



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

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Relatório e Parecer

Relatores:

Deputado António Maria Nobre Amaral

Tilman (KHUNTO)

Deputado António da Conceição (PD)

Deputada Angelina Lopes Sarmiento

(PLP)

Proposta de Lei n.º 22/ V (3ª) – Orçamento Geral do Estado para 2020

Aprovado na reunião de 01 de outubro de 2020



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

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Índice

I. CONSIDERANDOS PRÉVIOS.....	4
(i) Admissão da Proposta.....	4
(ii) Comissão de Finanças Públicas.....	7
(iii) Relatores	8
(iv) Audições públicas.....	9
II. ENQUADRAMENTO LEGAL.....	11
(i) Extemporaneidade	11
(ii) Estrutura e Conteúdo Formal e Material.....	12
(iii) Objeto, âmbito e terminologia associada.....	16
(iv) Questões jurídicas relativas às previsões de receitas e despesas.....	19
(v) Questões jurídicas relativas à execução orçamental em geral.....	22
III. PANORAMA ECONÓMICO E FISCAL PARA 2020.....	24
(i) Evolução Recente	24
(ii) Previsão para 2020	25
(iii) Indicadores Estruturais	28
(iv) Análise de sustentabilidade.....	29
IV. PLANO E PRIORIDADES PARA 2020.....	30
V. RECEITAS E DESPESAS DO ESTADO PARA 2020.....	37
(i) Fontes de financiamento e receitas do Orçamento de Estado para 2020.....	39
a) Transferências do Fundo Petrolífero	40
b) Receita de impostos (e direitos aduaneiros).....	43
c) Outra Receita Tributária e Não Fiscal.....	44
d) Doações de Parceiros de Desenvolvimento	44
e) Dívida Pública (financeira).....	45
f) Parcerias Público-Privadas.....	45
g) Saldos de Gerência.....	46



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

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

h) Juros.....	46
(ii) Despesas do Orçamento de Estado para 2020.....	47
a) Fundo Consolidado de Timor-Leste	47
1.Municípios	47
2.Fundo COVID-19	48
3.Fundo de Infraestruturas.....	51
b) Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano	59
(iii) RAEOA e ZEESM	60
(iv) Parceiros de Desenvolvimento	62
VI. ORÇAMENTO DA SEGURANÇA SOCIAL	64
VII. CONCLUSÕES.....	68
VIII. RECOMENDAÇÕES.....	72
IX. PARECER.....	76
X. APROVAÇÃO DO RELATÓRIO PARECER	77
ANEXO – Pareceres Setoriais das Comissões A, B, D, E, F e G e pareceres do GMPTL e demais contributos escritos recebidos	77



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

I. CONSIDERANDOS PRÉVIOS

(i) Admissão da Proposta

A Proposta de Lei n.º 22/V (3ª) - Orçamento Geral do Estado para 2020 (PPL 22/V (3ª) ou 3ª PPL OGE 2020) deu entrada no Parlamento Nacional a 15 de setembro de 2020, ao abrigo do disposto no artigo 97º n.º 1 alínea c) e no artigo 145º n.º 1 da Constituição, com pedido de prioridade e urgência.

A proposta de lei tem por objeto a aprovação do Orçamento Geral do Estado (OGE) para o ano de 2020, tendo sido redigida nos termos dos artigos 115º n.º1 alínea d) e 145º da Constituição. É a terceira proposta de lei com tal objeto, uma vez que a primeira proposta, apresentada pelo Governo em 15 de outubro de 2019 (PPL 8/V (2ª)), foi retirada a 3 de dezembro de 2019 ao abrigo do artigo 95º n.º 2 do Regimento do Parlamento Nacional e a segunda proposta, apresentada subsequentemente a 17 de dezembro de 2019 (PPL 9/V (2ª)), foi rejeitada pelo Parlamento Nacional, no debate na generalidade a 17 de janeiro de 2020.

Após dar entrada no Parlamento Nacional, a proposta de lei em apreço foi imediatamente remetida para a Comissão Especializada Permanente de Finanças Públicas (Comissão de Finanças Públicas ou Comissão “C”) para apreciação no prazo de 24 horas do pedido de prioridade e urgência solicitado pelo Governo, bem como à Divisão de Apoio ao Plenário (DIPLÉN) para registo, numeração e elaboração de nota técnica, ao abrigo do disposto no artigo 4º alíneas f) e i) do Regulamento das Competências das Divisões do Secretariado-Geral do Parlamento Nacional.

Na sessão plenária de 17 de setembro de 2020, tendo como referência o parecer fundamentado da Comissão de Finanças Públicas sobre a urgência do pedido, o Parlamento Nacional aprovou o debate de urgência da PPL 22/V (3ª), permitindo a redução dos prazos regimentalmente exigidos para a normal tramitação do processo legislativo do OGE.

Aprovada a urgência do debate, por determinação de Sua Excelência o Presidente do Parlamento Nacional, a iniciativa legislativa baixou na mesma data à Comissão de Finanças Públicas para emissão de relatório e parecer fundamentado e também às restantes comissões especializadas permanentes, para elaboração de parecer setorial, conforme prevê o artigo 163º do Regimento do Parlamento Nacional.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

O Governo tem, em conformidade com as disposições constitucionais indicadas na proposta de lei, competência exclusiva para propor a iniciativa legislativa em apreço e o Parlamento Nacional tem competência exclusiva para a aprovar (artigo 95º n.º 3 alínea d) e artigo 145º da Constituição).

A PPL 22/V (3ª) engloba, para o período compreendido entre o dia 1 de janeiro e o dia 31 de dezembro de 2020, todas as projeções de receitas e despesas das entidades do Setor Público Administrativo¹, incluindo o setor da Segurança Social (com o seu próprio Orçamento OSS) e a Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno (RAEOA), excluindo, no entanto, as projeções de receitas e despesas do Fundo Petrolífero² (entidade da Administração Direta Central do Estado³), apresentadas apenas enquanto fonte de financiamento do OGE⁴, e excluindo ainda o Instituto do Petróleo e Geologia (IPG) e a Autoridade Nacional do Petróleo e Minerais (ANPM), ambas entidades da Administração Indireta do Estado⁵. O OGE proposto não engloba ainda o Banco Central de Timor-Leste BCTL, enquanto organismo independente nos termos da Lei 5/2011, de 15 de junho.

Dada a data de entrada da presente proposta de lei, a 15 de setembro de 2020, e a coincidência entre ano civil e ano financeiro nos termos do artigo 3º n.º 6 da Lei 13/2009, de 21 de outubro (Lei do Orçamento e Gestão Financeira - LOGF), alterada pela Lei 9/2011, de 17 de agosto, e pela Lei 3/2013, de 11 de setembro, verificou-se uma execução orçamental em regime de duodécimos desde 1 de janeiro de 2020, de acordo com o artigo 31º LOGF, execução que o Governo pretende agora ver integrada num Orçamento de Estado para 2020, nos termos do

¹ O “Setor Público Administrativo” pode ser definido como “o conjunto de entidades com natureza pública que asseguram a satisfação regular e contínua das necessidades coletivas, sem a forma de empresa, fundação ou associação, composto pela Administração Direta (Central e Desconcentrada) e Indireta, Setor da Segurança Social e pela Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno”. A definição do artº 3º r) da 3ª PPL OGE 2020 é próxima desta, carecendo, no entanto, de alguns ajustes, como veremos infra.

² Como analisaremos infra.

³ Cfr o artº 5º da Lei do Fundo Petrolífero, Lei 9/2005, de 3 de agosto, alterada e republicada pela Lei 12/2011, de 28 de setembro.

⁴ Nesse âmbito, a 3ª PPL OGE 2020 inclui ainda uma tabela, apenas de referência, junta à Tabela I do Anexo I, discriminando as receitas do Fundo Petrolífero.

⁵ Cfr quanto ao IPG o artº 1º do DL 33/2012, de 18 de julho, e quanto à ANMP o artº 1º n.º 1 do DL 20/2008, de 19 de junho, alterado e republicado pelos DLs 1/2016, de 19 de fevereiro, e 27/2019, de 27 de agosto.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

artigo 31º nº 2 da LOGF, com a presente proposta de lei, caso seja aprovada pelo Parlamento Nacional.

A 3ª PPL OGE 2020 contém um articulado composto por 27 artigos e dois anexos com seis tabelas orçamentais, nos seguintes termos:

- Anexo I (Receitas e Despesas do Orçamento Geral do Estado para 2020):

Tabela I – Estimativa de receitas a serem cobradas pelos órgãos e serviços da Administração Central e da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno em 2020 (acompanhada de uma tabela para referência relativa às Receitas do Fundo Petrolífero em 2020);

Tabela II – Dotações do Orçamento Geral do Estado para 2020 (acompanhada de duas tabelas para referência relativas às Despesas do Fundo das Infraestruturas, por programa e às Despesas do Fundo COVID-19, por programa);

Tabela III – Receitas e Despesas Globais dos Serviços e Fundos Autónomos em 2020;

Tabela IV – Receitas e Despesas Globais da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno em 2020.

- Anexo II (Receitas e Despesas do Orçamento da Segurança Social para 2020):

Tabela I – Total de Receitas Globais da Segurança Social, por classificação económica;

Tabela II – Total de Despesas Globais da Segurança Social, por classificação económica; acompanhadas de 12 tabelas para referência relativas a:

Tabela III.1 - Total de Receitas do Regime não contributivo de Segurança Social, por classificação económica;

Tabela III.2 - Total de Receitas do Regime contributivo de Segurança Social de Repartição, por classificação económica;

Tabela III.3 - Total de Receitas do Regime contributivo de Segurança Social de Capitalização, por classificação económica;

Tabela III.4 - Total de Receitas de Administração do Sistema de Segurança Social (INSS+FRSS), por classificação económica;

Tabela IV.1 - Total de Despesas do Regime Não contributivo de Segurança Social, por classificação económica;

Tabela IV.2 - Total de Despesas do Regime contributivo de Segurança Social de Repartição, por classificação económica;



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Tabela IV.3 - Total de Despesas do Regime contributivo de Segurança Social de Capitalização, por classificação económica;

Tabela IV.4 - Total de Despesas de Administração do Sistema de Segurança Social (INSS+FRSS), por classificação económica;

Tabela V.1 - Total de Receitas do INSS, por classificação económica;

Tabela V.2 - Total de Receitas do FRSS, por classificação económica;

Tabela VI.1 - Total de Despesas do INSS, por classificação económica;

Tabela VI.2 - Total de Despesas do FRSS, por classificação económica.

(ii) Comissão de Finanças Públicas

Em razão da matéria, a Comissão de Finanças Públicas considera-se competente para apreciar a presente iniciativa legislativa, ao abrigo da Deliberação do Parlamento Nacional 2/2018, de 26 de junho e do artigo 3º do seu Regulamento, que lhe atribuíram entre outras, competências em matéria de Orçamento Geral do Estado.

Em virtude do artigo 164º n.ºs 1 e 2 do Regimento do Parlamento Nacional, compete à Comissão de Finanças Públicas a elaboração de relatório e parecer fundamentado, o qual deve tomar em consideração os pareceres setoriais das restantes Comissões Especializadas Permanentes.

No decurso dos trabalhos preparatórios realizados para a produção do presente relatório e parecer, a Comissão de Finanças Públicas, Comissão “C”, ouviu e recebeu contributos escritos das várias entidades, tendo sido com base na 3ª PPL OGE 2020, nos livros orçamentais recebidos conjuntamente⁶ (proposta e livros ambos alvo de errata recebida a 17 de setembro

⁶ Os seguintes livros, relativos ao Orçamento do Estado (Orçamento Geral do Estado sem o Orçamento da Segurança Social) foram entregues a 15 de setembro:

- Livro 1 – Panorama Orçamental;
- Livro 2 – Planos anuais Orçamento por Programas;
- Livro 3A – Fundo das Infraestruturas;
- Livro 3B - Municípios (apenas em tétum);
- Livro 3C – RAEOA - ZEESM (apenas em tétum);
- Livro 4A – Rubricas Orçamentais (PR - MSSI);



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

de 2020) e na informação recolhida junto dessas entidades que a Comissão “C” desenvolveu a sua análise e sustentou as conclusões e recomendações que verteu no presente relatório e parecer.

Os pareceres setoriais das demais comissões especializadas permanentes e do Grupo das Mulheres Parlamentares de Timor-Leste (GMPTL) seguem em anexo a este relatório e parecer. Pontualmente, sempre que referido, enformaram também tais pareceres o presente relatório e parecer.

A Comissão “C” recebeu a 28 de setembro de 2020 de todas as demais Comissões Permanentes Especializadas, bem como do Grupo das Mulheres Parlamentares de Timor-Leste (GMPL), os pareceres setoriais em anexo ao presente relatório e parecer.

(iii) Relatores

Foram designados relatores o senhor Deputado António Maria Nobre Amaral Tilman, da Bancada Parlamentar do Partido Kmanek Haburas Unidade Nasional Timor Oan (KHUNTO), o senhor Deputado António da Conceição, da Bancada Parlamentar do Partido Democrático (PD), e a senhora Deputada Maria Angelina Lopes Sarmiento, da Bancada Parlamentar do Partido Libertação Popular (PLP).

Na elaboração do presente relatório e parecer observou-se, com as devidas adaptações, o previsto no artigo 34º do Regimento do Parlamento Nacional.

-
- Livro 4B – Rubricas Orçamentais (MACLAN – COVID-19);
 - Livro 5 – Parceiros de Desenvolvimento;
 - Livro 6 – Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano.

O livro da Segurança Social, relativo ao Orçamento da Segurança Social, foi recebido apenas a 22 de setembro de 2020.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

(iv) Audições públicas

Observando as disposições estipuladas no artigo 80.º do Regimento do Parlamento Nacional (RPN), a Comissão “C” entendeu realizar um conjunto de audições públicas com diversas entidades.

No dia 23 de setembro a partir das 9 horas da manhã, tiveram lugar na Sala do Plenário do Parlamento, as audições conjuntas das Comissões C e A com o Gabinete do Primeiro Ministro (GPM) acompanhado pela Centro Integrado de Gestão de Crises, Inspeção-Geral do Estado e Conselho Interministerial para a Reforma Fiscal e Unidade de Planeamento, Monitorização e Avaliação (UPMA).

Na mesma data, a partir das 14 horas, Comissões C e D ouviram em conjunto com o Ministro das Finanças (MF), acompanhado pela Vice-Ministra das Finanças, Autoridade Aduaneira, Comissão Nacional de Aprovisionamento e equipa dirigente do MF e ao mesmo tempo teve oportunidade ao ouvir Governador do Banco Central de Timor Leste (BCTL).

No dia 24 de setembro a partir das 9 horas da manhã, decorreu na Sala do Plenário do Parlamento, a audição conjunta das Comissões C, D e E com o Ministro do Plano e Ordenamento, Ministro das Obras Públicas e o Ministro dos Transportes e Comunicações.

Finalmente, no dia 25 de setembro, a partir das 9 horas da manhã, decorreu na Sala do Plenário do Parlamento, a audição conjunta das Comissões C e D, com o Ministro do Petróleo e Minerais, acompanhado pelo IPG, ANPM e TIMOR GAP.

Mais tarde a partir das 15 horas, a Comissão “C” reuniu individualmente na Sala de Conferências do PN com a Vice-Presidente e a Secretária Regional de Finanças da Autoridade da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno (RAEOA) e da Zona Especial de Economia Social de Mercado (ZEESM).

A representação da União Europeia (UE) comunicou em tempo útil a sua disponibilidade para responder ao convite que lhe fora endereçado pela Comissão “C”, para apresentar a sua visão sobre a proposta orçamental do Governo para 2020, mas posteriormente informou que não compareceria. O Gabinete do Ordenador Nacional/MNEC comunicou que o encontro não se realizaria por não ter o MNEC sido previamente notificado do mesmo, o que levanta as maiores dúvidas quanto ao respeito do Governo pelo Parlamento, enquanto



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

órgão de soberania, e pelo princípio da separação de poderes. A Comissão “C” lamenta o sucedido, até porque o Parlamento é, há anos, beneficiário direto de apoios da UE e tem mantido com esse Parceiro de Desenvolvimento relações muito cordiais.

No decurso das referidas audições tiveram as entidades supra, oportunidade de esclarecerem as dúvidas dos senhores deputados, expressar opiniões e transmitir as suas posições sobre a proposta orçamental.

Pelo facto de o processo legislativo relacionado com a proposta de lei de OGE 2020 ter sido aprovado com carácter urgente, e o calendário de audições públicas das Comissões ter sido significativamente encurtado, não possível à Comissão “C” ouvir presencialmente todas as entidades relevantes que desejava, nomeadamente, o Conselho Consultivo do Fundo Petrolífero (CCFP), a Federação de Organizações Não Governamentais (ONG’s) FONGTIL e suas associadas, entre outras. Ainda assim, diversas entidades para além das acima referidas, entregaram documentação adicional durante as audições com a Comissão “C” ou remeteram contributos por escrito, a pedido desta Comissão, nomeadamente:

- Pareceres setoriais das Comissões Especializadas Permanentes.
- Relatório e Parecer do Grupo das Mulheres Parlamentares de Timor-Leste (GMPTL).
- Relatório sobre as atividades de RAEOA ZEESM: janeiro até junho 2020.
- Relatório e Parecer do Conselho Consultivo do Fundo Petrolífero (CCFP).
- Relatório e Parecer da ONG *Lao Hamutuk*.
- Informações sobre execução no período duodecimal apresentadas pelo Ministro das Finanças e respostas escritas a perguntas colocadas durante as audições.
- Relatório de execução do orçamento do fundo COVID 19 período 17 de abril até 31 de agosto 2020.
- Proposta OGE 2020 e Relatório das Demonstrações Financeiras Auditadas de 2019, da ANPM.
- Proposta OGE 2020 e Relatório da execução período duodécimo até 31 de agosto 2020 da TIMOR GAP.
- Apresentação das Respostas as questões colocadas pela Comissão “C” para o Ministro das Finanças.
- Plano Ação Anual para 2020 do Centro Nacional CHEGA e a sua execução do plano 2019.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

- Análise da proposta OGE 2020 e execução do DOT até 17 setembro preparada pela técnica superior parlamentar da Comissão “C”.

II. ENQUADRAMENTO LEGAL

Ao Parlamento Nacional, nos termos da Constituição, compete, para além das funções primordiais de representação do Povo e legislativa, acompanhar e fiscalizar a atividade do Executivo, responsabilizando o Governo, nomeadamente em matéria financeira e orçamental.

O Governo tem, em conformidade com as disposições constitucionais, competência exclusiva para propor a iniciativa legislativa em apreço, tendo o Parlamento Nacional competência exclusiva para a aprovar (artigo 95º n.º 3 alínea d) e artigo 145º da Constituição).

(i) Extemporaneidade

Nos termos conjugados dos artigos 97º n.º 1 alínea c), 115º n.º 1 alínea d) e 145º n.º 1 da Constituição e do artigo 30º n.º 1 da LOGF, a proposta de Orçamento Geral do Estado para o ano económico seguinte deve ser apresentada ao Parlamento Nacional, sob a forma de proposta de lei, até ao dia 15 de outubro do ano anterior ao que diz respeito, neste caso até 15 de outubro de 2019.

