



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

2550  
31.03.2020

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

---

Excelentíssimo,

Presidente do Parlamento Nacional

Sr. Arão Noé de Jesus da Costa Amaral

**Data** : 31 de Março de 2020

**No. Referência** : 150./V/2ª/Comissão C

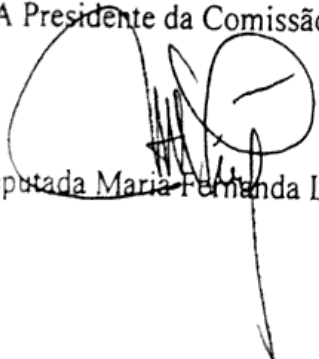
**Assunto** : Relatório e Parecer sobre a PPL N.º 13/V/ (2ª) sobre Autorização para a realização de uma transferência Extraordinária do Fundo Petrolífero

Senhor Presidente,

A Comissão de Finanças Públicas tem a honra de enviar a Vossa Excelência o Relatório e Parecer sobre a PPL N.º 13/V/ (2ª) sobre Autorização para a realização de uma transferência Extraordinária do Fundo Petrolífero, conforme documento em anexo.

Aceite Vossa Excelência, os protestos de minha elevada estima e consideração,

A Presidente da Comissão,



Deputada Maria-Fernanda Lay


Entrada na Mesa  
Data 31/03/2020  
Hora 16h50m  
...O Presidente...



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

ANUNCIADO  
O Presidente

À DILETA 31/2020  
P/AGÊNCIAS E CÓPIA PARA  
DISTRIBUIR NAS DIFERENTES  
DEPARTAMENTOS  


## RELATÓRIO PARECER

Proposta de Lei 13/V/2ª (GOV)

“Autorização para a realização de uma transferência extraordinária do  
Fundo Petrolífero”

Relator: Deputado António Maria Nobre Amaral Tilman (KHUNTO)

Aprovado, em reunião extraordinária de 31 de março de 2020



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

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

---

**ÍNDICE**

<b>I - CONSIDERANDOS</b> .....	<b>3</b>
1. <b>Introdução</b> .....	<b>3</b>
2. <b>Objeto, conteúdo e motivação da iniciativa</b> .....	<b>4</b>
3. <b>Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais e cumprimento da lei formulário</b> .....	<b>4</b>
4. <b>Comissão de Finanças Públicas</b> .....	<b>5</b>
5. <b>Relator</b> .....	<b>5</b>
6. <b>Iniciativas Realizadas</b> .....	<b>6</b>
7. <b>Audições Públicas</b> .....	<b>6</b>
<b>II. ENQUADRAMENTO LEGAL</b> .....	<b>13</b>
1. <b>Introdução - do Fundo Petrolífero</b> .....	<b>13</b>
2. <b>Do regime de autorização de levantamentos do Fundo Petrolífero</b> .....	<b>13</b>
3. <b>Da Proposta de Lei em concreto</b> .....	<b>14</b>
4. <b>Das funções de Estado em causa</b> .....	<b>16</b>
<b>III. DO ENQUADRAMENTO ECONÓMICO-FINANCEIRO</b> .....	<b>16</b>
1. <b>Da situação de tesouraria</b> .....	<b>16</b>
2. <b>Da insuficiência das receitas correntes e da eventual necessidade de uma transferência mais avultada, mas inferior ao RSE</b> .....	<b>18</b>
3. <b>Do recurso alternativo a instrumentos de dívida pública</b> .....	<b>19</b>
<b>IV. CONCLUSÕES E PARECER</b> .....	<b>20</b>
<b>V. RECOMENDAÇÕES DA COMISSÃO "C"</b> .....	<b>21</b>



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

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

---

## **I - CONSIDERANDOS**

### **1. Introdução**

O Governo apresentou a Proposta de Lei n.º 13/V/2ª (GOV) com o objetivo de obter uma "Autorização para a realização de uma transferência extraordinária do Fundo Petrolífero", ao abrigo do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 97.º e da alínea a) do n.º 2 do artigo 115.º da Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL), com pedido de prioridade e urgência.

