundo Consolidado de Timor-Leste (FCTL), do Fundo de Infraestruturas (FI) e do Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano (FDCH), aumentará de 1.562,23 milhões para 1.952,938 milhões de dólares. Deste modo as alterações orçamentais previstas elevam o nível orçamental do Fundo de Infraestruturas para níveis nunca antes vistos.
- l. As dotações do FDCH não sofrerão alterações, mantendo intactas as verbas destinadas aos programas e projetos inscritos. Atendendo à sua reduzida capacidade de execução orçamental até final do 1º semestre de 2016, parte do seu financiamento poderia ser redirecionado, se o PN assim o entender, para colmatar uma parte das necessidades adicionais do FI.
- m. A Comissão C ainda não tinha obtido da Sra. Ministra das Finanças, à data da aprovação do presente relatório e parecer, informação sobre os saldos transitados de 2015 no FCTL, FI e FDCH apurados após auditoria. Contudo esta informação é essencial para o recálculo das necessidades de financiamento adicionais a partir do Fundo Petrolífero.

(ii) Recomendações

A Comissão C acompanha e subscreve as recomendações emitidas pela Comissão de Infraestruturas (Comissão E) e dirige adicionalmente as seguintes recomendações ao PN e ao Governo:

A – Recomendações ao Governo:



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

1. Que forneça ao PN, desejavelmente até ao início do debate na especialidade da PPL em apreço, explicações por escrito sobre os saldos transitados nas contas dos FCTL, FI e FDCH a 31 de dezembro de 2015, após auditoria.
2. Que disponibilize ao PN, até final do debate e aprovação na generalidade da PPL, uma listagem com a informação completa sobre as dívidas contraídas pelo Estado sem contrato e a identificação dos responsáveis pelas mesmas, conforme prometido pelo Executivo mas até ao momento por concretizar.
3. Que passe a honrar de futuro a disciplina e o rigor orçamental, liquidando atempadamente as suas dívidas a fornecedores do Estado.
4. Que apure e regularize urgentemente no próximo ano, o montante das dívidas não financeiras contraídas em nome do Estado no âmbito do FCTL e do FDCH em anos anteriores, e que até ao momento ainda não foram pagas.
5. Que forneça ao PN, idealmente até ao início da discussão na especialidade da PPL, informações escritas, concretas e detalhadas, sobre os estudos de viabilidade do novo Porto de Tibar e do Projeto Tasi Mane na Costa Sul que contenham, nomeadamente, dados sobre o trânsito de navios e contentores esperado ao longo da vida desse projeto, o retorno estimado para o Estado em resultado dos investimentos públicos nesses dois mega projetos, conforme determina aliás a Lei do Orçamento e Gestão Financeira, porque os Deputados carecem de ser devidamente esclarecidos e de compreender cabalmente a situação.
6. Que em sede de discussão na generalidade em Plenário esclareça adequadamente os conceitos e o âmbito dos novos n.ºs 8 e 9 do artigo 7.º da PPL.

B – Recomendações o PN:

7. Que aprove um aumento da dotação orçamental para 2016 máximo de 284 milhões de dólares e não de 391 milhões de dólares, por se considerar que o reforço em causa é necessário à prossecução dos objetivos estratégicos do Governo essenciais ao desenvolvimento nacional e que vai de encontro às necessidades evidenciadas pelo Governo na Tabela 6, pág. 36 do Livro 3-A e replicado pela Comissão C na página 17 do presente relatório e parecer.
8. Que em sede de debate na especialidade em Plenário, aprove uma proposta de alteração à PPL que garanta que parte do reforço orçamental suplementar para 2016 seja suportado pelos saldos de 2015 existentes nas contas dos três fundos após auditoria, e também por parte da dotação disponível na dotação do FDCH para 2016, fundo este que evidenciava níveis muito reduzidos de execução orçamental à data de 1 de julho de 2016.



**PARLAMENTO
NACIONAL**
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

9. Que o PN e o Governo articulem entre si a constituição de uma comissão de avaliação independente que inclua membros do Governo e membros da Comissão E do PN, recorrendo se necessário a apoio técnico especializado, para proceder à avaliação dos custos das obras e verificação das obras no terreno, antes de proceder ao pagamento das dívidas agora apuradas pelo Executivo.
10. Que em sede de debate na especialidade da PPL reequacione a proposta apresentada pelo Governo de redução do Programa 16 - “Programa de Manutenção e Reabilitação Infraestruturas” do Fundo de Infraestruturas, de 16 milhões de dólares para 4,9 milhões, as reduções operadas contraria as recomendações formuladas na discussão e aprovação do OGE para 2016, pelo Relatório e Parecer do PN e pelos parceiros internacionais, designadamente o Asian Development Bank (ADB) e a União Europeia (UE), que têm reforçado a ideia de que é necessário o aumento do investimento na operação e manutenção e na reabilitação de infraestruturas.
11. Que em fase de discussão da PPL na especialidade em Plenário, defenda um aumento, ou pelo menos aprove a manutenção da dotação original do Programas 11 - “Programa do Setor Saúde”, no montante de 1,7 milhões de dólares, que o Governo agora pretende reduzir para 1,55 milhões.

V. PARECER

A Comissão de Finanças Públicas é de parecer que a proposta de lei de alteração à lei n.º 1/2016, de 14 de janeiro, que aprova o Orçamento Geral do Estado para 2016, cumpre genericamente os princípios de gestão orçamental, designadamente o do equilíbrio orçamental e que reúne os requisitos constitucionais, legais e regimentais e que se encontra por isso em condições de subir ao Plenário para discussão e votação na generalidade nos termos constitucionais e regimentais em vigor, reservando as bancadas parlamentares a sua posição para o debate.

VI. APROVAÇÃO DO RELATÓRIO E PARECER

O Relatório e Parecer da Comissão de Finanças Públicas sobre a PPL à Lei n.º 41/2016, de 14 de janeiro, foi discutido e votado em Comissão no dia 11 de julho de 2016, tendo sido aprovado por unanimidade, com 11 votos a favor.

Fazem parte integrante do presente relatório e parecer, o parecer submetido pelo Conselho Consultivo do Fundo Petrolífero, uma tabela síntese explicativa das necessidades adicionais de



**PARLAMENTO
NACIONAL**
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

financiamento do FI fornecida pelo Sr. Ministro do Planeamento e Investimento Estratégico na audiência pública de 6 de julho de 2016 e o parecer setorial produzido pela Comissão E sobre a iniciativa legislativa em apreço.

O Presidente da Comissão de Finanças Públicas

(Virgílio Maria Dias Marçal)

A Deputado/a Relator/a

(Maria Angélica Rangel da Cruz dos Reis)