Como se referiu acima, a presente proposta de lei (PPL 22/V (3ª) ou 3ª PPL OGE 2020) deu entrada no Parlamento Nacional a 15 de setembro de 2020, em virtude desde logo da retirada pelo Governo a 3 de dezembro de 2019 da primeira proposta de lei de orçamento para 2020 (PPL 8/V (2ª)), essa apresentada em tempo a 15 de outubro de 2019, e da rejeição pelo Parlamento Nacional, no debate na generalidade a 17 de janeiro de 2020, da anterior (segunda) proposta de orçamento para o ano de 2020 (PPL 9/V (2ª)), apresentada a 17 de dezembro de 2019.

A extemporaneidade, em face do artigo 30º n.º 1 LOGF, da proposta de lei de orçamento em análise, a terceira relativa a 2020, justifica-se assim pelas vicissitudes do processo de discussão e aprovação de um orçamento de Estado para 2020, ainda que, como se disse no



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

parecer desta comissão⁷ relativo ao pedido de tramitação urgente desta 3ª PPL OGE 2020, se não encontre razão, nomeadamente arvorada no artigo 97º n.º 3 da Constituição, para que o Governo haja aguardado pelo começo da nova sessão legislativa para renovar uma proposta de orçamento, após a rejeição da anterior proposta.

(ii) Estrutura e Conteúdo Formal e Material

Em matéria de direito substantivo, o regime orçamental, além de enquadrado pela Constituição conforme exposto sucintamente supra, encontra-se também regulado pela LOGF. Nos termos dessa Lei de Orçamento e Gestão Financeira, a proposta de lei orçamental tem a estrutura e o conteúdo formal definidos nos artigos 24º a 29º da LOGF e o Orçamento de Estado em si o conteúdo dos artigos 22º e 23º da mesma LOGF.

Relativamente à sua configuração formal, como ato ou instrumento normativo, refira-se antes de mais que a proposta de lei respeita os requisitos formais a que devem obedecer em geral as propostas de lei para a sua admissibilidade, em harmonia com o disposto nos artigos 91º, 96º n.º 2 e 98º do Regimento do Parlamento Nacional, nomeadamente encontrando-se redigida em língua portuguesa, sob a forma de artigos, contendo um título que traduz o seu objeto principal e vindo acompanhada de exposição de motivos. Encontra-se também em conformidade com o disposto na Lei 1/2002, de 7 de agosto (Lei da Publicação dos Atos). A proposta de lei obedece assim, às normas gerais de legística formal.

Quanto à conformidade da 3ª PPL OGE 2020 com as regras legais aplicáveis à estrutura e conteúdo formal das propostas de lei orçamental em especial, que decorrem dos artigos 24º a 29º da LOGF, a proposta de lei em análise apresenta alguns desvios, alguns adequados e até necessários, outros questionáveis.

⁷ De 17 de setembro de 2020



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Como é óbvio, não se preveem fundos atribuídos a autarquias locais (cfr artigo 25º alínea d) LOGF) pois que, a esta data, ainda não foram instituídas em concreto as autarquias locais⁸ em Timor-Leste⁹. Por outro lado, uma vez que se encontra já instituída uma região autónoma, a Região Autónoma de Oe-Cusse e Ambeno (RAEOA) em cumprimento do artigo 5º nº 3 da Constituição, a proposta de lei prevê, e bem, uma tabela separada (a tabela IV do Anexo I da proposta de lei) com as receitas e despesas globais dessa região, ao abrigo do artigo 28º alínea d) LOGF¹⁰.

De notar também um natural desvio ocasional da nomenclatura constante da LOGF, ela própria frequentemente incongruente.

Desde logo o (mesmo) orçamento é por vezes designado de “Orçamento de/do Estado”, outras vezes de “Orçamento Geral do Estado”, tendo optado o Governo na sua proposta por seguir a designação “Orçamento Geral do Estado” para designar o Orçamento da Administração Central¹¹ e da RAEOA, em contraposição ao Orçamento da Segurança Social (OSS), de que a LOGF não cura. Sem que tal constitua um vício, optaremos infra por recomendar, a fim de alcançar maior clareza e estabilidade conceptual, que o Orçamento da Administração Central¹² e da RAEOA componham, conjuntamente, o “Orçamento do Estado” (OE), e que se empregue a designação de “Orçamento Geral do Estado” (OGE) para o conjunto dos orçamentos objeto da proposta de lei, incluindo assim nesta designação de OGE o Orçamento da Segurança Social (OSS).

Outro desvio de nomenclatura da LOGF presente na 3ª PPL OGE 2020, em grande medida inevitável, encontra-se na designação da Tabela III do Anexo I, que surpreendentemente a

⁸ Que não se confundem com as estruturas eletivas dos sucos e aldeias, estruturas de raiz costumeira que não pertencem à estrutura administrativa formal do Estado – cfr. Lei 9/2016, de 8 de julho, na senda do artigo 2º nº 4 da Constituição.

⁹ Ainda que a Lei 11/2009, de 7 de outubro, alterada e republicada pela Lei 4/2016, de 25 de maio, preveja já, também em preparação da descentralização administrativa ao nível local, as circunscrições municipais de Timor-Leste.

¹⁰ Em anos anteriores as receitas e despesas globais da RAEOA foram apresentadas, inexplicavelmente, no Anexo e sob o título de “Serviços e Fundos Autónomos”.

¹¹ Segundo um conceito próprio explicado infra.

¹² Segundo um conceito próprio explicado infra.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

LOGF designa no seu artigo 28º alínea c) de “Órgãos Autónomos que são parcialmente financiados por receitas próprias dentro do Orçamento Geral do Estado” em óbvia referência, contudo, aos Serviços e Fundos Autónomos (SFA), sendo que esta designação de SFA é a que prolifera no restante articulado da LOGF. A presente proposta de lei opta, e bem, por nomear a Tabela III do Anexo I “receitas e despesas globais dos SFA em 2020”. De notar que a presente proposta de lei propõe, na senda aliás de anteriores leis do orçamento e legislação de execução do Governo, a par dos SFA, o conceito diverso de “Órgãos Autónomos Sem Receitas Próprias” (OASRP) para, em contraponto aos SFA, designar os entes da administração pública que, possuindo autonomia administrativa e financeira¹³, não possuem personalidade jurídica, ao contrário dos SFA que possuem essa personalidade. Sem prejuízo de tal proposta de designação dos OASRP não constituir, tão pouco aqui, vício na proposta, optaremos infra por recomendar, a fim de alcançar maior clareza e estabilidade conceptual, uma outra alteração conceptual, desta feita eliminando a referência a “Sem Receitas Próprias” da designação destes Órgãos Autónomos sem personalidade jurídica, que muita confusão tem gerado no ordenamento jurídico de Timor-Leste.

Diga-se aliás, como tem sido repetido nos últimos anos em relatórios desta comissão, que, por estas e outras falhas dispositivas da LOGF¹⁴, urge que o Governo aprove uma nova lei de Enquadramento Orçamental que as colmate.

Importa notar que, ao contrário do orçamento dos Subsetores Administração Central e RAEOA, o orçamento do Subsetor da Segurança Social não dispõe ainda de normas enquadradoras no ordenamento jurídico timorense, uma falta que importaria colmatar em breve¹⁵, excetuadas algumas referências na lei que criou o regime contributivo da segurança

¹³ Segundo um conceito próprio explicado infra.

¹⁴ De salientar, dentre as demais falhas dispositivas da LOGF, a extrema e lacunosa brevidade da regulação da execução orçamental em duodécimos, constante do seu artigo 31º (que desde logo não esclarece como se processam levantamentos do Fundo Petrolífero, também em vista do artigo 7º nº 3 da Lei 9/2005, de 3 de agosto, alterada e republicada pela Lei 12/2011, de 28 de setembro - Lei do Fundo Petrolífero LFP) e a falta de previsão, no seu artigo 44º, de um relatório de execução orçamental ao 12º mês de execução orçamental, que infra se proporá fazer constar, para 2020, do artigo 25º da presente proposta de lei. Outra falha que parecerá de pormenor mas que traz importantes consequências para o âmbito da proposta de lei é a redação deficiente do artigo 4º LOGF que explana o princípio da universalidade, sobre que se versará infra no local apropriado.

¹⁵ Conjunta ou separadamente da futura Lei de Enquadramento Orçamental



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

social, a Lei 12/2016, de 14 de novembro¹⁶. Assim sendo, a estrutura e conteúdo formal e material do Orçamento da Segurança Social (OSS) apresentado pela presente proposta não apresenta vício de ilegalidade e parecem, de resto, adequados.

Ainda assim, e atendendo a que o Governo optou por incluir em Anexo à proposta de lei, quer no OE (Anexo I) quer no OSS (Anexo II), várias tabelas informativas elencadas para referência, ou seja a não ser votadas e que não formam, em bom rigor, parte da lei orçamental, recomendamos infra a sua exclusão do corpo da lei a ser votada; parece que o local próprio destas tabelas informativas será nos livros que acompanham, enquadram e explicam a proposta de lei.

Finalmente, no que se refere ainda ao conteúdo normativo, neste particular relativo aos critérios de utilização dos recursos do Fundo Petrolífero (FP), verifica-se que nos termos do do artigo 6º nº 2 da proposta de lei, o montante do Rendimento Sustentável Estimado (RSE) aí referido está devidamente certificado por auditor independente, conforme exige o artigo 8º da Lei 9/2005, de 3 de agosto, alterada e republicada pela Lei 12/2011, de 28 de setembro (Lei do Fundo Petrolífero LFP). Quaisquer transferências do FP que excedam o RSE sujeitam-se aos requisitos estabelecidos no artigo 9º da LFP. Posto que o Governo solicita ao Parlamento Nacional uma autorização para efetuar uma transferência acima do RSE¹⁷¹⁸, nos termos do artigo 6º nºs 2 e 3 da proposta de lei, verifica-se que cumpriu, no que concerne concretamente às informações a prestar ao Parlamento, os relatórios e justificação (em sentido formal¹⁹) referidos no artigo 9º alíneas a), b), c) e d) LFP.

Quanto ao conteúdo material do orçamento, governado pelos artigos 22º e 23º LOGF, de notar que, como em anos anteriores, a informação sobre o ativo não inclui o património do Estado e a informação sobre o passivo não inclui as garantias dadas a terceiros nem a dívida não financeira, em contravenção do artigo 22º nº 1 alínea c) LOGF. De igual sorte, não consta da

¹⁶ *Maxime* o seu artigo 61º

¹⁷ O RSE para o ano de 2020 foi calculado em 544,4 milhões de dólares norte-americanos

¹⁸ De notar que o Governo foi já autorizado, durante o ano de 2020 e em regime de execução orçamental duodecimal, a realizar duas transferências do Fundo Petrolífero pelas Leis avulsas 2/2020, de 6 de abril, e 5/2020, de 30 de junho, no valor total de 536,3 milhões de dólares norte-americanos, logo abaixo do RSE.

¹⁹ Independentemente da bondade material da transferência em si, que se critica infra.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

proposta apresentada o custo previsto de receitas anteriores não arrecadadas em resultado de benefícios fiscais ou aduaneiros nem a previsão das receitas não arrecadadas em resultado de isenções tributárias e devido a benefício não financeiros, em contravenção do artigo 23º nº 3 alíneas m), n) e o) LOGF.

Ainda assim, conclui-se, em consequência do que acima foi referido e no plano estritamente jurídico, que nada parece obstar à apreciação e votação em Plenário da proposta de lei do Orçamento Geral do Estado para 2020, nos termos dos artigos 166º e seguintes do Regimento do Parlamento Nacional.

(iii) Objeto, âmbito e terminologia associada

O objeto da proposta de lei é a aprovação do Orçamento Geral do Estado que, como se referiu já supra e a fim de alcançar maior clareza e estabilidade conceptual, se recomendará como designação genérica para todos os orçamentos (as previsões de receitas e despesas) constantes da presente proposta de lei, ou seja, englobante dos orçamentos da Administração Central e da RAEOA, que comporão assim conjuntamente o mais simplesmente designado “Orçamento do Estado” (OE), e ainda do Orçamento da Segurança Social (OSS).

No entanto não bastará essa alteração terminológica para assegurar a clareza e estabilidade conceptual da proposta de lei em apreço.

Desde logo importa alertar para que o conceito basilar de todo o âmbito da proposta, em cumprimento dos princípios da unidade e universalidade do OGE, é o conceito de “órgãos e serviços”, definido no artigo 3º alínea j) da proposta como «as entidades do Setor Público Administrativo sujeitas à disciplina orçamental». Tal técnica legislativa apresenta vários problemas.

Desde logo, a descrição do âmbito da proposta deve resultar clara da leitura do artigo 1º da proposta, e não remeter tacitamente para definições que se encontram em artigos posteriores quanto a matéria essencial, pelo que deverá evitar-se a utilização desse conceito algo obscuro em disposições primordiais como seja o artigo 1º; e essencial aqui será o conceito de “perímetro orçamental”, que infelizmente se não encontra claramente definido na legislação em vigor.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

O artigo 145º n.º 2 da Constituição e sobretudo o artigo 4º LOGF apontam para que deverão ser sujeitos à disciplina orçamental (ou seja, deverão pertencer ao perímetro orçamental) tendencialmente todos os entes do Estado²⁰, com óbvia exclusão (tácita) do setor associativo e empresarial ou quasi-empresarial, ou seja, deverá o OGE abranger o “Setor Público Administrativo”. Para que se clarifique também este conceito basilar, deveria o artigo 3º alínea r) que o define ser mais extenso e explicativo, esclarecendo a exclusão de empresas, fundações e associações e elencando as várias dimensões da Administração Central, composta pela Administração Direta (Concentrada e, no caso das Autoridades e Administrações Municipais, Desconcentrada) e Indireta, uma composição que deverá também ser refletida na listagem de entidades da Administração Central, quanto ao seu regime financeiro, constante do artigo 1º n.º 2 da proposta. Nesta listagem, por sua vez, conviria incluir referência às competências regulamentar²¹ e tributária²² que as entidades com autonomia administrativa e financeira por vezes possuem e, quanto aos Serviços e Fundos Autónomos (SFA), a capacidade creditícia²³; e conviria, como se aflorou acima, eliminar a referência a “Sem Receitas Próprias” da designação dos Órgãos Autónomos (sem personalidade jurídica), que muita confusão tem gerado no ordenamento jurídico de Timor-Leste, uma vez que, de acordo com a própria definição proposta para esses Órgãos, eles podem cobrar receitas próprias. Aliás, o aditamento de uma definição de receitas próprias adequada ao ordenamento jurídico timorense²⁴ seria decisiva para que, de uma vez por todas, se desvanecessem as dúvidas quanto a esta categoria financeira de primeira importância. Por fim, como conceito ancilar do elenco de entidades da Administração Central, as competências regulamentar, tributária e creditícia deveriam constar

²⁰ Infelizmente o artigo 4º LOGF refere somente os serviços sem autonomia administrativa e financeira e os SFA, esquecendo a categoria dos Órgãos Autónomos – o que terá de ser interpretado corretivamente, pois que razão alguma se verá para a exclusão do OE de entes tão centrais à atividade do Estado como são o Parlamento, a Presidência da República e os Tribunais, entre outros.

²¹ Capacidade de aprovar regulamentos.

²² Capacidade de cobrar tributos, ou seja, impostos, taxas e/ou contribuições.

²³ Ou seja, de celebrar empréstimos - cfr artigo 59º n.º 3 do Decreto-Lei 30/2020, de 29 de julho.

²⁴ Propomos: «sem prejuízo do disposto no artigo 11.º da Lei n.º 3/2014, de 18 de junho, alterada pela Lei n.º 3/2019, de 15 de agosto, são receitas próprias as receitas cobradas por determinado ente com autonomia administrativa e financeira e que não sejam receitas gerais, ou seja, que decorram da atividade específica do ente em causa ou que decorram da administração e alienação do seu património ou da administração do património que lhe está afeto, sempre que a lei não disponha em contrário as não designe como receitas do Estado;»



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

igualmente do conceito de autonomia administrativa e financeira, que separa os Serviços Sem Autonomia Administrativa e Financeira (SSAAF), que a não possuem, dos demais, que a possuem (a saber, os Órgãos Autónomos, sem personalidade jurídica, e os SFA, com personalidade jurídica).

No esforço de esclarecer o âmbito da proposta de lei, i.e. do OGE proposto, o n.º 3 do artigo 1.º da proposta esclarece, e bem, que os SFA Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) e Fundo de Reserva da Segurança Social (FRSS)²⁵ pertencem ao Setor da Segurança Social, logo ao OSS, e não à Administração Central para efeitos do diploma, logo excluídos do OE (como definido supra); os n.ºs 4 e 5 do mesmo artigo 1.º esclarecem que a administração desconcentrada dos municípios e o Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano, ainda que Fundo Especial excluído do Fundo Consolidado de Timor-Leste²⁶, cabem na categoria de Órgãos Autónomos quanto ao regime financeiro. Mas esquecem-se outros importantes esclarecimentos que importará aditar, sob pena de o âmbito da proposta permanecer confuso e descrito de forma incompleta:

- a) O Fundo COVID-19, apesar de ter natureza de Órgão Autónomo, tem uma gestão financeira sujeita ao regime aplicável aos serviços e fundos autónomos (SFA), nos termos do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 12/2020, de 14 de abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 19/2020, de 27 de maio;
- b) O Orçamento do Fundo Petrolífero, apesar de Órgão Autónomo nos termos do artigo 5.º da LFP, não consta do OE, como não tem constado até agora;
- c) O Instituto do Petróleo e Geologia²⁷ e a Autoridade Nacional de Petróleo e Minerais²⁸, apesar de SFA, não constam do OE, algo que deverá ser corrigido já na proposta de OGE para 2021²⁹;

²⁵ Este por criar a esta data – um Decreto-Lei com a sua criação foi já aprovado em Conselho de Ministros a 16 de setembro de 2020

²⁶ Cfr. o art.º 2.º do DL 13/2020, de 15 de abril

²⁷ Cfr. o art.º 1.º do DL 33/2012, de 18 de julho

²⁸ Cfr. o art.º 1.º n.º 1 do DL 20/2008, de 19 de junho, alterado e republicado pelos DLs 1/2016, de 19 de fevereiro, e 27/2019, de 27 de agosto

²⁹ Nesse sentido pronunciou-se a Vice-Ministra das Finanças, nas audições parlamentares a propósito da 3.ª PPL OGE 2020 – cfr. supra.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

d) O Banco Central de Timor-Leste, como organismo independente³⁰, claramente não deve integrar o OGE, mas importa dizê-lo.

(iv) Questões jurídicas relativas às previsões de receitas e despesas

Grande parte da análise jurídica que cabe fazer ao teor da proposta de lei intrinsecamente ligada ao seu conteúdo financeiro consta das respetivas partes V (Receitas e Despesas do Estado para 2020) e VI (Orçamento da Segurança Social), a par da análise económico-financeira, por uma questão de clareza sistemática e discursiva.