A iniciativa deu entrada no dia 23 de março de 2020 e, tendo sido admitida no dia seguinte, baixou no mesmo dia, por determinação de Sua Excelência o Presidente do Parlamento Nacional (PPN), à Comissão Especializada Permanente de Finanças Públicas (CFP), para elaboração do respetivo parecer sobre o processo de urgência, nos termos e para os efeitos do artigo 97.º do Regimento do Parlamento Nacional (RPN), no prazo máximo de 24 horas.

No dia 25 de março, a Comissão de Finanças Públicas (Comissão C) reuniu-se e emitiu parecer fundamentado em que considerava, por maioria dos seus membros, que a prioridade e urgência deveria ser aprovada em Plenário do Parlamento Nacional. Aprovação, essa, que veio a decretada na tarde do mesmo dia.

Ao início da tarde do dia 26 de março, a Comissão C aprovou com 11 votos a favor, 0 contra e 2 abstenções a proposta de Calendário de apreciação urgente do processo da PPL n.º 13/V (2ª) a submeter a Sua Excelência o Presidente do Parlamento Nacional.

O Governo tem, em conformidade com as disposições constitucionais e legais referidas, competência para propor a iniciativa legislativa em apreço e o Parlamento Nacional (PN) tem competência exclusiva para a aprovar (artigo 95.º, n.º 2, alínea p) e q) da Constituição).



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

---

### 2. Objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A Proposta de Lei n.º 13/V/2ª (GOV) procura obter do Parlamento Nacional uma autorização extraordinária para a realização de uma transferência do Fundo Petrolífero (FP), no montante de 250 milhões de dólares norte-americanos.

Conforme Exposição de Motivos que acompanha a proposta de lei, o Governo afirma não possuir fundos suficientes, a breve trecho, para:

- a) assegurar o financiamento da despesa resultante da atividade da Administração Pública até, pelo menos, ao mês de outubro do presente ano de 2020;

O Executivo chega mesmo a alertar, na Exposição de Motivos, que poderão estar em risco, brevemente, pagamentos relacionados com o cumprimento das obrigações legais e contratuais do Estado, entre as quais empréstimos internacionais, e a prestação de serviços mínimos de proteção social, como o pagamento de pensões e subvenções públicas, nomeadamente aos Combatentes da Libertação Nacional, aos mais idosos e às beneficiárias do Programa Bolsa da Mãe, entre outros relacionados com o exercício das funções soberanas do Estado nas áreas da justiça, da segurança e da defesa.

### 3. Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais e cumprimento da lei formulário

A presente iniciativa é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com o disposto do artigo 97.º, n.º 1, alínea c) e do artigo 115.º, n.º 2, ambos da Constituição da República, e os artigos 90.º, 91.º n.º 1 e 96.º n.º 2, todos do Regimento do Parlamento Nacional (RPN).

A iniciativa tem uma exposição de motivos e obedece ao formulário correspondente a uma proposta de lei do Governo, mormente os requisitos exigidos pela Lei 1/2002, de 7 de



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

agosto, **Lei da Publicação de Actos<sup>1</sup>**, designadamente encontra-se a mesma assinada pelo Senhor Primeiro Ministro e pela Ministra das Finanças em exercício.

Acresce que a mesma também deverá respeitar os requisitos mínimos previstos, nomeadamente, os previstos no artigo 8.º da Lei 9/2005, de 3 de agosto - Lei do Fundo Petrolífero, na sua redação atual.

Ou seja, o relatório especificando a estimativa do rendimento sustentável no Ano Fiscal no qual a transferência é feita, o relatório especificando a estimativa do rendimento sustentável no Ano Fiscal precedente e o relatório de um Auditor Independente certificando o montante da estimativa do rendimento sustentável, devem ser entregues, como o foram, junto à proposta de lei.

### 4. Comissão de Finanças Públicas

A Comissão de Finanças Públicas considera-se competente, em razão da matéria, para apreciar a presente iniciativa legislativa.

Com efeito, nos termos da Deliberação 2/2018 do Parlamento Nacional, sobre a Constituição das Comissões Especializadas Permanentes, compete à Comissão Finanças Públicas todas as matérias que se relacionem com a Execução Orçamental, a Política Fiscal e o próprio Orçamento do Estado.

### 5. Relator

Foi designado relator o Senhor Deputado António Maria Nobre Amaral Tilman, da Bancada KHUNTO.

---

<sup>1</sup> Também conhecida como Lei Formulário



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

---

Na elaboração do presente Relatório foi observado, com as devidas adaptações, o previsto no artigo 34.º do Regimento do Parlamento Nacional.

### 6. Iniciativas Realizadas

Dada a urgência requerida pelo Governo e aceite pelo Plenário do Parlamento Nacional, a Comissão "C" tomou a iniciativa de, sobre o objeto da proposta de lei ouvir presencialmente a Ministra das Finanças interina e o Governador do Banco Central de Timor-Leste, entidade à qual compete a gestão operacional do Fundo Petrolífero e solicitar um parecer escrito ao Conselho Consultivo do Fundo Petrolífero.

### 7. Audições Públicas

A audição conjunta da Ministra das Finanças interina e do Governador do Banco Central de Timor-Leste decorreu no dia 27 de março, na Sala do Plenário. Estando a audição inicialmente prevista 26 de março, teve que ser adiada devido ao prolongamento da apreciação da declaração do estado de emergência no país pelo Plenário do Parlamento Nacional. Para além dos membros da Comissão "C", nesta audição pública participaram outros deputados.

Ao início da reunião, a Sra. Ministra das Finanças interina entregou os relatórios do Ministério das Finanças e do auditor independente externo atestando o valor do Rendimento Sustentável Estimado (RSE) para o presente ano fiscal e o ano precedente, documentos que a lei determina que acompanhem a PPL, no momento da sua submissão ao PN<sup>2</sup>.

Em seguida resumiu o plano de intervenção do Governo para lidar com a presente situação de emergência que o país enfrenta e referiu-se à aprovação em Conselho de Ministros da política do Governo para a redução do impacto económico negativo e recuperação

---

<sup>2</sup> Os relatórios do MF e do auditor independente externo foram anexados ao presente relatório e parecer.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

---

subsequentes ao COVID 19, informando que o plano de intervenção foi sumarizado pelo Governo no momento do debate sobre a declaração do estado de emergência no Plenário.

A Sra. Ministra referiu-se depois às dificuldades sentidas pelo Governo na gestão dessas situações críticas para a economia nacional e a saúde pública, perante as limitações legais impostas à execução da despesa pública durante a vigência do regime orçamental duodecimal e chamou a atenção dos Srs. Deputados para o impacto negativo que a descida do preço do petróleo no mercado mundial fará repercutir na economia timorense a médio prazo, se as condições adversas se prolongarem no tempo.

Seguidamente, a Presidente da Comissão “C” deu a palavra ao Sr. Governador do BCTL. Este começou por sublinhar que não compete ao Banco Central opinar sobre as necessidades de financiamento do Estado, agora estimadas pelo Governo em 250 milhões de dólares americanos.

Traçou os vários cenários possíveis resultantes do impacto negativo da crise no setor financeiro doméstico e internacional, fez referência ao impacto que as medidas de emergência terão na riqueza do Fundo Petrolífero e mostrou-se preocupado com o impacto do abrandamento económico no setor privado, com o grau de incerteza quanto ao comportamento da procura e da oferta e alertou para a urgência de se criarem medidas de revitalização económica e de assegurar o normal funcionamento dos serviços bancários essenciais.