No entanto importa desde logo aqui discorrer sobre algumas questões eminentemente jurídicas, ainda que com ligação a questões financeiras mais específicas.

Ainda ao nível da terminologia, importará corrigir a definição de “transferências públicas”, pois que tal como proposta se apresenta como uma definição circular e vazia – o que distingue as transferências públicas das demais categorias de despesa é o facto de envolver a entrega de importâncias financeiras (ao setor público e não público) sem contraprestação alguma. Por outro lado, por oposição ao subconceito residual de “pagamentos consignados”, as “subvenções públicas”, pela sua importância e sensibilidade política, deverá ser uma categoria de despesa expressamente definida, na senda do Decreto do Governo 4/2007, de 29 de agosto, que as regula³¹.

Seguidamente, e porque se propõe, como se referiu supra, a categorização de todos os orçamentos propostos em apreço como “Orçamento Geral do Estado (OGE)”, importará aprovar quer os orçamentos da Administração Central e da RAEOA (conjuntamente “Orçamento de Estado (OE)”) quer o orçamento da Segurança Social (OSS) logo no artigo 4º da proposta, conjuntamente, eliminado o artigo 22º proposto e propondo uma nova designação para o capítulo II, a designar de “Orçamento de Estado”, a começar no artigo 5º.

³⁰ Cfr. artº 3º da Lei 5/2011, de 15 de junho

³¹ Propõe-se «os subsídios, apoios ou auxílios, em forma de importância financeira, concedidos ao setor público ou privado para a prossecução de um objetivo compatível com as atribuições da entidade concedente, incluindo as contribuições do Estado para programas de cooperação;»



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

No que respeita aos impostos e taxas, importa tecer várias considerações jurídicas desde já.

O artigo 5º da proposta autoriza, e bem, o Governo a cobrar os impostos e taxas constantes da legislação em vigor, mas nada se diz quanto à cobrança de tais tributos pela RAEOA, nos termos do seu estatuto³², o que é imperativo corrigir. Igualmente, se alguns Órgãos Autónomos e SFA podem, nos termos legais, cobrar tributos (desde logo os OA e SFA dotados de capacidade tributária de acordo com os respetivos estatutos, desde que as taxas hajam sido legalmente criadas³³), importará prever expressamente tal possibilidade no mesmo artigo 5º da proposta.

Ainda quanto a impostos, o nº 3 do artigo 5º da proposta consagra isenções (quanto a armas e munições, assistência médica no estrangeiro e bens doados por pessoas coletivas de Direito Internacional e por pessoas coletivas públicas de outros Estados) que se repetem anualmente – seria de integrar tais isenções, se de facto permanentes, na Lei Geral Tributária³⁴, para maior clareza, certeza e estabilidade jurídicas.

Finalmente, o nº 4 do artigo 5º da proposta introduz um agravamento fiscal para cerveja de malte com teor de álcool de 4,5% e acima, sem que se salvaguarde expressamente a não retroatividade fiscal, dimensão do princípio do Estado de Direito da proteção da confiança³⁵; para além do que não parece poder a alteração de regime fiscal ser alvo, ora, de discussão suficiente em sede parlamentar.

Com ligação aos tributos potencialmente cobrados pelos Órgãos Autónomos, refira-se que as receitas próprias destes entes, as quais englobam igualmente preços³⁶, não se encontram referidas em parte alguma da proposta de lei, enquanto os SFA as veem referidas no artigo 8º da proposta. É certo que as previsões de receitas próprias para os OA são, para o ano de 2020,

³² Cfr desde logo o artº 11º nº 1 alínea b) da Lei 3/2014, de 18 de junho, alterada pela Lei 3/2019, de 15 de agosto

³³ Atenda-se, quanto a esta questão, ao disposto nos artºs 95º nº 2 alínea p) e 144º nº 2 da Constituição, sem que aqui caiba analisar a questão em detalhe e de quais as taxas legalmente criadas a esta data no ordenamento jurídico timorense.

³⁴ Lei 8/2008, de 30 de junho, alterada e republicada pela Lei 5/2019, de 27 de agosto

³⁵ Timor-Leste é um Estado de Direito Democrático, conforme proclama o artº 1º nº 1 da Constituição.

³⁶ Recorde-se a definição de “receitas próprias” proposta supra.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

de zero, mas certo é que vários são os OA que, de facto, cobram receitas próprias, inclusive durante a execução orçamental de 2020³⁷. Assim conviria que uma disposição referisse as receitas próprias dos OA, ainda que por mera referência remissiva ao seu regime de gestão financeira³⁸.

No que respeita ao financiamento através de doadores independentes, constante do artigo 9º da proposta, de notar que o seu nº 2 impõe parecer prévio obrigatório do Ministro das Finanças aos acordos com doadores que acresçam ao financiamento previsto nas dotações orçamentais da proposta de orçamento – estranho seria que o parecer não fosse vinculativo, pelo que se propõe o aditamento dessa referência, até a fim de preencher a lacuna de regime³⁹.

De importância acrescida se reveste a necessidade, ainda quanto ao financiamento através de doadores independentes, de isentar de parecer obrigatório e vinculativo do Ministro das Finanças os acordos estabelecidos entre doadores e os demais órgãos de soberania⁴⁰, *maxime* o Parlamento Nacional, pois que tal certamente violaria a separação de poderes⁴¹.

O artigo 12º da proposta acomoda uma não conformidade metodológica no tratamento contabilístico de alguns SFA⁴² que ocorreu durante a execução orçamental duodecimal de

³⁷ É o caso, até à data, das Administrações Municipais de Bobonaro, Covalima, Liquiçá e Manatuto.

³⁸ Propomos: « As receitas próprias dos OA, a existirem, são arrecadadas e geridas pelo órgão competente dentro dos limites da sua autonomia financeira, salvo disposição legal em contrário»

³⁹ Em Timor-Leste não existe regime geral para os pareceres.

⁴⁰ Propomos um novo nº 4 para o artigo em causa: « 4. O disposto nos n.ºs 2 e 3 do presente artigo não se aplica aos acordos estabelecidos entre doadores independentes e órgãos de soberania, excetuado o Governo, devendo tais acordos ser notificados, uma vez celebrados, ao membro do Governo responsável pela área das finanças.»

⁴¹ Cfr artº 69º da Constituição

⁴² A saber:

- Agência de Cooperação de Timor-Leste (ACT-L);
- Agência de Tecnologia de Informação e Comunicação, I.P. – TIC TIMOR;
- Arquivo Nacional de Timor-Leste;
- Autoridade da Aviação Civil de Timor Leste (AACTL), I.P;
- Imprensa Nacional de Timor Leste, I.P;
- Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia;
- Instituto Nacional de Formação de Docentes e Profissionais da Educação (INFORDEPE);
- Instituto para a Qualidade de Timor-Leste, IQTL, I.P.;
- Instituto Politécnico Betano;



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

2020 – a execução orçamental dos SFA em causa foi realizada no âmbito do orçamento da tutela. Tal irregularidade não só atenta contra a autonomia administrativa e financeira dos entes em causa como confunde o público das contas do Estado, e desde logo o Parlamento Nacional, sendo por isso algo a evitar em anos vindouros.

Como clarificação mas, crê-se, importante, conviria incluir no artigo 15º da proposta referência à necessidade de autorização de despesa, nos termos do regime jurídico do aprovisionamento, a fim de alertar para esse importante requisito prévio à assinatura de contratos públicos (neste caso plurianuais).

Ainda como clarificação, importaria igualmente fazer constar do artigo 20º da proposta uma referência expressa às dispensas de pagamento de contribuições da segurança social introduzida no âmbito das medidas de combate ao impacto social da pandemia COVID-19⁴³.

(v) Questões jurídicas relativas à execução orçamental em geral

Por fim, importa tecer algumas considerações eminentemente jurídicas quanto às disposições da proposta de lei relativas à execução orçamental.

Desde logo importará, como aliás ao longo de todo o texto da proposta e seus anexos, substituir referências a “Orçamento Geral do Estado” e “OGE” por referências a “Orçamento do Estado” e “OE”, sempre que se refira ao orçamento da Administração Central e RAEOA, por oposição a todos os orçamentos da proposta de lei e a fim de repercutir a alteração terminológica proposta supra – desde logo importará fazê-lo no artigo 24º da proposta, uma vez que apenas as regras de execução do OE são aprovadas, a cada ano, por decreto do Governo, e não as do Orçamento da Segurança Social.

-
- Secretariado Técnico da Administração Eleitoral;
 - TATOLI - Agência Noticiosa de Timor-Leste, I.P..

⁴³ Propomos um novo nº 3 para o artigo em causa: « 3. Sem prejuízo do disposto nos números anteriores, as entidades empregadoras do setor privado podem ainda beneficiar da dispensa do dever de pagamento de contribuições do regime contributivo da segurança social, nos termos do Decreto-Lei n.º 16/2020, de 30 de abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 28/2020, de 22 de julho.»



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Quanto aos debates trimestrais sobre a execução orçamental, previsão habitual nas leis de orçamento e para 2020 constante do artigo 25º da proposta, importará corrigir uma lacuna jurídica do artigo 44º LOGF (enquanto se aguarda pela aprovação da já anunciada nova Lei de Enquadramento Orçamental), que não refere um relatório de execução orçamental ao 12º mês apesar de tal relatório constar do artigo 171º do Regimento do Parlamento Nacional⁴⁴.

Finalmente, no que respeita aos vários tipos de responsabilidade relevantes para uma correta execução orçamental, a saber responsabilidade civil, financeira e criminal (a par da responsabilidade política), importará introduzir uns esclarecimentos que se crê importantes no artigo 26º da proposta:

- a) O n.º 3 do artigo 26º da proposta, referente à efetivação da responsabilidade financeira, refere expressamente a condenação na reposição da quantia correspondente a um pagamento indevido, sem referir a possibilidade de multa⁴⁵ que importará concomitantemente referir;
- b) Os n.ºs 4 e 5 do artigo 26º da proposta refere especificadamente a legislação que densifica a responsabilização financeira e criminal sem referir os pressupostos e termos legais da responsabilidade civil, que importa referir a fim de clarificar e completar a norma.

⁴⁴ Propomos, como aditamento ao corpo do artigo 25º da proposta de lei: « *devendo o Governo apresentar ao Parlamento, em acréscimo aos relatórios sobre a evolução do orçamento previstos no artigo 44.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, um relatório de execução orçamental relativo ao ano fiscal de 2020 nos três meses subsequentes ao termo do ano financeiro, nos termos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 44.º daquela lei, com as devidas adaptações.* »

⁴⁵ nos termos dos artigos 50º e seguintes da Lei 9/2011, de 17 de agosto, alterada pelas Leis 3/2013, de 11 de setembro, e 1/2017, de 18 de janeiro



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

III. PANORAMA ECONÓMICO E FISCAL PARA 2020

(i) Evolução Recente

Segundo as últimas projeções do Ministério das Finanças (MF), a atividade económica de Timor-Leste (PIB não-petrolífero) cresceu 2,7% em 2019, após dois anos consecutivos de queda (-3,8% em 2017 e -0,8% em 2018, o que representa uma revisão em baixa face às anteriores previsões do MF de -3,5% e -0,7%, respetivamente). Para tal contribuiu, o crescimento significativo do consumo público (9,5%), que mais do que compensou a redução significativa do investimento público (-14,4%). A procura externa líquida (excluindo gás e petróleo) deverá apresentar um contributo negativo como consequência do aumento das importações. Projeta-se também um aumento do investimento privado permanecendo, no entanto, em níveis bastantes reduzidos (115,0 milhões de dólares norte-americanos, doravante simplesmente dólares). Adicionalmente, projeta-se uma estabilização do consumo privado, fixando-se em 1.040,0 milhões de dólares.

O crescimento económico em 2019, apesar de positivo, é ainda bastante inferior ao objetivo de crescimento de 7% descrito no Plano Estratégico de Desenvolvimento como necessário para tornar Timor-Leste num país com rendimentos médio-altos até 2030.

Tabela 1 – Componentes do PIB real não-petrolífero (milhões USD)

Componentes do PIB	2018	2019	2018	2019
Consumo privado	1037	1040	2,6%	0,3%
Consumo público	864	946	-1,0%	9,5%
Investimento privado	70	115	-51,0%	64,3%
Investimento público	465	398	16,0%	-14,4%
Exportações líquidas	-881	-891	-2,0%	-1,1%
PIB	1578	1620	-0,8%	2,7%

Fonte:Ministério das Finanças.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

No primeiro semestre de 2020, os vários indicadores económicos e orçamentais indiciam uma queda da economia. No entanto, salienta-se que esta queda foi minorada devido ao comportamento da atividade económica no 1º trimestre.

Por um lado, somente 21,3% do orçamento previsto em 2020 para o Fundo de Infraestruturas foi executado, tendo-se registado uma queda da despesa com capital e desenvolvimento de 8,7%, face ao primeiro semestre de 2019.

Um outro indicador da atividade económica são as receitas fiscais, que registaram uma queda de 12,5% no primeiro semestre face ao mesmo período do ano anterior.

Adicionalmente, registou-se uma redução de 36% no tráfego comercial no Aeroporto de Díli (carga em Kg) e uma redução de 35% na aquisição de motociclos e veículos ligeiros de passageiros.

Ainda assim, registou-se um aumento de 25% de veículos pesados registados, sendo este um indicador de investimento privado. Por último, as importações de mercadorias caíram 13,2%, indiciando uma queda da despesa nacional (consumo e investimento).

(ii) Previsão para 2020

Em 2020, a situação pandémica, o Estado de Emergência, a incerteza política, o atraso na aprovação do Orçamento do Estado para 2020 e o recurso ao regime de duodécimos, deverá conduzir a uma queda abrupta do PIB não-petrolífero. O Ministério das Finanças prevê uma redução de 6%, o que se encontra em linha com as previsões das várias instituições internacionais, designadamente: (i) o Fundo Monetário Internacional previa em abril uma queda de 3%; (ii) o Asian Development Outlook de setembro de 2020, estima uma diminuição de 6,3%, e, (iii) em abril o Banco Mundial previu uma contração de 5%.

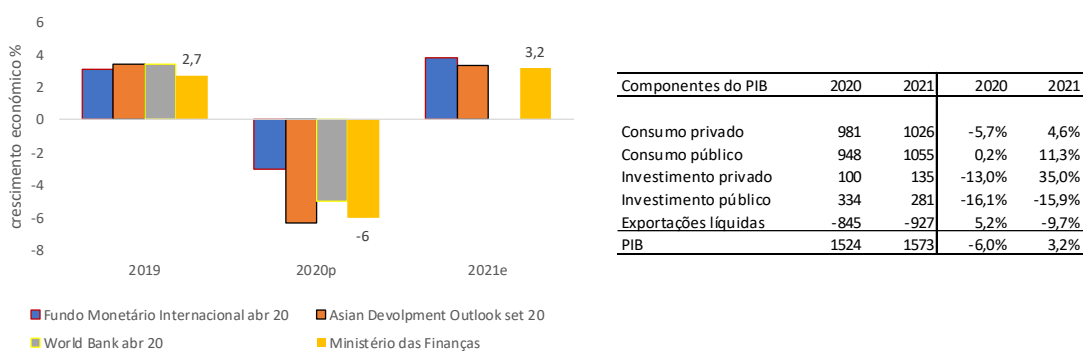
Neste contexto, a previsão do Ministério das Finanças pode ser considerada como prudente. O mesmo sucede relativamente à previsão para o ano de 2021, de crescimento de 3,2%.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Figura 1 – Previsão do PIB real não-petrolífero (milhões USD)



Componentes do PIB	2020	2021	2020	2021
Consumo privado	981	1026	-5,7%	4,6%
Consumo público	948	1055	0,2%	11,3%
Investimento privado	100	135	-13,0%	35,0%
Investimento público	334	281	-16,1%	-15,9%
Exportações líquidas	-845	-927	5,2%	-9,7%
PIB	1524	1573	-6,0%	3,2%

Fonte: Ministério das Finanças

Para o comportamento da economia em 2020, segundo o Ministério das Finanças, deverão contribuir as quedas significativas do consumo privado (-5,7%), do investimento privado (-13%) e do investimento público (-16,1%). Como consequência do menor investimento e consumo, deverá observar-se uma redução das importações e o consequente contributo positivo da procura externa líquida. O consumo público deverá permanecer estável em virtude das medidas de resposta e estímulo económico tomadas a 17 de abril.

Segundo as projeções, o investimento público irá apresentar uma redução significativa durante o período analisado, nomeadamente irá cair a uma taxa média anual de 15,2% durante o período 2019 e 2020, situação preocupante face às necessidades de infraestruturas que Timor-Leste ainda apresenta.

Ressalva-se a diferença que existe entre a rubrica orçamental despesas de capital de desenvolvimento e o investimento público, enquanto conceito usado no panorama económico. Ambos dizem respeito a investimento, mas diferem no registo. As rubricas orçamentais são registadas considerando a contabilidade de caixa (i.e. registam os pagamentos e



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

recebimentos). Já o cálculo do PIB real não petrolífero é analisado na ótica de compromissos (i.e. o registo é efetuado no momento em que o encargo, a despesa é assumida e não quando é paga)^{46, 47}. A diferença entre ambos é, sobretudo, a dívida comercial e pagamentos em atraso (na ótica de compromissos estes não existem)⁴⁸. Nesse contexto, faz sentido que haja anualmente diferenças entre os valores da despesa de capital e o investimento público. No entanto, verificam-se de um ano para o outro variações que necessitam de melhor explicação.

A diferença entre os valores da despesa de capital e do investimento público foi de 89,7 milhões de dólares, passando a ser nula em 2019. Em 2020 espera-se que seja de 120,6 milhões de dólares.

Tabela 2 – investimento público e despesas de capital (milhões USD)

	2018	2019	2020
investimento público	465	398	334
Despesas de Capital e Desenvolvimento	375,3	400,7	213,4
Diferença	89,7	-2,7	120,6

Fonte: Ministério das Finanças

⁴⁶ Para analisar a política de investimento público do Governo deve-se ter em consideração a ótica de compromisso. Nesta ótica, a despesa em investimento público indica quais as obrigações contratuais, a que o Governo se compromete, que refletem a aquisição de ativos fixos. Os ativos fixos são ativos produzidos e utilizados na produção durante mais de um ano.

⁴⁷ Segundo a previsão do PIB não petrolífero por parte do Ministério das Finanças, haverá nos próximos anos um desinvestimento público na economia não petrolífera.

⁴⁸ Parte da diferença verificada entre a despesa de capital e o investimento público é justificada pelos reduzidos desembolsos (pagamentos) comparativamente com os montantes contratuais dos projetos de construção civil, i.e., devido à elevada dívida comercial (não financeira) e pagamentos em atraso do Governo.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Olhando mais em concreto para o investimento público, o Ministério das Finanças refere que este vai cair (-16,1%) em 2020 e (-15,9%) em 2021. Por outro lado, indica que as despesa de capital irão aumentar 335% em 2021 (de 153,4 milhões de dólares em 2020 para 667,8 milhões de dólares em 2021). Este acréscimo também carece de explicação mais pormenorizada. No entanto, é de prever que esta explicação se encontre na proposta de Orçamento de Estado para 2021.