Referiu-se à forma como os Estados Unidos da América (EUA) têm lidado com a pandemia do COVID 19 e como Timor-Leste poderá também ressentir-se da depressão económica americana, alertou para a necessidade de se proceder à reavaliação do valor de mercado do Fundo Petrolífero tendo por base os atuais preços de mercado do *brent* e dos outros ativos financeiros que compõem a carteira de investimentos do Fundo, que apenas em dois meses desvalorizaram 30%. Destacou também aquela que considera ser uma difícil decisão para o Governo quando determinar a alienação de ativos do Fundo para financiar as despesas públicas numa situação de extrema necessidade de liquidez de tesouraria, no exato momento em que o mercado financeiro e o setor privado observam maior volatilidade e a economia mundial se depara com um extraordinário abrandamento económico. Informou





PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

---

que taxa de juro praticada pela reserva federal americana na remuneração de aplicações financeiras de rendimento fixo é presentemente nula, contrapondo-se aos 5% de remuneração média dos ativos assegurada anteriormente e que, apesar desse tipo de aplicações continuar a ser bastante seguro para o Fundo Petrolífero, não proporciona atualmente qualquer rentabilidade.

Antes de concluir a sua apresentação, o Governador esclareceu que o BCTL tem sempre mantido uma posição prudente em matéria de levantamentos do Fundo Petrolífero, mas que a situação que o país enfrenta hoje é extraordinariamente difícil e exige uma abordagem diferente. Sublinhou ainda que qualquer decisão de financiamento do Estado, no imediato, passará necessariamente pela venda de ativos financeiros do Fundo Petrolífero, por não estarem disponíveis soluções alternativas de financiamento do Estado, quando as receitas domésticas acusam já no primeiro trimestre declínio acentuado em consequência direta da contração económica.

Alguns Deputados mostraram-se apreensivos com a quebra abrupta da remuneração dos ativos financeiros no mercado de ações a partir do dia 9 de março deste ano e com as restrições de gestão impostas pelo artigo 31.º da LOGF ao regime duodecimal, que não se coadunam com as necessidades de flexibilização financeira que se impõem no atual contexto económico-financeiro, enquanto outros Deputados se pronunciaram sobre a débil situação de tesouraria do Estado, reforçando que a situação presente é atípica e que uma transferência extraordinária do FP será indispensável para que o Estado consiga honrar os compromissos que assumiu perante terceiros e, independentemente da solução de se recorrer a um levantamento extraordinário do FP conseguir reunir o consenso da grande maioria dos membros da Comissão "C, quase todos eles entenderam que, para sustentar o parecer da Comissão, necessitavam de conhecer e analisar a informação quantitativa detalhada e atualizada da situação financeira líquida do Estado, das disponibilidades existentes na conta consolidada do Tesouro desagregadas por Fundos, o mapa de pagamentos faseados de contratos e outras obrigações urgentes assumidas pelo Estado, dos balancetes refletindo a execução orçamental dos primeiros três meses deste ano (por categoria económica e por rubrica), a desagregação das despesas públicas a suportar com



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

os 250 milhões de dólares que o Governo solicita para suportar a atividade normal do Estado e financiar as medidas extraordinárias a introduzir, para acudir à população e ao sistema financeiro.

Outros Deputados mostraram alguma apreensão face ao considerável volume de recursos financeiros que será necessário mobilizar através do FP para acudir às necessidades prementes do Estado e ao impacto que tamanha injeção de fundos terá nas contas públicas. Quiseram saber se o levantamento extraordinário de 250 milhões de dólares formulado na PPL n.º 13/V (2ª) será suficiente para atender a todos os desafios governativos do momento, acudir à delicada situação dos trabalhadores e dos empresários do setor privado formal e informal, agora privados dos seus rendimentos mensais e à população profundamente afetada pelos desastres naturais das últimas semanas.

Em resposta à pergunta que lhe foi dirigida sobre a possibilidade de o Estado recorrer a um empréstimo de curto prazo para ultrapassar necessidades temporárias de tesouraria, a Sra. Ministra informou que essa poderia até ser uma solução a considerar, atendendo ao excesso de liquidez existente no BNCTL e noutros bancos comerciais, mas que o atual enquadramento jurídico da dívida pública não o permitia. A Ministra das Finanças partilhou com os Deputados a sua frustração perante a rigidez das regras de execução orçamental no restritivo quadro legal aplicável ao regime duodecimal, devido à não aprovação do pedido de urgência submetido pelo Governo ao PN para a criação de regras que permitam ao Governo antecipar ou acumular duodécimos e permitir a realização de despesas públicas que, pelas suas características, não têm natureza mensal, pela escassez do volume de receitas domésticas cobradas no primeiro trimestre do ano e pelas dificuldades acrescidas para se conseguir transferir dinheiro do Fundo depositado no Tesouro americano, devido ao *lockdown* que vigora nos EUA.

Atendo às dificuldades sentidas pelo Governo para conseguir aprovar regras de exceção ao regime duodecimal, um dos deputados presentes defendeu a alteração da lei do FP, com o objetivo de se facilitar a execução financeira durante a vigência do regime orçamental em duodécimos, enquanto, ao mesmo tempo, um outro Deputado se mostrou sensível à incapacidade de cumprimento de obrigações fiscais e encargos bancários da maioria dos



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

contribuintes, nos próximos meses e recomendou a rápida intervenção do Banco Central no sistema bancário e a promoção, pelo Governo, de medidas que reforcem o apoio a famílias e a empresas em dificuldades junto da banca e impeçam que o dinheiro escasseie nas caixas ATM quando mais falta faz, e a intervenção urgente do Estado, para assegurar o pagamento de prestações sociais aos trabalhadores durante o período em que estarão impossibilitados de exercer a sua atividade profissional normal, devido às medidas decretadas na sequência da declaração do estado de emergência. Um Deputado procurou também apurar junto da Sra. Ministra das Finanças a quantia em numerário atualmente disponível na conta do Tesouro, as reais necessidades de financiamento do Estado para os próximos meses (normais e extraordinárias), e compreender porque é que as estimativas orçamentais incluídas na Exposição de Motivos da PPL não vão além do mês de outubro. Um dos Deputados da Comissão "C" deixou um apelo ao Governo para a criação de comissões ministeriais para a adoção e implementação das medidas e a integração de esforços para lidar com a atual situação de emergência.

A Sra. Ministra procurou aclarar as dúvidas dos Srs. Deputados, assumiu a necessidade de revisão do cálculo da liquidez do FP face à quebra acentuada do preço do petróleo dos últimos meses, e a revisão em baixa das previsões de cobrança de receitas domésticas fiscais e não fiscais em resultado da recessão económica que o país vive, tranquilizou os membros da Comissão "C" em relação à criação de medidas de mitigação do impacto da crise para salvaguarda das empresas e dos trabalhadores do setor público e privado, e, em relação à possibilidade do Governo recorrer temporariamente aos saldos depositados nas contas da RAEOA para reforço da liquidez do Tesouro, até que o OGE para 2020 seja aprovado, a Ministra explicou que não existe enquadramento legal que sustente semelhante opção mas confirmou a possibilidade do Estado poder recorrer, temporariamente, em caso de necessidade urgente de liquidez de tesouraria, à quantia de 50 milhões de dólares que se encontra depositada no Banco Central à guarda da ANPM, destinada a financiar a participação do Estado timorense na empresa *TL Cement*.

Por seu turno, o Governador do BCTL lamentou que o enquadramento legal vigente em Timor-Leste impeça o Banco Central de manter uma reserva de liquidez suficiente para



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

assegurar o financiamento do sistema financeiro, de forma a poder injetar liquidez no sistema e financiar o Estado em caso de necessidade urgente como a que agora ocorre e mostrou total disponibilidade para contribuir para essa discussão num futuro próximo, defendendo também a necessidade de criação de um “veículo” específico para lidar com situações como esta que agora recaiu sobre Timor-Leste. Manifestou total apoio às decisões do Governo, especialmente numa situação de emergência como a atual.