Relativamente à inflação, o Ministério das Finanças prevê que em 2020 seja de 0,9%, valor similar ao que projecta para 2019. No entanto, chama-se a atenção para o aumento previsto para o preço do arroz tailandês, a referência para Timor-Leste, que se prevê aumentar 8% entre 2019 e 2020 e ainda a queda dos preços do café. Caso se verifique esta situação, irá diminuir o rendimento disponível das famílias (o arroz representa uma grande parte da sua alimentação) e do rendimento dos exportadores de café.

Por outro lado, após uma apreciação ligeira do dólar americano nos últimos anos, verificou-se uma forte depreciação que se iniciou em finais de abril, o que deverá contribuir positivamente para as exportações no 2.º semestre.

Por último, a redução da procura global de petróleo em virtude da pandemia de COVID-19, conduziu à redução do preço internacional do barril de petróleo (brent). Após atingir um mínimo de 17,6 dólares por barril em 17 de abril, o preço do petróleo estabilizou em aproximadamente 42,0 dólares desde inícios de junho. O MF prevê que o preço médio em 2020 vá ficar acima dos 40,0 dólares por barril, o que representa uma diminuição de 33% relativamente a 2019. Também prevê que o preço aumente para os 50,0 dólares por barril em 2021.

(iii) Indicadores Estruturais

O nível baixo de investimento privado de Timor-Leste encontra-se justificado no Índice “Doing Business 2020”⁴⁹ divulgado pelo Banco Mundial. Neste, Timor-Leste é um dos 10

⁴⁹Fonte: *Relatório Doing Business 2020*, do Banco Mundial, disponível em <https://www.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2020>.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

países do mundo mais difíceis para fazer negócios, ocupando a 181ª posição num total de 190 países listados.

Segundo o Banco Mundial, por forma a estimular o investimento privado torna-se necessário concentrar esforços em medidas que visem a proteção dos investidores minoritários, que facilitem o registo de propriedade, que garantam que o contrato seja executado fielmente pelas partes – considerando o tempo e o custo para a resolução de disputas comerciais - e que facilitem a obtenção de crédito.

A dificuldade na obtenção de crédito é expressa no nível elevado das taxas de juro comercial e de crédito, que rondavam os 16% em maio de 2020. Tal deve-se ao elevado risco de mercado e liquidez das empresas e famílias em Timor-Leste, apesar da baixa taxa de inflação e taxa de referência do dólar norte-americano.

Existem diversos mecanismos que permitem a redução da taxa de juro, nomeadamente garantias bancárias, existência de mercados que permitam a diversificação de fontes de financiamento por parte das empresas e a redução da duração e custo dos procedimentos de insolvência, assim como a robustez do regime jurídico aplicável aos processos de liquidação e reorganização de empresas.

Pela positiva, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), no seu Relatório Estados de Fragilidade 2020, publicado no dia 17 setembro⁵⁰, retira Timor-Leste da lista dos Estados considerados frágeis. Tal resulta de, segundo a OCDE, os investimentos sustentados ao longo do tempo na mitigação de conflitos, o fortalecimento de instituições políticas e a construção de resiliência económica.

(iv) Análise de sustentabilidade

Foi apresentado nos livros orçamentais uma análise de sustentabilidade fiscal. Para tal, defende a política governamental atual a concentração da despesa nos primeiros anos, com

⁵⁰ Publicado em: <http://www.oecd.org/dac/states-of-fragility-fa5a6770-en.htm>



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

orçamentos governamentais elevados a curto prazo. Os valores relativos ao PIB e à inflação são os estimados pelo Ministério das Finanças.

Com base nessa análise, o Fundo petrolífero irá esgotar-se em 2035⁵¹. Nesse sentido, o Ministério das Finanças prevê que, seguindo a estratégia atual, a despesa terá que cair 71% em dois anos (2034 e 2035), designadamente a despesa terá que se fixar em 659,0 milhões de dólares em 2035. Salieta-se que este montante não seria suficiente para financiar atualmente a soma da despesa com salários e vencimentos e despesa com bens e serviços.

Nesse contexto, pode-se concluir que caso não se tomem medidas adicionais durante o período em causa (até 2033) podemos estar perante um problema de sustentabilidade das finanças públicas.

As medidas adicionais podem passar por uma diversificação das fontes de financiamento através quer de um aumento de receita fiscal, quer de novos instrumentos de dívida pública de longo prazo – o limite de para novos empréstimos externos a serem negociados em 2020 é de 200 milhões de dólares. Adicionalmente, deverá existir um estímulo ao investimento privado por forma a que a atividade económica não esteja tão dependente do consumo público e do investimento público⁵².

IV. PLANO E PRIORIDADES PARA 2020

O Governo resume o seu plano e prioridades para o ano 2020 no ponto 2.3, páginas 19 a 22 do livro orçamental n.º 1 que acompanha a Proposta de Lei n.º 22/V (3ª) – Orçamento Geral do Estado para 2020, onde dá a conhecer os objetivos e prioridades globais que definiu em 2019 para o período de 2020 a 2023, e se alinham com o Programa do VIII Governo, com o

⁵¹ O Ministério das Finanças considera que o Fundo Petrolífero não irá obter um retorno real de 3 por cento no médio prazo. Tal obrigaria a uma alocação consideravelmente maior em ações, o que é considerado um risco excessivo para Timor-Leste.

⁵² Nos livros orçamentais é referida a necessidade de ultrapassar a questão da base tributária, melhorar a capacidade de cobrança de receitas, introduzir novos instrumentos fiscais e rever os instrumentos existentes, visitar políticas tributárias e legislação que promova investimentos e aumentar a cobrança de receitas.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Plano Estratégico de Desenvolvimento 2011-2030 (PED) e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

No livro o Governo prudentemente alerta para que objetivos que estimava atingir até 2023, centrados no aumento do crescimento económico, na redução da pobreza e na melhoria das oportunidades inclusivas de emprego, poderão vir a merecer ajustamentos anuais em função do progresso observado e das necessidades mais imediatas do país. De facto, o Governo e também o Parlamento Nacional não podem ficar indiferentes à exposição prolongada de Timor-Leste em 2020 à ameaça global da pandemia provocada pelo vírus COVID-19 e aos impactos socioeconómicos dela decorrentes. A prorrogação da vigência do regime duodecimal em 2020 provocou também constrangimentos adicionais e consideráveis desafios à gestão das finanças públicas.

O Plano do Governo identifica três setores prioritários para o ano 2020, dois dos quais de estabilização:

Prioridade 1 – Estabilização do Setor Social (32% da dotação do OGE 2020)

- Saúde: Continuar a melhorar a qualidade e a prestação de serviços do setor da saúde, especialmente em resposta à pandemia de COVID-19;
- Educação: Melhorar de forma inclusiva a qualidade educativa e formativa de forma a responderem às necessidades da economia;
- Saneamento básico: Melhorar a água potável e as infraestruturas de saneamento, de modo a garantir a qualidade de vida e saúde e a prevenir doenças;

A proposta de lei de Orçamento Geral do Estado para 2020 (PPL de OGE 2020) destina 32% da dotação global a Ministérios e Instituições do Setor Social (7% para a Educação, 14% para a Proteção Social e Educação e 10% para a Saúde).

Prioridade 2 – Estabilização do Setor Económico (51% da dotação do OGE 2020)

- Setor privado: Facilitação do investimento no setor privado e priorização de pequenas e médias empresas;
- Emprego e produtividade: Criação de oportunidade de emprego para aumentar a produtividade nacional e oportunidades para todos;
- Diversificação e crescimento económico, de forma inclusiva e sustentável;



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

A proposta de OGE 2020 destina 51% da dotação total ao setor de Assuntos Económicos (27,5% para o Desenvolvimento Económico e 23,3% para o Desenvolvimento de Infraestruturas).

Prioridade 3 – Reforma da Administração Pública, Reforma Económica, Reforma Judicial e Reforma da Gestão das Finanças Públicas.

A proposta de lei aloca 3,8 milhões de dólares ao Ministério da Justiça para o Programa de reforma cadastral, passaportes e bilhetes de identidade e 0,73 milhões de dólares para a alteração de escalões salariais dos funcionários públicos. O Governo não deixa mais pistas relativamente a esta terceira prioridade para 2020, omitindo informação acerca das medidas concretas que deseja tomar no âmbito da Reforma da Gestão das Finanças Públicas e da Reforma Económica.

Mais à frente no livro 1, o Governo dá destaque à revisão nacional voluntária dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que conduziu em 2019 e cujas conclusões sublinham a necessidade de investimento prioritário na correção das assimetrias entre municípios, ao nível da saúde e educação, de o Estado apostar mais num ensino de qualidade e de prestar maior apoio às mulheres vulneráveis e às pessoas portadoras de deficiência. Aquela revisão voluntária nacional evidenciou também a existência de um setor privado insipiente e a necessidade de se assegurar emprego digno para os jovens, e de se investir na sua qualificação e, finalmente, de se promover a diversificação económica e a criação em empregos em setores produtivos intensivos, entre eles o turismo e a agricultura. Uma outra conclusão da revisão foi a necessidade de se dar atenção à saúde infantil, combatendo a má nutrição e a insegurança alimentar infantil, melhorando o acesso à água potável e o saneamento básico.

Por último, a revisão conduzida pelo Estado em 2019 evidenciou a necessidade de fortalecimento do setor da justiça, de se encontrarem novas formas de financiamento do Estado menos assentes no petróleo, e de se encontrar uma estratégia integrada de financiamento do Estado.

Nas páginas 42 a 46 do livro orçamental n.º 1 identificam-se as principais medidas governamentais para 2020 e as despesas a elas associadas somando 875,4 milhões de dólares, distribuídas pelas cinco categorias de despesa, designadamente:

- **Salários e Vencimentos (medidas principais):**



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Medidas	Entidade abrangida	Custo (milhões USD)
Aumentos salariais resultantes da promoção de efetivos	PNTL	1,3
Promoção de funcionários públicos	Várias linhas ministeriais	0,73
Total - principais medidas em Salários e Vencimentos	-	2,03

• Bens e Serviços (medidas principais):

Medidas	Entidade abrangida	Custo (milhões USD)
Geradores elétricos de Hera e Betano - compra de combustível e manutenção das torres de transmissão elétrica e das subestações, para os (inclui o pagamento de dívidas)	MOP	158,4
Projetos de respostas de saúde e de recuperação económica	Fundo COVID-19	85,6
Fundo de Contrapartidas (onde se inclui a construção no navio <i>Nakroma II</i>)	Dotações para todo o Governo	17,0
Prestação de serviços jurídicos ao Estado	Dotações para todo o Governo	10,0
Pagamento de quotas a instituições internacionais	Dotações para todo o Governo	2,3
Programas de Bolsas de Estudo, formação técnica, profissional e outra formação	FDCH	10,7
Desenho - projetos de estradas e de água e saneamento	MOP	10,0
Programa de controlo de cheias na costa e no interior	MOP	5,0
Manutenção - projetos de água e saneamento em zonas urbanas e rurais	MPP	3,0



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Aquisição de medicamentos e bens farmacêuticos	SAMES	5,5
Continuação do programa de reforma cadastral	MJ	3,8
Materiais para passaportes e bilhetes de identidade		
Compra de combustível e manutenção do navio <i>Nakroma</i>	APORTIL	1,5
Apoio à saúde e alojamento de membros do Governo	MPCM	1,2
Total - principais medidas em Bens e Serviços	-	307,5

• **Capital Menor (Medidas principais)**

Medidas	Entidade abrangida	Custo (milhões USD)
Financiamento de projetos de respostas de saúde e de recuperação económica	Fundo COVID-19	4,1
Compra de um transformador elétrico, contadores pré-pago e equipamento hídrico	MOP	2,5
Total - principais medidas em Capital Menor	-	6,6

• **Capital de Desenvolvimento (Medidas principais)**

Medidas	Entidade abrangida	Custo (milhões USD)
Continuação de projetos plurianuais (excluindo empréstimos)	FI	124,1
Conclusão de projetos de linha ministeriais retidos e dotados novamente	?	13,2
Financiamento de projetos de respostas de saúde e de recuperação económica	Fundo COVID-19	10,2
Conclusão de projetos do PDIM retidos e dotados novamente	PDIM?	5,9
Total - medidas principais em Capital de Desenvolvimento	-	153,4



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

• **Transferências Públicas (Medidas principais)**

Medidas	Entidade abrangida	Custo (milhões USD)
Projetos de respostas de saúde e de recuperação económica	Fundo COVID-19	120,5
Pagamentos de pensões a ex-combatentes	MACLN	93,3
Financiamento da TIMOR GAP, IPG e ANPM para 2020	MPM	13,4
Pagamento do Regime Contributivo e não Contributivo da SS	MSSI	44,6
Pagamento de um programa de assistência social a nível comunitário	MSSI	9,2
Programa relativo ao VIH/Sida	MSSI	0,58
Tratamentos no estrangeiro, cuidados de saúde primários e subsídios aos médicos cubanos em TL	MS	11,5
Amortização de empréstimos contraídos pelo Estado	Dotações para todo o Governo	8,0
Pagamento de pensões de ex-titulares e ex-membros de órgãos de soberania	Dotações para todo o Governo	5,5
Apoio à Conferência Episcopal/ Igreja	Dotações para todo o Governo	5,0
Contribuições de apoio financeiro internacional	Dotações para todo o Governo	1,0
Secretariado do g7+	Dotações para todo o Governo	1,0
PNDS	MAE	7,2
Programa destinado a aumentar a capacidade da administração municipal – política de descentralização	MAE	1,3
Capitalização do BNCTL	Dotações para todo o Governo	65,0
Pagamento de taxas bancárias sobre bens importados para projetos de concessões	Dotações para todo o Governo	4,0
Concessões para escolas públicas e privadas, pagamento de salários de professores e custos operacionais das escolas do CFE	MEJD	4,0



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Apoio a eventos desportivos e atividades de jovens, incluindo um subsídio para a Federação do Futebol e para a Liga Amadora	SEJD	1,1
Apoio a ONG, a construção de igrejas de Ai-Mutin e Becora e atividades diversas da sociedade civil	Gabinete do PM	3,4
Medidas de contingência referentes a desastres naturais	MI	1,9
Subvenção às Bancadas Parlamentares e ao Projeto Parlamentar gerido pelo PNUD	PN	1,8
Subsídio à RTTL, à agência noticiosa TATOLI e à rádio comunitária.	SECS	1,8
Subsídio destinado a grupos de cooperativas	SE Cooperativas	0,786
Total - medidas principais em Transferências Públicas	-	405,9

Em 12 de agosto de 2020 o Conselho de Ministros aprovou o Plano de Recuperação Económica, um programa destinado a estimular a recuperação económica no pós COVID-19 através da aplicação de um conjunto de medidas de mitigação dos impactos económico-sociais da crise, no curto prazo (2020) e no médio e longo prazos (horizonte 2021-2022), divididas por áreas e setores prioritários de intervenção incidindo sobre a agricultura, o turismo, a habitação, o capital humano (educação, saúde e proteção social) e a reforma institucional.

No curto prazo, as medidas de mitigação e recuperação económica aprovadas pelo Governo, com custos estimados em 113,0 milhões de dólares, visam o apoio às famílias e aos produtores locais, com a introdução de uma “cesta básica” nos meses de novembro e dezembro e no apoio ao setor privado - empresas e outras entidades empregadoras – assentando na atribuição de um subsídio para apoio à retoma económica (agosto a dezembro), dispensa contributiva da parcela a cargo das entidades empregadoras (julho a dezembro) e apoio especial a trabalhadores do setor informal (outubro a dezembro).

Na proposta de lei de OGE 2020, o Governo repartiu essa verba de 113,0 milhões de dólares destinado a financiar as medidas de curto prazo previstas no Plano de Recuperação Económica, entre as categorias de Bens e Serviços e Transferências Públicas do orçamento do Ministro Coordenador dos Assuntos Económicos, o que tornará difícil senão mesmo impossível a sua execução, sem ultrapassar os limites de alterações orçamentais consagrados no n.º 1 do artigo 38.º da Lei n.º 2/2020, de 6 de abril sobre Orçamento e Gestão Financeira.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Tratando-se de medidas de mitigação dos impactos económico-sociais que visam responder às consequências económicas das medidas de prevenção e combate à doença COVID-19, seria mais adequado e exequível alocar essa verba diretamente ao Fundo COVID-19.

V. RECEITAS E DESPESAS DO ESTADO PARA 2020

A Proposta de Lei n.º 22/V (3ª) contém a previsão das despesas a realizar no âmbito do Orçamento do Estado (OE) entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2020 e a estimativa de receitas a serem cobradas no mesmo período para financiamento daquelas. A previsão de despesas e de receitas para o ano 2020 ascende a 1.497,1 milhões de dólares americanos (unidade monetária doravante designada por dólares). No OE incluem-se o Fundo Consolidado de Timor-Leste (FCTL), o Fundo Especial de Desenvolvimento de Capital Humano (FDCH) e o Orçamento da Região Administração Especial de Oecusse-Ambeno (RAEOA e ZEESM);

Mas esta proposta de lei engloba igualmente o Orçamento da Segurança Social (OSS), compreendendo todas as despesas e receitas do Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) e do Fundo de Reserva da Segurança Social (FRSS). O OSS prevê despesas e receitas no montante de 138,4 milhões de dólares. No seu conjunto, as propostas de OE e de OSS constituem a proposta de OGE para 2020.

O articulado e as tabelas orçamentais incluídas na proposta de lei de OGE 2020 fornecem informação essencial para a sua análise. O fato de não se encontrarem uniformizadas, no tocante às unidades monetárias que utilizam, dificultou de sobremaneira a tarefa de análise da Comissão “C”. É o caso da Tabela I do Anexo I que é expressa em milhões de dólares, da Tabela II do Anexo I expressa em milhares de dólares e das tabelas respeitantes ao Orçamento da Segurança Social apresentadas em dólares, entre outras. Espera-se que na proposta orçamental para 2021 o Governo consiga ultrapassar a situação.