Antes de dar por concluída a audição e agradecer a presença da Ministra das Finanças e do Sr. Governador do BCTL, a Presidente da Comissão “C” reforçou o seu apelo à Sra. Ministra para que fornecesse com urgência informações concretas sobre as reais necessidades de financiamento para contemplar além do pedido formal de 250 milhões de dólares já efetuado, de forma a que o PN consiga atender plenamente às necessidades excecionais de financiamento impostas pela gravidade da situação económica e social, tendo a Ministra, nesse momento, afirmado que as necessidades de reforço revistas apontam neste momento para 350 milhões de dólares, mais 100 milhões do que a quantia contemplada na PPL n.º 13/V (2ª), sendo a quantia adicional necessária para a implementação das medidas de prevenção e combate ao COVID 19 recentemente aprovadas em Conselho de Ministros, e apoio à população mais afetada pelas recentes inundações em Díli.

A audição da Comissão “C” encerrou às 13H50.

No âmbito da apreciação da PPL em apreço, a Comissão “C” entendeu também ouvir o Conselho Consultivo do Fundo Petrolífero (CCFP), por escrito, atendendo à urgência do processo legislativo, tendo o respetivo parecer sido produzido ao abrigo da alínea a) do n.º 2 do artigo 25.º da Lei do Fundo Petrolífero (LFP) e entregue à Comissão ao início da tarde do dia 27 de março, cumprindo a data limite determinada para a sua submissão. O parecer do CCFP oferece uma breve análise sobre o retorno dos investimentos do Fundo Petrolífero (FP) no período compreendido entre 2005 e 2020 (fevereiro), assinala a quebra de cerca de 26% sofrida no mercado de *equity* apenas nos meses de fevereiro e março do corrente ano e o impacto negativo direto dessa quebra na riqueza do FP. O parecer disponibiliza também a execução orçamental das Dotações Orçamentais Temporárias (DOT) nos meses de janeiro e fevereiro deste ano, enquanto as dotações acumuladas no período somam 232,9 milhões



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

de dólares, a sua execução ficou-se por 106,2 milhões de dólares. Quanto às receitas domésticas não petrolíferas arrecadadas no mesmo período analisado, perfazem apenas 18,9 milhões de dólares.

O CCFP alerta mais à frente no seu parecer para o facto de, em virtude da alínea d) do art.º 9.º da LFP, os levantamentos do FP durante a vigência das Dotações Orçamentais Temporárias (DOT) não poderem exceder o valor do Rendimento Sustentável Estimado, calculado em 529 milhões de dólares americanos para o ano 2019, sem que o valor excedente seja devidamente justificado, como sendo de superior interesse nacional. O Conselho considera igualmente que as DOT não devem manter-se por um período prolongado de tempo, por não preencherem os requisitos do artigo 9.º da LFP.

Aquele órgão consultivo do PN expressa também a sua opinião de que o combate ao COVID 19 e os apoios de emergência às vítimas das inundações, terão que respeitar o artigo 9.º da Lei do Orçamento Geral do Estado de 2019 (OGE 2019) relativo à utilização da Reserva de Contingência, devendo o Governo apresentar uma descrição detalhada das verbas a serem utilizadas ao abrigo da mesma e que, no caso das verbas alocadas à Dotação de Contingência este ano (no valor de 26,7 milhões de dólares) não serem suficientes para responder à presente situação contingencial, o Governo deverá solicitar a necessária autorização ao PN.

Nota também o CCFP que a conta do Tesouro tem verbas suficientes para assegurar as despesas orçamentais até ao mês de junho e que o pedido de levantamento extraordinário do FP de 250 milhões de dólares submetido pelo Governo ao PN, permitirá financiar as DOT até outubro de 2020, mas entende que o financiamento de dotações duodecimais durante um período tão longo de tempo, não é sustentável e não permite desenvolver a economia não petrolífera nem proteger a riqueza do Fundo. O Conselho recomenda por isso, que o pedido de transferência extraordinária do FP respeite a regra do RSE (3% do valor atualizado do FP), de forma a salvaguardar a sustentabilidade do Fundo no longo prazo e que o PN avalie com elevado sentido crítico, a capacidade de execução orçamental do Governo, uma vez que o desempenho da despesa até final de fevereiro de 2020 permaneceu aquém de 50%.