As despesas e receitas propostas para o OE (incluindo o FCTL, o FDCH e RAEOA) distribuem-se do seguinte modo:



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

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Tabela 3 – despesas e receitas propostas para o OE 2018-2024

	2018 concr.	2019 orçam.	2020 orçam.	2021	2022	2023	2024
Total da despesa (inc. empréstimos)	1.195,5	1.482,0	1.497,1	2.083,0	2.080,4	1.845,6	1.730,5
Total da despesa (exc. empréstimos)	1.156,3	1.395,0	1.437,1	2.002,8	2.026,5	1.799,7	1.696,7
<i>Correntes</i>	<i>812,4</i>	<i>1.049,8</i>	<i>1.274,8</i>	<i>1.325,8</i>	<i>1.378,8</i>	<i>1.433,9</i>	<i>1.491,3</i>
Salários e vencimentos	197,2	214,2	206,7	215,0	223,6	232,5	241,8
Bens e serviços (inc. FDCH)	302,7	472,9	499,3	519,3	540,1	561,7	584,2
Transferências públicas	312,5	362,7	568,7	591,5	615,1	639,7	665,3
<i>Capital</i>	<i>383,1</i>	<i>432,2</i>	<i>222,3</i>	<i>757,3</i>	<i>701,6</i>	<i>411,7</i>	<i>239,2</i>
Capital Menor	7,8	31,5	8,9	9,3	9,7	10,0	10,5
Capital e Desenvolvimento (inc. empréstimos)	375,3	400,7	213,4	748,0	691,9	401,6	228,8
Receita	741,1	727,6	716,7	719,0	691,1	662,6	639,7
Receita doméstica	190,8	198,6	172,3	183,5	190,8	198,8	206,6
Rendimento Sustentável Estimado (RSE)	550,4	529,0	544,4	535,6	500,3	463,7	433,1
Saldo fiscal	(454,4)	(754,4)	(780,4)	(1.364,0)	(1.389,2)	(1.183,0)	(1.090,8)

Fonte: Livro 1 – Panorama Orçamental

A variação das despesas do OE entre 2019 e 2020 apresenta-se na tabela seguinte:

Tabela 4 – variação das despesas do OE entre 2019 e 2020

	OGE 2019	OGE 2020	Varição quantitativa	Varição %
Salários e Vencimentos	214,2	206,7	(7,5)	(3,5%)



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

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Bens e Serviços	472,9	499,3	26,4	5,6%
Transferências Públicas	362,7	568,7	206	56,8%
Capital Menor	31,5	8,9	(22,6)	(71,7%)
Capital de Desenvolvimento	400,7	213,4	(187,3)	(46,7%)
Total da Despesa (inc. Empréstimos)	1.482,0	1.497,1	15,1	1%

Fonte: Comissão E

(i) Fontes de financiamento e receitas do Orçamento de Estado para 2020

Para financiar as suas despesas em 2020 (OE) o Governo propõe-se utilizar sete fontes diferentes de financiamento, conforme indicado na Tabela I do Anexo I à PPL OGE 2020 que aqui se sintetiza:



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

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Tabela 5 – Receitas a serem cobradas pelo Estado em 2020

Tabela I do Anexo I da PPL OGE 2020 - Estimativa das receitas a serem cobradas pelo Estado (milhões de dólares)	
Categoria de Receita	Valor
Transferências do Fundo Petrolífero	963,9
Receitas Tributárias	165,0
Receitas próprias da RAEOA e dos SFA	6,8
Doações de Parceiros de Desenvolvimento (UE e OIT)	10,7
Juros	0,5
Parte do saldo depositado na conta do Tesouro	214,2
Parte do saldo depositado na conta da RAEOA-ZEESM	76,0
Empréstimos externos concessionais	60,0
Total de Receitas do OGE propostas para 2020	1 497,1

Fonte: Livro 1 – Panorama Orçamental (adaptado)

As previsões do Governo apontam para uma quebra de 9,5% das receitas em 2020 comparativamente a 2019, refletindo esse acentuado declínio o prolongado estado de recessão do país, em que a quebra na confiança tributária foi o principal fator a contribuir para a descida global da receita não petrolífera. O Executivo antevê uma retoma da economia nacional e internacional já a partir de 2021 que se deverá manter até 2024, bem como, o crescimento positivo das receitas domésticas não-petrolíferas em 6,5% nesse mesmo ano, graças ao aumento da atividade do setor privado, à estabilidade política e à continuidade de projetos de investimento públicos.

a) Transferências do Fundo Petrolífero

O Governo solicita ao Parlamento Nacional autorização para transferir do Fundo Petrolífero em 2020, até 963,9 milhões de dólares, 544,4 milhões correspondendo ao Rendimento



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Sustentável Estimado (RSE) e os restantes 419,5 milhões a levantamentos acima do RSE. A próxima tabela assinala-os:

Tabela 6 – Transferências do Fundo Petrolífero em 2020

Fontes de Financiamento do OE 2020 PPL n.º 22/V (3ª)	Valor (milhões de dólares)
Transferência do Rendimento Sustentável Estimado (RSE) ⁵³	544,4
Transferências do Fundo Petrolífero acima do Rendimento Sustentável Estimado (RSE)	419,5
Valor total a transferir do Fundo Petrolífero em 2020	963,9

Fonte: Livro 1 – Panorama Orçamental (adaptado)

Acrescenta-se que estando o ano 2020 quase a terminar, houve necessidade de efetuar dois levantamentos a partir do Fundo Petrolífero, previamente autorizados por leis do Parlamento Nacional, para financiamento das despesas orçamentais temporários (DOT) durante a vigência do regime duodecimal durante o ano, e financiar também o recém-criado Fundo COVID-19.

A Lei n.º 2/2020, de 6 de abril, autorizou a primeira transferência extraordinária do Fundo Petrolífero em 2020, no valor de 250,0 milhões de dólares americanos, atribuindo 100,0 milhões de dólares para as despesas normais do Estado (DOT) e 150,0 milhões de dólares ao financiamento do novo Fundo Covid-19. O primeiro levantamento do Fundo Petrolífero (FP) ocorreu no 2.º trimestre do ano. Dois meses depois, o Parlamento Nacional, com a Lei n.º

⁵³ Correspondendo a 3% da riqueza estimada do Fundo Petrolífero.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

5/2020, de 30 de junho, autorizou uma segunda transferência extraordinária do Fundo Petrolífero (FP), no valor de 216,8 milhões de dólares, que atribuiu mais 150 milhões de dólares à cobertura das atividades regulares do Estado (DOT) e um reforço de 69,5 milhões de dólares à dotação do Fundo Covid-19.

O livro orçamental n.º 1 na versão em língua portuguesa dedica as páginas 23 a 40 à projeção das receitas, começando por fazer referência à queda significativa das receitas domésticas não petrolíferas durante o segundo trimestre do ano devido a aplicação do Estado de Emergência no país com o objetivo de impedir a propagação do vírus COVID-19. Essa medida terá tido um impacto adverso no consumo e criou também uma pressão significativa direta sobre a coleta de receitas, pelo Estado. Também o substancial atraso na aprovação da lei do OGE 2020 obrigou o Estado a financiar a sua atividade com dotações duodecimais e tudo isso reduziu a confiança do setor privado na economia.

Assinala-se que face ao desempenho do Fundo Petrolífero observado ao longo do corrente ano, o Governo procedeu à alteração do preço do petróleo este ano e atualizou o valor do RSE para o ano 2020, de 536,8 para 544,4 milhões de dólares (+1,4%). A alínea d) do artigo 9.º da Lei do Fundo Petrolífero⁵⁴ obriga a que explicação detalhada sobre os motivos que levam a considerar como sendo no interesse de Timor-Leste a longo prazo que se efetue a transferência em montante superior ao Rendimento Sustentável Estimado.

A riqueza atual do Fundo Petrolífero estimada em agosto para o ano 2020, está calculada cerca de 18,2 mil milhões de dólares, assentando esse cálculo num preço médio do barril *Brent* estimado em 41,2 dólares. Em 28 de setembro de 2020 o preço de mercado do barril de *Brent* situava-se em 42,52 dólares⁵⁵.

O Fundo Petrolífero continua a manter-se como fonte principal de financiamento do Estado, representando as receitas petrolíferas mais de 80% das receitas do país, mas os levantamentos a partir do mesmo continuam a reger-se pelo valor do Rendimento Sustentável Estimado (RSE), de forma a assegurar a sua sustentabilidade.

No livro orçamental n.º 1 o Governo chama a atenção para a diminuição das receitas petrolíferas à medida que a produção dos campos atualmente em exploração caminham para

⁵⁴ Lei n.º 9/2005 de 3 de agosto, Lei do Fundo Petrolífero, na redação atual

⁵⁵ <https://br.investing.com/commodities/brent-oil-historical-data>



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

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

o esgotamento, e para a necessidade de se dar prioridade à Reforma Fiscal e da Gestão das Finanças Públicas, ultrapassando a questão da base tributária, melhorando a capacidade de cobrança de receitas, introduzindo novos instrumentos fiscais e revendo os existentes, melhorando a legislação que promova o investimento e o aumento da cobrança de receitas fiscais e não fiscais. As projeções de crescimento da receita para 2021 não refletem ainda a projeção de receitas adicionais resultantes das duas reformas.

Uma tabela apresentada na página 24 oferece uma estimativa das receitas petrolíferas e não petrolíferas até 2024. A Comissão “C” considera relevante incorporar essa tabela no presente parecer, por refletir a difícil situação recessiva que o país atravessa e a pressão cada vez maior que recai sobre a riqueza acumulada no Fundo Petrolífero, à medida que exploração de petróleo e gás se aproximam do seu esgotamento em 2024:

Tabela 7 – Projeção de receitas domésticas petrolíferas e não petrolíferas até 2024

Receitas (milhões de dólares)	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	Concreto	Projeção	Projeção	Projeção	Projeção	Projeção
Receitas domésticas não petrolíferas globais (Incluindo RAEOA-ZESSM)	191,7	172,3	183,5	190,8	198,8	206,6
Receitas petrolíferas (excluindo retorno de investimentos)	756,3	268,7	68,0	32,7	108,7	0
Total de Receitas	948,0	441,0	251,5	223,5	307,5	206,6

Fonte: Comissão E

b) Receita de impostos (e direitos aduaneiros)

As receitas de impostos dividem-se em impostos diretos e indiretos e incluem os impostos cobrados pela RAEOA, compondo a maior fonte de receitas domésticas do país. Em 2020 deverão representar 66% do volume de todas as receitas domésticas, com base nas previsões



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

governamentais. A cobrança de impostos (incluindo direitos aduaneiros) declinou em 2019 comparativamente a 2018. Os direitos de importação caíram quase trinta por cento devido aos baixos níveis de importação de bens e serviços na primeira metade de 2019 enquanto as outras categorias de impostos apresentaram até ligeiros aumentos.

As previsões de 2020 apontam para uma queda acentuada destas receitas tributárias. No segundo trimestre desceram quase 30% relativamente ao mesmo período de 2019. Os impostos indiretos aplicados a bens e serviços têm sido os mais afetados. O Governo estima que os próximos anos tragam um aumento nas receitas tributárias, num cenário macroeconómico mais estável e em resultado das reformas nos sistemas de cobrança tributária e num aumento da base tributária. A projeção de receitas tributárias para 2020 é de 110,5 milhões de dólares.

c) Outra Receita Tributária e Não Fiscal

A outra receita doméstica inclui a restante receita tributária (as taxas) e ainda receita não fiscal (pagamentos), incluindo esta as receitas provenientes da exploração de recursos naturais que não os petrolíferos. Conforme a tabela 10 do livro orçamental n.º 1 o produto das taxas e pagamentos que o Estado estima arrecadar em 2020 é de 51,3 milhões de dólares, menos 5,0 milhões do que em 2019.

d) Doações de Parceiros de Desenvolvimento

A União Europeia (UE) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT) contribuirão em 2020, com doações ao Estado de Timor-Leste na modalidade de apoio direto ao orçamento, no valor de 9,9 e de 0,7 milhões de dólares, respetivamente.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

e) Dívida Pública (financeira)

Em 2020 o Governo estima financiar o OE em 60,0 milhões de dólares com recurso a empréstimos externos, o que significa uma redução de 31% comparativamente com a alocação do OE de 2019. Não existindo novos investimentos significativos e aproximando-se o fim de muitos projetos em curso, essa é a justificação dada pelo Governo para a redução do financiamento público em 2020.

Adicionalmente, o Governo vem propor ao Parlamento que lhe autorize subscrever novos empréstimos externos até ao montante de 200,0 milhões de dólares, ainda este ano. Dificilmente conseguirá concretizar essa sua intenção quando faltam três meses para o final do ano. Por lapso a proposta de lei indica 750,0 milhões de dólares, mas na errata que o MF entregou posteriormente à Comissão “C” o valor foi corrigido para 200,0 milhões de dólares.

A Comissão não conseguiu apurar que projetos pretende o Governo financiar com recurso a esses novos empréstimos e que entidades bancárias os deverão financiar.

f) Parcerias Público-Privadas

As Parcerias Público-Privadas (PPP) são uma outra forma de financiamento da despesa pública que vem sendo privilegiada pelo Governo. Timor-Leste começou a explorar as PPP como modalidade de implementação de projetos de infraestruturas há aproximadamente sete anos.

Em 2020 não está prevista despesa adicional para o financiamento de projetos de infraestruturas na modalidade de Parcerias Público-Privadas (PPP). Timor-Leste começou a explorar em modelo de financiamento há 7 anos, tendo criado uma Unidade dedicada à sua gestão, no seio do Ministério das Finanças. A implementação de uma PPP implica a criação de um quadro formal em que o setor público e o setor privado acordam serem partes num acordo de construção e/ou gestão de infraestruturas de qualidade, em que repartem os custos e os retornos económicos, havendo transferência de parte dos riscos do Estado para o seu parceiro privado.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Atualmente está na fase de construção um projeto de PPP relacionado com o desenho, construção e operação do Porto de Tibar, cujo Acordo de Concessão, aprovado em 2016 e cofinanciado por ambas as partes (o Estado como mutuante e o consórcio privado Timor Port S.A. como concessionário), vigora por um período de 30 anos, devendo as operações do porto ter início em maio de 2022. A contribuição financeira do Estado para esse projeto ascende a 45% do seu custo total, tendo o Estado timorense depositado em 2016, numa conta caucionada (*escrow account*) em Singapura, a totalidade correspondente aos seus desembolsos totais. Essa conta já gerou até junho de 2020 juros de 8,23 milhões de dólares, devendo os mesmos ser transferidos para a conta do Tesouro após o encerramento da mesma. Os juros da conta caucionada totalizavam 5,41 milhões de dólares a 16 de setembro de 2019, sendo depositados na conta de juros de caução. O primeiro desembolso dessa conta caucionada ocorreu em 20 de agosto de 2019.

Existem outros projetos em carteira para serem desenvolvidos em modelo de PPP, nos setores da saúde e da água. Refere o livro orçamental n.º 1 que presentemente existe um segundo projeto PPP em Fase de Aprovisionamento e Negociação para a área do Diagnóstico Médico e outros projetos ainda na Fase Inicial de Viabilidade, um destinado à construção de habitações acessíveis, o segundo projeto no Cristo Rei e o último no Aeroporto Internacional Presidente Nicolau Lobato. A PPP de Diagnósticos Médicos está a dar os primeiros passos após o Conselho de Administração do Fundo de Infraestruturas (CAFI) a ter aprovado.

g) Saldos de Gerência

Para 2020, o Estado pretende financiar até 290,5 milhões de dólares da despesa pública com uma parte dos saldos acumulados pelo Tesouro e pela RAEOA até final do ano passado. Os saldos de ambas as contas são superiores, mas os valores dos saldos em excesso acumularão para 2021. No caso da RAEOA, a parte do seu saldo a utilizar, no valor de 76,0 milhões de dólares, permite financiar a totalidade das suas despesas do ano.

h) Juros

Os juros constituem uma parcela ínfima no financiamento do OE de apenas 500 mil dólares. Consistem na remuneração dada pela banca comercial aos depósitos bancários mantidos pelo Estado. Saldos de tesouraria mais elevados significam um maior montante de juros oferecidos.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

(ii) Despesas do Orçamento de Estado para 2020

A despesa do Estado proposta pelo Governo na PPL n.º 22/V (3ª) para o ano 2020 irá ser distribuída pelo Fundo Consolidado de Timor-Leste (FCTL), pelo Fundo Especial de Desenvolvimento de Capital Humano (FDCH) e pela RAEOA e ZEESM.

a) Fundo Consolidado de Timor-Leste

No Fundo Consolidado de Timor-Leste (FCTL) incluem-se os orçamentos de despesa das instituições integradas na Administração Central do Estado, ou seja, para além dos serviços sem autonomia administrativa e financeira, os Órgãos Autónomos (incluindo os órgãos de soberania não-Governo e o recém-criado Fundo COVID-19) e os Serviços e Fundos Autónomos (incluindo o Fundo de Infraestruturas FI). A dotação proposta pelo Governo para o FCTL ascende a 1.426,4 milhões de dólares, excluindo o desembolso de empréstimos esperado, no valor de 60,0 milhões de dólares, e a 1.486,4 quando incluídos os empréstimos.

A dotação de despesas do FCTL proposta reflete um aumento de despesas de 3,7% comparativamente a 2019. No global, a quase totalidade das instituições públicas que integram o OE sofre reduções nas suas dotações orçamentais, salvo raras exceções, em grande parte explicado pelo fraco desempenho duodecimal que demonstram este ano. Com efeito, até ao momento presente a execução das DOT incluindo a do Fundo COVID-19, situa-se em 545,5 milhões de dólares (entre obrigações e pagamentos).

A RAEOA, que habitualmente vem recebendo do Tesouro o seu financiamento, pelo menos uma parte dele, através da verba inscrita no OE, na categoria de Transferências Públicas da linha Dotações para todo o Governo, em 2020 irá recorrer a uma parte do seu saldo de gerência de 2019 para financiar a totalidade das suas despesas.

1. Municípios

No conjunto, os 12 municípios irão sofrer uma redução de 40,2 para 29,6 milhões de dólares, entre 2019 e 2020. Essa redução até faz algum sentido, atendendo a que no computo total, a sua execução duodecimal até quase final do corrente mês de setembro se situa em 10,6 milhões de dólares.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

2. Fundo COVID-19

O Fundo COVID-19, criado pela Lei n.º 2/2020, de 6 de abril, é um fundo autónomo dotado de autonomia administrativa e financeira, e faz parte integrante da administração direta do Estado, com o objetivo de financiar as despesas relativas às medidas de prevenção e combate à doença COVID-19, mais tarde alargado ao apoio económico e social⁵⁶.

O Fundo Covid-19 integra a administração direta do Estado no âmbito do Ministério das Finanças e a gestão financeira do mesmo obedece ao regime aplicável aos serviços e fundos autónomos (SFA). O Decreto Lei n.º 12/2020, de 14 de abril procedeu à regulamentação desse fundo e, mais tarde, o Decreto do Governo n.º 7/2020, de 15 de abril, aprovou o Processo de Execução da Despesa pelo Fundo COVID-19.

A dotação original do Fundo Covid-19 foi de 150,0 milhões de dólares americanos, a ser financiada integralmente pelo Fundo Petrolífero. Desse valor, 500,0 mil dólares foram inicialmente atribuídos, pela Lei n.º 2/2020, ao Parlamento Nacional. A dotação atribuída ao Parlamento acabaria por não ser utilizada, tendo esses 500,0 mil dólares revertido para o Fundo Covid-19. Com a Lei n.º 5/2020, a dotação orçamental do Fundo COVID-19 veio a ser reforçada no mês de agosto em mais 69,5 milhões de dólares, passando a sua dotação final para 219,5 milhões de dólares.

Posteriormente a União Europeia, a agência de desenvolvimento internacional norte-americana USAID, a UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância) e outros Parceiros de Desenvolvimento doaram a Timor-Leste apoios em dinheiro⁵⁷, destinados ao apoio direto ao orçamento, para apoiarem a introdução e implementação de medidas de prevenção e combate à Covid-19 em Timor-Leste, mas o sistema *FreeBalance*, continua ainda a não fazer

⁵⁶ A Lei 2/2020, de 6 de abril, foi alterada pela Lei 5/2020, de 30 de junho, que acrescentou expressamente às finalidades do Fundo Covid medidas de apoio económico e social, na senda de legislação avulsa entretanto aprovada (sobretudo o DL 15/2020 e o DL 16/2020, ambos de 30 de abril, que introduziram medidas de apoio económico às famílias e apoio ao emprego, respetivamente).

⁵⁷ Em espécie também, mas estas doações não são incluídas no Orçamento do Fundo Covid-19



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

refletir essas contribuições do Parceiros de Desenvolvimento. A execução orçamental deste Fundo, à semelhança da execução efetuada no âmbito das Dotações Orçamentais Temporárias (DOT), está a ser registada em tempo real, no sistema SIGF do Ministério das Finanças, o *FreeBalance*.

Desde a criação do Fundo Covid-19 até à data, o Governo remeteu ao Parlamento Nacional quatro relatórios de execução orçamental do Fundo COVID-19, o último dos quais abrangendo o período compreendido entre 17 de abril e 31 de agosto de 2020.

A administração do Fundo cabe ao seu Conselho de Gestão, que é apoiado por um Secretariado Técnico, composto por funcionários e agentes da Administração Pública em regime de requisição. (artigo 9.º, n.º 1 do mesmo DL). Até à data, a dotação global do Fundo foi distribuída apenas pelas categorias de Bens e Serviços, Capital Menor, Capital de Desenvolvimento e Transferências, não tendo sido aberta a categoria de Salários e Vencimentos.

Até ao momento, o Fundo Covid-19 foi financiado, conforme já referido atrás, mediante transferências de verbas resultantes de dois levantamentos extraordinários do Fundo Petrolífero, no montante total de 220,25 milhões de dólares, distribuídos pelos seguintes programas, a saber:



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

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Tabela 8 – Programas do Fundo COVID-19

Programas	Valor
Programa Prevenção e Mitigação da COVID-19	198.260
Programa Aumento sustentável da produção e da produtividade	4.953
Programa Acesso aos produtos alimentares, não alimentares e serviços	17.035
Total	220.248

Fonte: Comissão E

Cumpra informar, porquanto relevante, os dados relativos à execução orçamental do Fundo em análise, a saber:

Tabela 9 – Despesas do Fundo COVID-19 em 2020

Despesas

Ano Fiscal 2020

Grupo Detalhes do orçamento

Total	\$1,294,396,966.28	\$36,340,336.38	\$20,421,225.34	\$646,514,906.49	\$591,120,798.07	51.5%
Gestão da Pandémia do COVID-19	\$220,248,000.00	\$15,217,593.23	\$2,303,936.67	\$123,299,207.01	\$79,427,263.09	57.0%
Traduzir	Budget	Compromissos	Obrigações	Real	Saldo	Execução %
Goods & Services	\$85,586,594.00	\$4,310,708.25	\$2,264,258.62	\$39,173,357.01	\$39,838,270.12	48.4%
Minor Capital	\$4,050,000.00	\$710,000.00	\$15,000.00	\$877,600.00	\$2,447,400.00	22.0%
Capital & Development	\$10,160,000.00	\$5,554,484.98	\$0.00	\$0.00	\$4,605,515.02	.0%
Transfers	\$120,451,406.00	\$4,642,400.00	\$24,678.05	\$83,248,250.00	\$32,536,077.95	69.1%

Fonte: Comissão E



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

O Fundo Covid-19 exibe uma execução total de 57%, valor que demonstra um fraco desempenho quanto a esse indicador. A categoria “Transferências” foi a que apresentou melhores resultados, tendo alcançado um grau de execução de 69,1%. A categoria “Capital de Desenvolvimento” não apresenta qualquer valor executado até ao momento.

A dotação orçamental a afetar à implementação das medidas de recuperação económica de curto prazo, estimadas em 113,0 milhões de dólares, foi por lapso alocada pelo Governo ao Ministro Coordenador dos Assuntos Económicos (MCAE), o qual apenas coordena os ministérios que diretamente implementam programas e políticas públicas na área da economia, tornando assim praticamente impossível a execução daquela verba. Numa carta que o Senhor Primeiro-Ministro enviou ao Parlamento Nacional no passado dia 25 de setembro, reconhece o erro e alerta o Parlamento para a necessidade de realocar esse valor ao Fundo Covid-19, cujas finalidades deverão assim ser alargadas, no âmbito da lei do OGE 2020, também ao domínio da recuperação económica do país.

3. Fundo de Infraestruturas

Esta parte do relatório tem por base a informação disponível no parecer setorial da Comissão E, a comissão especializada permanente na área de Infraestruturas cuja leitura integral se recomenda.

O Fundo de Infraestruturas (FI), destina-se a financiar programas e projetos estratégicos destinados à aquisição, construção, desenvolvimento, manutenção e reabilitação de:

- a) Infraestruturas rodoviárias, incluindo estradas, pontes, portos e aeroportos;
- b) Infraestruturas de cariz social, incluindo hospitais, escolas e universidades;
- c) Infraestruturas de proteção contra cheias e deslizamento de terras;
- d) Instalações de tratamento de água e saneamento;
- e) Geradores de energia e linhas de distribuição;
- f) Telecomunicações;
- g) Instalações logísticas, incluindo infraestruturas de armazenamento;



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

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

- h) Edifícios governamentais e instalações públicas;
- i) Outras infraestruturas que promovam o desenvolvimento estratégico (Artigos 2º e 4º do Decreto-Lei n.º 13/2016, de 18 de maio).

Criado, em 2011, como um Fundo Especial, nos termos do artigo 32.º da Lei n.º 13/2009, de 2 de outubro (sobre Orçamento e Gestão Financeira), e em sede do Orçamento Geral do Estado para 2011 (Artigo 9º da Lei n.º 1/II, de 14 de fevereiro de 2011), o Fundo das Infraestruturas é, atualmente, um fundo autónomo, dotado de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, com receitas próprias.

O FI propõe um orçamento de 184,930⁵⁸ milhões de dólares para o ano fiscal de 2020, conforme informação infra. O valor proposto para o ano financeiro de 2020 representa uma variação negativa de 49,7% comparativamente com o montante alocado no Orçamento Geral do Estado do ano de 2019. A proposta de orçamento do FI para o ano financeiro de 2020, distribui-se pelas seguintes categorias de despesa:

Tabela 10 – Despesas do Fundo de Infraestruturas 2019-2020

Rúbrica de Despesas	OGE 2019	OGE 2020	Variação Quantitativa	Variação %
Despesa total	367,536	184,930	(182,606)	(49,7%)
Salários e Vencimentos	31	29	(2)	(6,5%)
Bens e Serviços	1.096	833	(263)	(24%)
Transferências	0	0	0	0%
Capital Menor	0	0	0	0%
Capital de Desenvolvimento	366,409	184,068	(182,341)	(49,8%)

⁵⁸ Inclui o montante de 60 milhões de dólares a título de Empréstimos.



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

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Fonte: Comissão E

As categorias “Transferências” e “Capital Menor” não sofrem qualquer variação, mantendo-se sem qualquer verba alocada. Quanto à categoria “Capital de Desenvolvimento” sofre uma diminuição na alocação no valor de 182,341 milhões de dólares, consubstanciando-se numa variação negativa de 49,8%. Salientam-se, ainda, as variações negativas nas categorias “Bens e Serviços” e “Salários e Vencimentos” de 24% e 6,5%, respetivamente. As dotações orçamentais do FI foram divididas em 21 programas, conforme quadros infra⁵⁹:

Tabela 11 – Dotações de programas 2019-2020

Identificação de Programas	OGE 2019	OGE 2020	Varição Quantitativa	Varição %
Agricultura	2,5	1,2	(1,3)	(52%)
Água e Saneamento	3,7	2,6	(1,1)	(29,7%)
Desenvolvimento Urbano e Rural	9,5	2,3	(7,2)	(75,8%)
Edifícios Públicos	3,1	3,3	0,2	6,5%
Educação	1,0	0,1	0,9	(90%)
Energia Elétrica	15,3	4,3	(11)	(71,9%)
Equipamento Informático	2,9	2,6	(0,3)	(10,3%)
Saúde	1,1	0,2	(0,9)	(81,8%)

⁵⁹ Valores em milhões de dólares



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Segurança e Defesa	3,3	3,8	0,5	15,2%
Solidariedade Social	0,5	0,6	0,1	20%
Tasi Mane	60,6	2,0	(58,6)	(96,7%)
Aeroportos	12,5	4,0	(8,5)	(68%)
Desenhos e Supervisão	3,9	3,6	(0,3)	(7,7%)
Estradas	127,4	80,0	(47,4)	(37,2%)
Pontes	10,0	3,5	(6,5)	(65,0%)
Portos	2,2	2,0	(0,2)	(9,1%)
Turismo	0,3	0,0	(0,3)	(100,0%)
Sistema Financeira e Suportas Infraestruturas	3,9	3,1	(0,8)	(20,5%)
Juventude e Desporto	2,8	0,6	(2,2)	(78,6%)
Manutenção e Reabilitação	13,0	4,3	(8,7)	(67,0%)
Empréstimos Externos	87,0	60	(27)	(31,0%)

Fonte: Livro 3A - Fundo de Infraestruturas

Cumprir informar, também, os dados relativos à execução orçamental no ano financeiro de 2019, respeitantes à categoria de receitas, despesas e programas em vigor:



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

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Tabela 12 – Despesas do Fundo de Infraestruturas 2019

Despesas

Ano Fiscal 2019

Grupo Detalhes do orçamento

Total	\$1,481,990,800.00	\$39,649,845.67	\$65,156,013.10	\$1,233,297,173.17	\$144,176,015.35	87.6%
Comissão de Administração do Fundo Infraestrutura - FI	\$367,535,630.00	\$12,951,794.83	\$31,128,199.80	\$276,902,289.79	\$46,553,345.58	83.8%
APPCAT	Budget	Compromissos	Obrigações	Real	Saldo	Execução %
Salary & Wages	\$34,555.00	\$0.00	\$0.00	\$28,629.76	\$5,925.24	82.8%
Goods & Services	\$1,030,968.00	\$0.00	\$37,526.49	\$889,675.86	\$103,765.65	89.9%
Minor Capital	\$61,500.00	\$7,500.00	\$1,350.00	\$47,710.00	\$4,940.00	79.8%
Capital & Development	\$366,408,607.00	\$12,944,294.83	\$31,089,323.31	\$275,936,274.17	\$46,438,714.69	83.8%

Fonte: Livro 3 A - Fundo de Infraestruturas

No que se refere à categoria das despesas, em 2019 o FI conseguiu atingir uma execução global de 83,8% (incluindo pagamentos e obrigações). A categoria “Bens e Serviços” foi a que apresentou melhores resultados, tendo alcançado no ano financeiro de 2019, um grau de execução de 89,9%.

Apresenta-se, de seguida, a execução orçamental dos programas do FI em vigor no ano 2019:



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Tabela 13 – Execução orçamental do Fundo de Infraestruturas 2019

Despesas

Ano Fiscal 2019

Grupo Detalhes do orçamento

SUB-PROGRAM	Budget	Compromissos	Obrigações	Real	Saldo	Execução %
Total	\$1,481,990,800.00	\$39,649,845.67	\$65,156,013.10	\$1,233,297,173.17	\$144,176,015.35	87.6%
Comissão de Administração do Fundo Infraestrutura - FI	\$367,535,630.00	\$12,951,794.83	\$31,128,199.80	\$276,902,289.79	\$46,553,345.58	83.8%
Irrigação	\$1,578,793.00	\$0.00	\$552,564.56	\$1,021,923.17	\$4,305.27	99.7%
Plano mestre	\$2,895,647.00	\$1,638,165.66	\$933,367.96	\$324,112.05	\$1.33	43.4%
Esgotos	\$500,000.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$500,000.00	.0%
Desenvolvimento Urbano e Rural	\$9,000,000.00	\$1,985,084.96	\$2,706,938.66	\$4,307,913.55	\$62.83	77.9%
Edifício Pública	\$2,250,065.00	\$0.00	\$1,296,721.15	\$952,461.41	\$882.44	100.0%
Escolas	\$170,942.00	\$0.00	\$21,132.12	\$149,183.88	\$626.00	99.6%
Universidades	\$500,000.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$500,000.00	.0%
Energia Eléctrica	\$11,524,900.00	\$189,558.97	\$438,586.64	\$9,853,819.99	\$1,042,934.40	89.3%
Equipamento Informatika	\$6,107,917.00	\$0.00	\$962,409.25	\$4,045,393.12	\$1,100,114.63	82.0%
Hospital / Clínica	\$1,060,960.00	\$0.00	\$937,035.13	\$123,301.76	\$623.11	99.9%
Sub Programa Segurança	\$2,776,342.00	\$184,439.63	\$95,864.22	\$2,496,037.16	\$0.99	93.4%
Sub Programa Defesa	\$1,804,543.00	\$1,402,464.01	\$173,379.83	\$28,340.17	\$358.99	12.6%
Aeroportos	\$4,565,000.00	\$0.00	\$0.00	\$4,564,998.10	\$1.90	100.0%
Estrados e Pontes	\$41,548,000.00	\$2,355,781.00	\$941,700.38	\$38,250,299.62	\$219.00	94.3%
Petrolio e Gas	\$2,559,000.00	\$51,376.67	\$0.00	\$2,507,219.35	\$403.98	98.0%
Aeroportos	\$7,388,131.00	\$1,329,546.93	\$800,459.08	\$5,258,091.14	\$33.85	82.0%
Estradas	\$230,883,160.00	\$449,441.20	\$18,761,808.31	\$173,913,888.14	\$37,758,022.35	83.4%
Pontes	\$9,644,748.00	\$325,435.80	\$82,711.33	\$9,140,625.75	\$95,975.12	95.6%
Portos	\$782,348.00	\$400,000.00	\$194,683.87	\$187,663.59	\$0.54	48.9%
Preparação de Desenhos e Supervisao-Novos Projectos	\$1,324,223.00	\$1,100,000.00	\$0.00	\$222,222.22	\$2,000.78	16.8%
Programa do Sector Turismo	\$300,500.00	\$0.00	\$247,535.00	\$52,965.00	\$0.00	100.0%
Programa de Empréstimos	\$15,610,000.00	\$0.00	\$0.00	\$10,544,270.28	\$5,065,729.72	67.5%
Programa Sector das Finanças	\$3,900,000.00	\$0.00	\$724,564.17	\$3,175,435.83	\$0.00	100.0%
Programa do Sector Juventude e Desporto	\$1,786,721.00	\$300,000.00	\$1,056,973.49	\$429,747.51	\$0.00	83.2%
Comissão de Administração do Fundo Infraestrutura - FI	\$1,127,023.00	\$7,500.00	\$38,876.49	\$966,015.62	\$114,630.89	89.2%
Programa de Manutenção e Reabilitação	\$6,146,667.00	\$1,233,000.00	\$160,888.16	\$4,386,361.38	\$366,417.46	74.0%



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Fonte: Livro 3A - Fundo de Infraestruturas

Considerando o quadro supra, destacam-se, pela negativa, os Programas “Esgotos” e “Universidades” com taxa de execução orçamental de 0%. Em sentido oposto e com taxa de execução orçamental integral, destacam-se os Programas “Edifício Público”, “Aeroportos”, “Programa do Setor do Turismo” e “Programa do Setor das Finanças”.

Relativamente à execução orçamental afeta à despesa em 2020, até ao momento, o Fundo de Infraestruturas apresenta uma execução de apenas 20,6%, devidamente enquadrado nos Programas do FI, de acordo com quadro seguinte:



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Tabela 14 – Execução orçamental do Fundo de Infraestruturas 2020

Despesas

Ano Fiscal 2020
Grupo Detalhes do orçamento

Traduzir	Budget	Compromissos	Obrigações	Real	Saldo	Execução %
Total	\$1,294,396,966.28	\$35,053,284.07	\$22,872,440.47	\$642,782,417.58	\$593,688,824.16	51.4%
Comissão de Administração do Fundo Infraestrutura - FI	\$261,305,297.23	\$13,865,900.81	\$2,727,924.89	\$51,186,329.06	\$193,525,142.47	20.6%
Irrigação	\$1,794,095.42	\$0.00	\$225,011.79	\$276,988.21	\$1,292,095.42	28.0%
Plano mestre	\$2,583,663.09	\$0.00	\$25,988.25	\$1,238,891.75	\$1,318,783.09	49.0%
Esgotos	\$375,002.67	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$375,002.67	.0%
Desenvolvimento Urbano e Rural	\$6,777,676.67	\$0.00	\$800,000.00	\$0.00	\$5,977,676.67	11.8%
Edifício Pública	\$8,077,344.16	\$0.00	\$0.00	\$2,198,153.87	\$5,879,190.29	27.2%
Escolas	\$336,669.25	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$336,669.25	.0%
Universidades	\$291,735.67	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$291,735.67	.0%
Energia Eléctrica	\$6,703,452.00	\$116,409.12	\$0.00	\$1,306,002.20	\$5,281,040.68	19.5%
Equipamento Informatika	\$1,904,622.41	\$0.00	\$106,001.00	\$144,000.00	\$1,654,621.41	13.1%
Hospital / Clínica	\$675,238.17	\$0.00	\$440.39	\$9,559.61	\$665,238.17	1.5%
Sub Programa Segurança	\$795,014.42	\$0.00	\$0.00	\$40,950.46	\$754,063.96	5.2%
Sub Programa Defesa	\$1,628,360.84	\$0.00	\$1,894.51	\$654,249.90	\$972,216.43	40.3%
Monumentos	\$292,335.67	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$292,335.67	.0%
Estradas e Pontes	\$20,655,835.67	\$0.00	\$68,146.11	\$681,853.90	\$19,905,835.66	3.6%
Petrolio e Gas	\$5,069,671.33	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$5,069,671.33	.0%
Aeroportos	\$8,796,874.16	\$0.00	\$32,234.11	\$529,755.71	\$8,234,884.34	6.4%
Estradas	\$155,758,730.16	\$13,056,250.16	\$1,029,458.96	\$39,784,532.69	\$101,888,488.35	26.2%
Pontes	\$7,484,091.00	\$0.00	\$0.00	\$440,897.85	\$7,043,193.15	5.9%
Portos	\$1,504,070.84	\$0.00	\$209,217.32	\$156,909.36	\$1,137,944.16	24.3%
Preparação de Desenhos e Supervisao-Novos Projectos	\$2,401,709.83	\$567,575.00	\$0.00	\$0.00	\$1,834,134.83	.0%
Programa do Sector Turismo	\$202,877.67	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$202,877.67	.0%
Programa de Empréstimos	\$11,707,505.34	\$0.00	\$0.00	\$267,106.00	\$11,440,399.34	2.3%
Programa Sector das Finanças	\$4,425,008.01	\$0.00	\$163,797.17	\$2,267,431.49	\$1,993,779.35	54.9%
Programa do Sector Juventude e Desporto	\$1,965,454.19	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$1,965,454.19	.0%
Comissão de Administração do Fundo Infraestrutura - FI	\$836,737.59	\$0.00	\$58,047.00	\$527,135.09	\$251,555.50	69.9%
Programa de Manutenção e Reabilitação	\$8,261,521.00	\$125,666.53	\$7,688.28	\$661,910.97	\$7,466,255.22	8.1%

Fonte: Livro 3A - Fundo de Infraestruturas

A execução de praticamente todos os programas inscritos no FI é especialmente reduzida durante a vigência do regime duodecimal, apesar de não existir qualquer impedimento à execução normal de compromissos assumidos e conhecidos à data da prorrogação do OGE de 2019.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

b) Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano

O acompanhamento ao longo do ano e a análise orçamental do Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano são uma das competências atribuídas à Comissão G. A informação que se segue foi extraída do parecer setorial dessa comissão especializada permanente, com pequenos ajustamentos de pormenor.