PARLAMENTO  
NACIONAL

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

## II. ENQUADRAMENTO LEGAL

### 1. Introdução - do Fundo Petrolífero

Conforme referido supra, o relatório e parecer da Comissão C tem por objetivo proceder a análise inicial, na fase da generalidade, da Proposta de Lei n.º 13/V (2º) - que pretende uma **Autorização para a Realização de uma transferência extraordinária do Fundo Petrolífero.**

O Fundo Petrolífero, criado pela Lei n.º 9/2005, de 3 de agosto<sup>3</sup> (doravante Lei do Fundo Petrolífero), é um património autónomo composto de ativos financeiros resultantes da exploração dos recursos petrolíferos propriedade do Estado.

O Fundo foi criado, como refere o preâmbulo da Lei do Fundo, para dar cumprimento ao artigo 139.º da Constituição, com vista a assegurar o uso dos recursos petrolíferos de forma justa e igualitária, de acordo com o interesse nacional. Assim, os ativos que fazem parte do Fundo, bem assim como os rendimentos derivados da gestão desses ativos (que são aliás prontamente integrados no Fundo, constituindo reservas financeiras obrigatórias), devem ser geridos de forma sensata e com solidariedade intergeracional, contribuindo para uma boa política fiscal com consideração pelos interesses de longo prazo dos cidadãos timorenses. Essa gestão deverá assim ser prudente, para além de aberta e transparente.

É a Lei do Fundo Petrolífero que estabelece, precisamente, os parâmetros principais para a operação e gestão do Fundo, no quadro desses objetivos de política fiscal.

### 2. Do regime de autorização de levantamentos do Fundo Petrolífero

Com vista a assegurar uma gestão prudente, aberta e transparente, no quadro da política orçamental acima descrita, o artigo 7.º, n.º 3, da Lei do Fundo, refere expressamente a necessidade de aprovação de uma Lei do Orçamento, ou de uma alteração à mesma, pelo

<sup>3</sup> Alterada e republicada pela Lei n.º 12/2011, de 28 de setembro



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

---

**Parlamento** (que detem competência legislativa exclusiva para deliberar sobre o Orçamento do Estado, nos termos do Artigo 95.º, n.º 3, alínea d) da Constituição), a confirmar a dotação orçamental no âmbito da qual se realizará uma transferência do Fundo para o Tesouro.

Uma vez que atualmente a execução orçamental segue o regime de duodécimos nos termos do artigo 31.º da Lei n.º 13/2009, de 21 de outubro, sobre orçamento e gestão financeira, e não existindo assim orçamento vigente para o corrente ano fiscal, o Governo decidiu apresentar a Proposta de Lei objeto deste parecer, solicitando autorização *ad hoc* ao Parlamento Nacional para a autorização, fora de uma lei do orçamento ou de sua alteração, para efetuar uma transferência do Fundo (no valor de 250 milhões de dólares norte-americanos). A necessidade dessa autorização em face da lei vigente, foi determinada no parecer relativo à urgência na tramitação da proposta de Lei em causa, em termos devidamente fundamentados para os quais aqui se remete.

### 3. Da Proposta de Lei em concreto

A proposta de lei, para além de uma exposição de motivos e um preâmbulo enquadradores, contém 4 Artigos:

- o artigo 1.º é relativo ao objeto da mesma e estabelece que a presente PPL tem como finalidade a aprovação de uma transferência extraordinária do Fundo Petrolífero;
- o artigo 2.º prevê a autorização ao Gestor Operacional para realizar a transferência em causa, no valor de 250 milhões de dólares norte-americanos, a partir da data de entrada em vigor da lei;
- o artigo 3.º determina que a transferência a operar ao abrigo da presente lei seja obrigatoriamente integrada na lei do Orçamento Geral do Estado para 2020 que vier a ser aprovada.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

- e o artigo 4.º estipula a entrada em vigor da lei no dia seguinte ao da sua publicação.