O OGE atribuído em 2019 ao Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano (FDCH) foi de 20,0 milhões de dólares (Vinte Milhões de Dólares Americanos). Até 31 de dezembro desse ano a sua execução orçamental atingiu a taxa de 88,8%. Para o OGE 2020 foi proposta a quantia de 10,8 milhões de dólares, o que representa uma diminuição de 46,0% em relação ao orçamento anterior.

A atribuição de Dotações Orçamentais Temporárias (DOT) a este fundo especial ao longo de 2020 soma até ao final do corrente mês de setembro 14,9 milhões de dólares e uma execução de 4,8 milhões de dólares (distribuída entre pagamentos e obrigações), o que representa uma taxa de execução limitada a 32,2% das DOT.

Os principais problemas suscitados nas audiências públicas conduzidas pela Comissão G sobre o FDCH foram:

- A falta de seguimento do Fundo ao bolsheiro/formando para haver a certeza que existe o correto aproveitamento da mais-valia adquirida na formação proporcionada ao cidadão;
- A necessidade de se imprimir maior transparência e justiça na atribuição das bolsas de estudo aos timorenses para evitar situações de compadrio, nepotismo e favorecimento de uns em detrimento de outros de forma a imprimir mais justiça e igualdade de oportunidades para todos os cidadãos;
- A problemática dos estudantes timorenses que se encontram a estudar fora do país mas que não têm qualquer apoio da parte do Estado e enfrentam grandes dificuldades para continuarem seus estudos;
- O fraco desempenho do Fundo Capital Desenvolvimento Humano retratado na sua fraca execução orçamental e as razões da fraca execução orçamental;
- A necessidade de coordenação entre o FDCH e os diversos Ministérios e demais serviços do Estado para a feitura de um levantamento exaustivo das necessidades do



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Estado em termos da formulação de uma política de formação de recursos humanos e adequados às reais necessidades do país;

- A necessidade de um programa de acompanhamento e apoio aos bolsistas no período pós-formação;
- A necessidade do estabelecimento de mecanismos sancionatórios e outros para garantir o retorno dos bolsistas ao país, assim como o reembolso ao Estado das quantias recebidas em caso de não retorno ao país, ou abandono do bolsista ao seu posto de trabalho para seguir para outro emprego privado;
- A necessidade de imprimir maior profissionalismo, mais atenção na atribuição de subsídios às ONG's privadas para formação, devendo o FDCH orientar-se por critérios de boa governação, bom senso, equilíbrio, balanço na atribuição desses fundos.

Não se compreende que o FDCH atribua subsídios avultados quer a ONG's privadas, quer à Secretaria de Estado da Formação Profissional e Emprego SEFOPE sem se preocupar em verificar se as entidades beneficiárias têm ou não capacidade para ministrar formação, qual o número de beneficiários, a qualidade da formação e os destinatários da mesma, sendo certo que o FDCH deve providenciar a atribuição de bolsas de estudo para formação, aos funcionários públicos, não a cidadãos que não sejam funcionários públicos.

(iii) RAEOA e ZEESM

O Livro orçamental n.º 3-C reporta a execução orçamental da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno - Zona Especial de Economia Social de Mercado (RAEOA-ZEESM) relativa ao ano 2019, o plano anual de ação da Região para 2020, a sua previsão de despesas e a forma de as financiar.

A informação que se reproduz abaixo relativa à RAEOA, traduz no essencial o conteúdo do parecer setorial produzido pela Comissão E, merecendo apenas pequenos ajustamentos por parte da Comissão "C".

A Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno (RAEOA) é uma pessoa coletiva territorial de direito público, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial. A Região foi criada pela Lei n.º 3/2014, de 18 de junho, que também estabelece a Zona Especial de Economia Social de Mercado (ZEESM). Tem como objetivo, em matéria económica, o



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

desenvolvimento inclusivo da área geográfica de Oe-Cusse Ambeno, dando prioridade às atividades de cariz socioeconómico de promoção da qualidade de vida e bem-estar da comunidade (Artigo 5º da Lei n.º 3/2014, de 18 de junho).

A Zona Especial de Economia Social de Mercado (ZEESM), doravante designada por ZEESM, abrange os territórios de Oe-Cusse Ambeno e da Ilha de Ataúro, funcionando esta, no espaço da Zona Especial, como polo complementar de desenvolvimento. A Zona Especial destina-se à delimitação do espaço territorial que lhe corresponde para a captação de investimento privado e a aplicação de políticas de desenvolvimento económico e social orientadas pelo princípio da economia social de mercado. (Artigos 37º e 38º da Lei n.º 3/2014, de 18 de junho).

A Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno prevê financiar todas as suas despesas de 2020, no montante de 76,0 milhões de dólares, com recurso a uma parte do saldo que acumulou na sua conta bancária até final de 2019, estimando que no final do exercício de 2020 ainda lhe restem por utilizar 177,4 milhões de dólares (Tabelas I e IV do Anexo I da 3ª PPL OGE 2020).

O quadro comparativo, reproduzido nas páginas 23 e 24 do Livro 3-C ilustra o progresso da RAEOA na expectativa de cobrança de receitas domésticas, fiscais e não fiscais, bem como a correspondente variação quantitativa e percentual entre 2017 e 2020. A quebra prevista para 2020 relativamente a 2017 é bastante expressiva, com a quebra de receitas previstas de decrescer de 5,5 milhões de dólares, em 2017 para 785,7 mil dólares em 2020. As causas da descida são conhecidas de todos e relacionam-se pelo menos em parte com a situação do país ligada ao Estado de Emergência e aos limites impostos à circulação de pessoas e bens e à redução da procura.

A dotação orçamental proposta pela RAEOA-ZEESM para o ano financeiro de 2020 situa-se de 76,0 milhões de dólares, uma verba idêntica à que lhe foi alocada pelo OGE 2019. A comparação entre o orçamento da RAEOA do ano 2019 e 2020, é a apresentado na página 27 do Livro 3-C. A categoria “Capital de Desenvolvimento” apresenta uma variação negativa de (-76,2%), o que representa uma diferença para menos de 36,0 milhões de dólares no valor total alocado.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Quanto à categoria “Fundo Especial de Desenvolvimento – FED” beneficiará em 2020 de um reforço de 31,0 milhões de dólares quando comparado com o ano financeiro anterior.

Relativamente à execução orçamental da RAEOA em 2020 está também sujeita ao regime duodecimal. Os representantes da RAEOA entregaram à Comissão “C”, no contexto da sua audição de 23 de setembro, um relatório de prestação de contas para o ano 2019, tardiamente. O relatório de prestação de contas deveria ter sido fornecido ao Parlamento até sete meses após o termo do ano financeiro a que se refere. Quanto ao relatório de execução orçamental acumulada até ao mês de junho de 2020, foi fornecido à Comissão “C” a 28 de setembro de 2020, o que também não cumpre os prazos previstos na LOGF. Estranha a Comissão “C” receber no final de setembro um relatório da RAEOA reportando a execução do mês de junho de 2020.

A execução orçamental duodecimal acumulada pela RAEOA até final de junho de 2020 atingiu 19,07 milhões de dólares, (tabela da página 26 do relatório de execução orçamental até junho de 2020, fornecida pela RAEOA na audição de 23 de setembro) de uma dotação duodecimal anual disponível para a Região de 76,0 milhões de USD, o que leva a concluir que, faltando apenas cerca de três meses para o final do ano, a execução anual de 2020 (extrapolada) deverá situar entre 40,0 e 50,0 milhões de dólares.

Chama-se a atenção para a discrepância existente relativamente ao financiamento da RAEOA e ZEESM nas tabelas I, II e IV do Anexo I da PPL de OGE 2020, que se torna necessário corrigir mediante a aprovação de uma proposta de alteração. Com efeito, nas tabelas I e IV do Anexo I evidencia-se que em 2020 a RAEOA não recebe qualquer financiamento do OE, recorrendo exclusivamente ao saldo acumulado na sua conta bancária (76,0 milhões de dólares) mas a Tabela II do Anexo I contradiz essa informação, ao imputar à linha “Dotações para todo o Governo” uma transferência destinada à RAEOA de 76,0 milhões de dólares.

(iv) Parceiros de Desenvolvimento

O livro 5 que acompanha a 3ª PPL de OGE 2020 debruça-se sobre a política e o plano de assistência externa proporcionada pelos Parceiros de Desenvolvimento (PD) multilaterais e bilaterais a Timor-Leste, no ano 2020. As informações nele contidas traduzem a informação



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

inserida no Portal de Transparência da Ajuda (PTA), a base de dados do Governo que recolhe os dados sobre a assistência externa projetada pelos PD.

A Política de Ajuda Externa estabelece que todos os projetos de doadores deverão ser muito específicos e estar alinhados o mais possível com os atuais quadros de planeamento governamentais (Planos de Ação Anual dos Ministérios e suas estratégias setoriais) e com o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED).

No ano 2020, a assistência a prestar pelos PD (sob a forma empréstimos externos e/ou doações) destina-se a apoios diretos ao orçamento no montante de 10,7 milhões de dólares (União Europeia (UE) e Organização Internacional do Trabalho (OIT), e a projetos a executar em colaboração direta com os ministérios e/ou através de Organizações Não-Governamentais (ONG) e a projetos implementados de forma independente.

O financiamento de projetos dos PD sem incluir os empréstimos externos, ascende a 184,0 milhões de dólares para o ano 2020, o que corresponde a 11% do Orçamento de Fontes Combinadas de 2020 (orçamento que agrega o OE e a assistência externa a prestar ao Estado de Timor-Leste pelos PD). A análise relativa aos empréstimos celebrados com os PD consta deste relatório e parecer, no capítulo relativo ao financiamento do OGE para 2020.

O volume dos desembolsos por parte dos PD que chegou a ultrapassar 200 milhões de dólares em cada ano, entre 2011 e 2015, vêm observando uma quebra substancial desde então, devendo atingir o seu valor mais reduzido de sempre em 2024, com 8,7 milhões de dólares, de acordo com as projeções da página 10 do livro orçamental n.º 5, apesar de continuar a ultrapassar sistematicamente 150 milhões de dólares por ano, nos últimos 12 anos até ao ano 2020, inclusive.

O ano 2020 está a chegar ao fim e os desembolsos feitos pelos PD não conseguiram sequer ultrapassar ainda os 42,9 milhões de dólares. As razões desse fraco desempenho são sobejamente conhecidas de todos, relacionando-se com a execução duodecimal do Governo e o controlo apertado do país para evitar que a pandemia provocada pelo novo vírus Corona se propague no território nacional.

Em linha com o Plano Estratégico de Desenvolvimento 2011-2030, o financiamento dos PD nas vertentes de capital social, desenvolvimento de infraestruturas, desenvolvimento



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

económico e quadro institucional, será assegurado através de 10 fontes bilaterais e 14 multilaterais, sendo os principais contribuintes, em termos de volume de assistência prestada, o Governo da Austrália (com 66,8 milhões de dólares, ou 36% do total), a UE (com 15,9 milhões, ou 8,6% do total), Portugal incluindo financiamento do Instituto Camões (com 21,1 milhões, ou 11,4% do total), os Estados Unidos da América EUA (com 22,2 milhões, ou 12% do total) e, as Nações Unidas (com 18,9 milhões de dólares, ou 8,6% do total). Todos os desembolsos planeados para 2020 são identificados na página 10 do livro 5 e mais detalhadamente nas páginas subsequentes.

VI. ORÇAMENTO DA SEGURANÇA SOCIAL

A análise da proposta orçamental e acompanhamento da execução do Orçamento da Segurança Social (OSS), incluindo o orçamento do Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) e do Fundo de Reserva da Segurança Social (FRSS) é uma das competências específicas da Comissão F. Sobre a análise orçamental do OSS e da sua pertinência, transcreve-se o teor da única referência feita ao OSS por aquela Comissão: “O [Ministério da Solidariedade Social e Inclusão] MSSI deve produzir uma informação discriminada sobre as despesas a serem efetuadas com os 43,0 milhões de dólares destinadas à transferência para o Setor da Segurança Social para financiar os custos de administração e o regime não contributivo da responsabilidade do Estado.”

Considerando que a escassez de informação sobre o OSS incluída no parecer setorial da Comissão F não permite dotar o Plenário da informação relevante e pertinente necessária de suporte à sua decisão sobre a proposta orçamental da Segurança Social para 2020, optou a Comissão “C” por aqui tecer as suas considerações e conclusões sobre a matéria, começando por sublinhar que o livro orçamental que contém o plano anual para 2020 e explica as alocações propostas para o OSS foi entregue diretamente à Comissão “C” sem qualquer ofício do INSS, seis dias após entrada da proposta de lei de OGE 2020, na tarde do dia 22 de setembro. A proposta de OGE 2020 não vinha assim acompanhada de todos os livros de suporte quando foi admitida pela Mesa do Parlamento Nacional e baixou às comissões especializadas permanentes para relatório e parecer.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

O Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) é o instituto público responsável pela Gestão do Orçamento da Segurança Social e pela gestão do Fundo de Reserva da Segurança Social (FRSS), o instituto público por sua vez responsável pela gestão das reservas financeiras.

O Regime Contributivo da Segurança Social foi criado pela Lei n.º 12/2016, de 14 de novembro. Posteriormente o Governo aprovou um conjunto de diplomas necessários à operacionalização e regulamentação do Sistema de Segurança Social. O sistema caracteriza-se por ser um regime obrigatório e único, universal e autofinanciado, que abrange os beneficiários dos regimes não contributivo, transitório e geral, tendo independência financeira relativamente ao Orçamento Geral do Estado.

Os artigos 17.º a 23.º proposta de lei de OGE para 2020, e as Tabelas I e II do Anexo II da mesma, são dedicados ao Orçamento da Segurança Social (OSS) para 2020.

Observa-se que o INSS inclui um conjunto significativo de tabelas “de referência” que contrariamente às Tabela I e II do Anexo II da proposta de lei, não serão submetidas a votação pelo Plenário. Esse conjunto de tabelas confundem mais do que ajudam à análise da proposta orçamental e apela-se à sua remoção.

O perímetro orçamental do OSS integra todo o Setor da Segurança Social, sendo identificado nas alíneas a) e b) do artigo 17.º da proposta de lei n.º 22/V (3ª). Engloba o Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) e o Fundo de Reserva da Segurança Social (FRSS).

Por seu turno, o Orçamento do INSS inclui o Orçamento do Regime Não Contributivo da Segurança Social (que respeita a direitos de cidadania e não faz depender as prestações sociais de prévias contribuições), o Orçamento do Regime Contributivo da Segurança Social de Repartição (que inclui as componentes do Regime Geral de Segurança Social e as do Regime Transitório de Segurança Social) e o Orçamento da Administração do Sistema de Segurança Social.

A proposta de lei de OGE 2020 inscreve para o Orçamento da Segurança Social (OSS) uma estimativa de despesas e receitas de 138,4 milhões de dólares. O OSS aprovado para o ano 2019 atribuiu-lhe o montante de 70,99 milhões de dólares. A tabela seguinte reflete o Orçamento de Receita da Segurança Social proposto para 2020:

Tabela 15 – Orçamento de Receita da Segurança Social para 2020



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

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Tabela I do Anexo II do OSS - Receitas Globais da Segurança Social em 2020 (dólares)	
Categorias de Receitas	Valor
Receitas Correntes	
Contribuições para a SS (Regime Contributivo)	33 791 417
Sanções e outras penalidades	-
Rendimentos	150 000
Transferência correntes do Ministério das Finanças	41 490 958
Outras Transferências correntes	250 000
Total Receitas Correntes	75 682 375
Receitas de Capital	
Transferências de Capital do Estado (OE)	-
Transferências de Capital do Estado (MF)	-
Ativos Financeiros	-
Passivos Financeiros	-
Outras receitas de capital	-
Saldo de gerência do ano anterior	62 711 683
Total Receitas de Capital	62 711 683
TOTAL Receitas da Segurança Social	138 394 058

Fonte: 3ª PPL OGE

2020 (adaptado)

Do lado da receita (Tabela I do Anexo II) o OSS inscreve para 2020, 75,68 milhões de dólares em receitas correntes e 62,71 milhões de dólares em receitas de capital, correspondendo este último valor à incorporação do saldo de Tesouraria acumulado nas contas da Segurança Social no final de 2019. Do total de receitas correntes, 41,49 milhões de dólares correspondem a Transferências Correntes provenientes do Tesouro (Ministério das Finanças) e destinam-se a financiar a Administração do Sistema de Segurança Social (despesas de funcionamento do INSS) e os regimes não contributivo e transitório da Segurança Social, conforme lhe determina a lei. A tabela seguinte ilustra o Orçamento de Despesa da Segurança Social para 2020:

Tabela 16 – Orçamento de Despesa da Segurança Social para 2020



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Tabela II do Anexo II - Despesas Globais da Segurança Social (dólares)	
Categorias de Despesas	Valor
Despesas Correntes	
Despesas com Pessoal (INSS + FRSS)	703 658
Aquisição de Bens e Serviços	61 500
Juros e outros encargos	250 000
Transferências correntes para o Estado (OE)	-
Transferências correntes para MF	-
Transferências correntes para as Famílias - Regime não Contributivo	36 000 000
Transferências correntes para as Famílias - Regime Contributivo)	5 816 040
Outras prestações (despesas de outros ministérios que a SS assume)	-
Outras despesas correntes (INSS + FRSS)	1 525 800
Total Despesas Correntes	44 356 998
Despesas de Capital	
Aquisição de Bens de Capital Menor	270 000
Aquisição de Bens de Desenvolvimento	-
Investimento em Ativos Financeiros	93 767 060
Passivos Financeiros	-
Outras despesas de capital	-
Total Despesas de Capital	94 037 060
TOTAL Despesas de SS	138 394 058

Fonte: 3ª PPL OGE 2020 (adaptado)

Do lado da despesa (Tabela II do Anexo II), estima-se que em 2020 as despesas correntes da Segurança Social atinjam 44,36 milhões de dólares e que as despesas de capital se situem em 94,04 milhões. Nas primeiras, incluem-se as transferências das prestações para os beneficiários, o pagamento de prestações sociais de todos os regimes e outras despesas correntes, que correspondem à despesa a suportar com a gestão operacional do FRSS e o investimento em ativos financeiros a fazer para aplicação da verba acumulada no FRSS, estimada em 94,04 milhões de dólares no final de 2020.

O quadro 2 da página 31 do livro orçamental referente ao OSS evidencia a evolução dos níveis de execução da despesa e da receita da Segurança Social entre 2017 e 2019. Em 2019 a execução das Receitas da Segurança Social atingiu 92,29% enquanto as despesas somaram 95,45%. O saldo acumulado na conta do FRSS no final de 2019 situava-se em 62,71 milhões



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

de dólares. Nesse ano verificou-se um défice de 772,64 mil dólares entre o valor inscrito no OE como valor a transferir para o OSS, e o valor que tinha sido inscrito no OSS como receita proveniente de transferências do OGE.

O INSS fez chegar à Comissão a sua preocupação relativamente à diferença detetada entre as verbas que através da linha “Dotações para todo o Governo” o Ministério das Finanças deverá transferir em 2020 para o OSS, no montante de 13,39 milhões de dólares e o valor pelo qual a proposta de OSS inscreveu essa transferência que visa cobrir as obrigações do Estado para com o regime contributivo da Segurança Social, de 15,79 milhões de dólares.

Uma outra diferença detetada pelo INSS e reportada a esta Comissão, prende-se com a verba que se encontra inscrita na Tabela II do Anexo I da PPL OGE 2020 na linha ministerial “Ministério da Solidariedade Social e Inclusão”, categoria de Transferências Públicas, pelo valor de 44,52 milhões de dólares, e se destina a financiar no OSS os Regimes não Contributivo e Transitória da Segurança Social, valor esse que no OSS está registado com o valor de 41,49 milhões de dólares.

A situação terá de ser corrigida em sede de apreciação da Proposta de Lei de OGE 2020 em Plenário, por forma a salvaguardar o equilíbrio entre os dados do OE e do OSS.

Por fim, destaca a Comissão “C” com apreço, a criação formal do FRSS e da sua regulamentação em diploma aprovado muito recentemente em Conselho de Ministros, e que se espera seja publicado em breve.

VII. CONCLUSÕES

1. No dia 15 de setembro de 2020, o VIII Governo Constitucional apresentou ao Parlamento Nacional a Proposta de Lei n.º 22/V/ (3ª) que aprova o Orçamento Geral do Estado para 2020 (3ª PPL OGE 2020), acompanhada de um pedido de apreciação urgente e dos livros orçamentais, com exceção do livro da segurança social entregue a 22 de setembro, e dos restantes documentos que a LOGF lhe determina;



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

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

2. A Proposta de Lei n.º 22/V (3ª) foi apresentada na sequência da rejeição pelo Parlamento Nacional da segunda proposta de orçamento para 2020, a 17 de janeiro de 2020 (PPL 9/V (2ª)) e da retirada pelo Governo da primeira proposta de orçamento para 2020, a 3 de dezembro de 2019 (PPL 8/V (2ª));
3. Na sessão plenária de 17 de setembro de 2020, tendo como referência o parecer fundamentado da Comissão de Finanças Públicas sobre o pedido de urgência requerido pelo Governo, o Parlamento Nacional aprovou a urgência do debate da 3ª PPL OGE 2020, bem como a redução dos prazos regimentais previstos para a tramitação deste processo legislativo especial;
4. No que respeita à sua configuração formal, a nova proposta de lei, PPL n.º 22/V (3ª), obedece às normas gerais de legística formal, apresentando contudo alguns desvios das regras legais aplicáveis à estrutura e conteúdo formal das propostas de lei orçamental em especial, alguns adequados e até necessários, outros questionáveis, contudo sem obstarem à apreciação e votação da proposta;
5. A nova Proposta de Lei engloba todas as projeções de despesas dos órgãos e serviços do Setor Público Administrativo, incluindo a Administração Central, a Região Autónoma de Oe-Cusse Ambeno (RAEOA) e o subsetor da Segurança Social (com o seu Orçamento da Segurança Social OSS) para o período compreendido entre o dia 1 de janeiro e o dia 31 de dezembro de 2020, assim como a estimativa de receitas a serem cobradas pelo Estado, no mesmo período, para financiamento das primeiras;
6. A não aprovação do OGE 2020 impôs ao universo de instituições do Estado abrangidas pelo perímetro orçamental a aplicação do regime duodecimal a partir do dia 1 de janeiro de 2020, uma situação bastante invulgar, atendendo a que se estende há nove meses, tendo um efeito perverso no desempenho orçamental, pelas inúmeras limitações que acarreta para a gestão das finanças públicas. Desde logo a caducidade da dotação duodecimal mensal atribuída a cada instituição do Estado no final de cada mês e o “congelamento” da categoria de despesa de “Capital Menor” imposta pelo Ministério das Finanças desde o início do ano;
7. Também a propagação do vírus COVID-19 a nível global e o conjunto de apertadas medidas internas preventivas e de mitigação da pandemia, impostas pelo Estado desde muito cedo à economia e às famílias, entre elas a limitação à livre circulação de pessoas e bens e a instauração do Estado de Emergência, contribuíram para que a situação



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

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

económica e social do país se degradasse e Timor-Leste entrasse em situação recessão económica, exigindo a adoção imediata de um conjunto de medidas públicas visando a recuperação e revitalização económica e de proteção social, tendo sido criado por lei um fundo autónomo, o Fundo Covid-19, excecionado do regime duodecimal e dotado de maior flexibilização em termos de regras de contratação pública;

8. As dificuldades de liquidez nos cofres do Estado decorrentes da não aprovação atempada do OGE 2020 obrigou o Governo a requerer a autorização do Parlamento Nacional para dois levantamentos extraordinários do Fundo Petrolíferos, aproximando-se o montante acumulado de ambas as transferências ao valor do Rendimento Sustentável Estimado (RSE);
9. Concretamente a proposta de lei de OGE 2020 pretende regularizar o plano e prioridades do Governo para 2020, a execução duodecimal mensal acumulada pelos organismos do Estado desde janeiro de 2020, incorporar na lei do OGE as transferências operadas e a operar a partir do Fundo Petrolífero, acomodar o recém-criado Fundo COVID-19 e as medidas de prevenção e mitigação dos efeitos da pandemia provocada pelo novo vírus Corona nele previstas, atribuir às medidas de recuperação económicas aprovadas para o curto prazo as verbas que permitam concretizar a sua aplicação e ainda aprovar o OSS;
10. O Governo pretende justificar três setores como prioritários para o ano 2020, a saber a estabilização do Setor Social, a estabilização do Setor Económico e a Reforma da Administração Pública, Reforma Económica, Reforma Judicial e Reforma da Gestão das Finanças Públicas. O Fundo COVID-19 mantém a dotação que lhe foi atribuída até à data, apesar de o Governo transmitir por ofício ao Parlamento Nacional a intenção de o reforçar em 113,0 milhões de dólares, para assegurar a implementação do pacote de medidas de recuperação económica de curto prazo, por contrapartida de uma redução em igual montante na dotação orçamental do Ministério Coordenador dos Assuntos Económicos (MCAE) originalmente proposta;
11. A 3ª PPL OGE 2020 compreende o articulado, composto por 27 artigos e 6 tabelas orçamentais que carecem de votação pelo Plenário do Parlamento Nacional;
12. A iniciativa legislativa em apreço inclui ainda um conjunto muito substancial de tabelas de apoio não sujeitas a votação, assinaladas com a designação “por referência”. Tais tabelas deveriam constar dos livros orçamentais e não do próprio corpo da proposta de lei. Compreende-se a intenção do Governo de providenciar ao Parlamento Nacional



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

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

informação com maior pormenor e rigor, mas a informação é redundante, podendo ter o efeito oposto ao desejado, gerando ao invés maiores dúvidas e confusão dado não serem submetidas a votação;

13. A informação que é prestada ao Parlamento Nacional nos livros orçamentais sobre o Fundo COVID-19 e a sua execução é quase inexistente, assim como a informação associada ao pacote de medidas de recuperação económica de curto, médio e longo prazo aprovadas pelo Conselho de Ministros;
14. São várias as incorreções de classificação, de orçamentação e de conteúdo detetadas na proposta de lei (articulado e tabelas) e nos livros orçamentais, tendo o governo submetido oportunamente ao Parlamento Nacional uma errata. Contudo, para além de não cobrir todas as situações detetadas pela Comissão “C” (em mais de 14 entidades observam-se discrepâncias entre as tabelas da proposta de lei e os documentos de suporte), a errata adiciona outros erros nos livros;
15. Apesar das recomendações sistemáticas da Comissão “C” para a integração de todas as entidades da administração indireta do Estado nas tabelas II e III do Anexo I da proposta de OGE, o Instituto do Petróleo e Geologia e a Autoridade de Petróleo e Minerais continuam omissas;
16. A gestão do OSS e do Orçamento da RAEOA e ZEESM continua a ser feita sem sistema informático integrado, com recurso a folhas Excel, ao fim de vários anos de insistências da Comissão “C”, o que é inaceitável, não promovendo a transparência do Estado e prejudicando substancialmente o acompanhamento e fiscalização das suas contas por parte das instituições superiores de controlo, entre as quais o Parlamento Nacional e o Tribunal de Contas;
17. A execução orçamental acumulada das Dotações Orçamentais Temporárias e do Fundo Covid-19 à data de 28 de setembro de 2020, perfazia 675,0 milhões de dólares (entre pagamentos e obrigações), com uma média trimestral de gastos a rondar os 230 milhões de dólares. A dotação orçamental agora proposta para o Governo para 2020 é de 1,497 mil milhões de dólares, incluindo uma quantia de 113 milhões de dólares destinada à concretização das medidas de recuperação económica de curto prazo. Estes dados suscitam à Comissão “C” dúvidas sobre a real capacidade do Estado para executar um orçamento tão avultado com taxas de execução limitadas até à data e que, caso seja aprovado pelo Parlamento Nacional e promulgado pelo Presidente da República, na



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

melhor das hipóteses só no início de novembro de 2020 entrará em vigor, restando menos de dois meses em virtude do fecho de contas;

18. A proposta de lei n.º 22/V (3ª) introduz duas fontes de financiamento adicionais na Tabela I do Anexo I, designadamente, as “Doações” provenientes dos Parceiros de Desenvolvimento destinadas a apoio direto ao orçamento no montante de 10,7 milhões de dólares e a previsão do “saldo da RAEOA e ZEESM”, no valor de 253,4 milhões de dólares, dos quais 76,0 milhões destinados a cobrir todas as despesas da Região em 2020;
19. O teto de despesas proposto para 2020 ultrapassa a dotação aprovada para o ano 2019 em 15,1 milhões de dólares, o que representa uma taxa global de aumento de despesas de 1%. No cômputo geral, com exceção do Ministério Coordenador dos Assuntos Económicos (MCAE) e do Ministério da Solidariedade Social e Inclusão (MSSI), a grande maioria dos organismos inscritos no OGE sofrem significativas reduções das suas dotações orçamentais, que no caso da Polícia Científica e de Investigação Criminal (PCIC) chega a atingir 71,6%;
20. Com levantamentos previstos na ordem dos 963,9 milhões de dólares e entradas no valor de 927,8 milhões ao longo de 2020, o Fundo Petrolífero deverá terminar este ano com um capital inferior ao início do ano. Trata-se de um cenário mais pessimista do que o proposto pelo Governo em janeiro de 2020;
21. Saúda-se o GMPTL pelo pronto seguimento dado à recomendação da Comissão “C” para que também emitisse uma opinião sobre a nova proposta de lei de OGE para 2020, na ótica do orçamento sensível ao género.

VIII. RECOMENDAÇÕES

AO PARLAMENTO NACIONAL

1. A fim de alcançar maior clareza e estabilidade conceptual, que o Orçamento da Administração Central e da RAEOA componham, conjuntamente, o “Orçamento do Estado” (OE), e que se empregue a designação de “Orçamento Geral do Estado” (OGE) para o conjunto dos orçamentos objeto da proposta de lei, incluindo assim nesta designação de OGE o Orçamento da Segurança Social (OSS);



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

2. A fim de alcançar maior clareza e estabilidade conceptual, que elimine a referência a “Sem Receitas Próprias” da designação dos Órgãos Autónomos (com autonomia administrativa e financeira mas sem personalidade jurídica);
3. Que expurgue o corpo da lei das tabelas informativas, incluídas para mera referência e que não fazem parte do conteúdo da proposta a ser votado;
4. Que clarifique de forma coerente e extensa o âmbito da lei de orçamento, sobretudo clarificando conceitos de “Setor Público Administrativo” e “autonomia administrativa e financeira”, bem como a organização da Administração Central, fazendo ainda constar expressamente do texto legal a exclusão do perímetro orçamental em 2020 do Fundo Petrolífero, do Instituto do Petróleo e Geologia, da Autoridade de Petróleo e Minerais e do Banco Central de Timor-Leste;
5. Que defina “receitas próprias”, a fim de evitar as frequentes confusões quanto ao conceito;
6. Que clarifique os conceitos de “transferências públicas” e “subvenções públicas”, conceitos maiores da despesa orçamental;
7. Que autorize a RAEOA a cobrar impostos e taxas e os OA e os SFA a cobrarem taxas, nos termos legais;
8. Que salguarde a não retroatividade da lei fiscal em relação à proposta de agravamento fiscal para cerveja de malte com teor de álcool de 4,5% ou superior ou que pondere mesmo considerar tal agravamento apenas para 2021;
9. Que refira, com clareza, a possibilidade de receitas próprias dos Órgãos Autónomos, que se verifica de facto a cada ano na execução orçamental;
10. Que preveja o carácter vinculativo do parecer do Ministro das Finanças quanto aos acordos com doadores, salvaguardando a exceção dos órgãos de soberania (que não o Governo);



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

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

11. Que preveja expressamente a apresentação pelo Governo do relatório de execução orçamental ao 12º mês;
12. Que equacione diminuir à dotação atribuída por lapso, pelo Governo, ao Ministério Coordenador dos Assuntos Económicos (MCAE) o montante de 113,0 milhões de dólares (do total de Transferências Públicas e o restante de Bens e Serviços), destinado a financiar a implementação das medidas de recuperação económica de curto prazo relacionadas com a pandemia COVID-19, e realocar essa verba ao Fundo COVID-19, ampliando concomitantemente as finalidades deste último por alteração da legislação que regula o fundo;
13. Que pondere eliminar a rubrica “Provisão para a RAEOA e ZEESM” da linha “Dotações para todo o Governo” da Tabela II do Anexo I da 3ª PPL OGE 2020, bem como a verba de 76,0 milhões de dólares que lhe é atribuída, atendendo a que em 2020 a Região pretende utilizar apenas uma parte do saldo transitado de 2019, no valor precisamente de 76 milhões, para financiar todas as suas despesas do ano, conforme consta das tabelas I e IV do Anexo I;
14. Que, no respeito pela regra de equilíbrio orçamental entre as verbas inscritas no Orçamento da Administração Central que se destinam à Segurança Social e as verbas recebidas do Estado pela Segurança Social, pondere anular a diferença detetada no valor inscrito na Tabela II do Anexo I da 3ª PPL OGE 2020, linha ministerial “Ministério da Solidariedade Social e Inclusão – Direção-Geral da Solidariedade Social e Inclusão”, categoria de Transferências Públicas, pelo valor de 44,515 milhões de dólares, destinado a financiar, no OSS, os Regimes não Contributivo e Transitório da Segurança Social, que no OSS está registado como de 41,491 milhões de dólares;
15. Que elimine a diferença existente entre as verbas que através da linha “Dotações para todo o Governo” o Ministério das Finanças irá transferir em 2020 para o OSS, a título de “Contribuição do Estado para o Regime Contributivo da Segurança Social”, no montante de 13,39 milhões de dólares, e o valor de 15,79 milhões de dólares que a proposta de OSS prevê como necessários para cobrir as obrigações do Estado para com o regime contributivo da Segurança Social;



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

16. Que considere reforçar a dotação orçamental na categoria de “Transferências Públicas” do “Ministério dos Transportes e Comunicações – Direção-Geral dos Transportes e Comunicações” em 624 mil dólares, a fim de assegurar o financiamento da empresa pública “Administração de Aeroportos e Navegação Aérea de Timor-Leste ANATL, EP”, impossibilitada em 2020 de cobrar receitas próprias devido à ausência quase total de tráfego aéreo no contexto das restrições de combate à pandemia Covid-19, assegurando simultaneamente que o total de despesa do OE se mantém inalterado por contrapartida da redução nas transferências do OE para o OSS, de igual valor, fruto das recomendações 14 e 15;

AO GOVERNO

17. Que aprove em breve uma nova Lei de Enquadramento Orçamental, que inclua ou seja acompanhada por uma lei que enquadre o orçamento da Segurança Social;

18. Que já com a proposta de lei de OGE para 2021 forneça ao Parlamento, em cumprimento dos artigos 22º e 23º LOGF:

- a. na informação sobre o ativo, informação sobre o património do Estado;
- b. na informação sobre o passivo, informação sobre as garantias dadas a terceiros e a dívida não financeira;
- c. o custo previsto de receitas anteriores não arrecadadas em resultado de benefícios fiscais ou aduaneiros;
- d. a previsão das receitas não arrecadadas em resultado de isenções tributárias e devido a benefício não financeiros

19. Que inclua no perímetro orçamental, já na proposta de lei de OGE para 2021, o Instituto do Petróleo e Geologia e a Autoridade de Petróleo e Minerais, em cumprimento do princípio da unidade e universalidade orçamentais;



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

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

20. Que utilize a mesma ordem de grandeza nas unidades constantes das tabelas a aprovar dos Anexos do OGE;
21. Que promova a inclusão de isenções fiscais recorrentes na Lei Geral Tributária;
22. À Autoridade da RAEOA e Ministério das Finanças, que articulem com prioridade máxima a introdução do sistema de gestão financeira da RAEOA anunciada nos últimos três anos;
23. Ao INSS, que automatize urgentemente o seu sistema de gestão financeira para acomodar a execução do OSS, conforme vem anunciando desde a aprovação da lei do Regime Contributivo da Segurança Social.

IX. PARECER

É parecer desta Comissão que, no que respeita à sua configuração formal, a PPL n.º 22/V (3ª) – Orçamento Geral do Estado para 2020 obedece na sua generalidade, às regras essenciais de legística formal, cumprindo os requisitos formais de apresentação das propostas de lei, nos termos constitucionais e regimentais e se encontra por isso em condições de ser apreciada em Plenário.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

X. APROVAÇÃO DO RELATÓRIO PARECER

O presente Relatório e Parecer foi discutido e aprovado no dia 01 de outubro de 2020, com 10 votos a favor, 0 votos contra e 3 abstenções.

Díli, Parlamento Nacional, 01 de outubro de 2020

Os Deputados Relatores,

A Presidente da Comissão,

Deputado António Maria Nobre Amaral Tilman

Deputada Maria Angélica R. da C. dos Reis

Deputado António da Conceição

Deputada Maria Angelina Lopes Sarmiento

ANEXO – Pareceres Setoriais das Comissões A, B, D, E, F e G e pareceres do GMPTL e demais contributos escritos recebidos