A fórmula dispositiva é a que consta da Lei n.º 1/2018, de 10 de agosto, que resultou da aprovação da Proposta de Lei 1/V/1.º, autorizando em 2018, igualmente sob regime de execução orçamental em duodécimos, uma transferência de 140 milhões de dólares norte-americanos, esta Proposta de Lei acolhe aliás, no seu artigo 3.º, o dispositivo aditado pelo Parlamento a Proposta de Lei 1/V/1.º, de obrigatoriedade de integração da transferência na lei de orçamento do ano em curso, quando aprovada.

Sem prejuízo do expandido infra sobre a eventual necessidade de transferência de um valor do Fundo para o Tesouro superior a 250 milhões de dólares americanos, e da consequente recomendação de alteração do articulado no sentido de a autorizar, o articulado proposto pelo Governo é, nos demais aspetos para além do valor exato a transferir, adequado e suficiente ao propósito almejado.

A Proposta de Lei foi ainda acompanhada<sup>4</sup> dos relatórios referidos no Artigo 8.º da Lei do Fundo Petrolífero, os quais cumprem os requisitos legais para a transferência proposta pelo Governo, que não ultrapassa o Rendimento Sustentável Estimado<sup>5</sup> (cujo cálculo, datado de 19 de dezembro de 2019, consta desses mesmos relatórios<sup>6</sup>).

Caso o Parlamento agora autorize por alteração da Proposta de Lei, uma transferência superior ao Rendimento Sustentável Estimado, terá o Governo ainda que apresentar ao Parlamento, em data prévia à da transferência em causa, os relatórios referenciados nas alíneas b) e c) do Artigo 9.º da Lei do Fundo Petrolífero, assim como a justificação, referida na alínea d) desse mesmo Artigo 9.º, sobre os motivos que levam a considerar como sendo

<sup>4</sup> Inicialmente protestados juntar aquando da submissão da Proposta de Lei ao Parlamento, os relatórios foram apresentados pelo Governo por ocasião das audições realizadas por esta Comissão C.

<sup>5</sup> Nos termos dos relatórios apresentados pelo Governo, o valor do RSE relevante para esta transferência referente ao ano de 2020 é de 536,8 milhões de dólares norte-americanos.

<sup>6</sup> Nos termos do Anexo I da Lei do Fundo Petrolífero

d





PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

---

no interesse de Timor-Leste, a longo prazo, que se efetue transferência em montante superior ao Rendimento Sustentável Estimado.

### 4. Das funções de Estado em causa

Verificando-se uma necessidade crítica em transferir receitas do Fundo Petrolífero para o Tesouro, nos termos expendidos infra no enquadramento económico-financeiro da Proposta de Lei, verificada a insuficiência das restantes receitas correntes (fiscais e para-fiscais) e a inadequação das restantes receitas de capital (através de instrumentos de dívida pública), poderão efetivamente estar em risco a prossecução das funções de Estado.

*Como se disse já no parecer sobre o pedido de tramitação urgente desta Proposta de Lei «é de elementar urgência atuar no sentido de evitar falhas de tesouraria que ponham em causa as funções do Estado, desde logo para assegurar o normal funcionamento da administração pública, conforme previsto no ordenamento jurídico timorense, e o desempenho das funções constitucionais daquelas administrações, no respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos e no desempenho das funções do Estado timorense a nível internacional, nos termos do direito internacional geral e convenções internacionais.»*

Importa, pois, proceder, com relativo detalhe, à análise da específica transferência, cuja autorização está aqui em causa, quanto à sua racionalidade económica (desde logo quanto à sua necessidade premente) e conformidade com os princípios da boa gestão de fundos públicos.

### III. DO ENQUADRAMENTO ECONÓMICO-FINANCEIRO

#### 1. Da situação de tesouraria

Na Exposição de Motivos que acompanha a PPL n.º 13/V (2ª) é referido que no corrente ano o Governo tem recorrido à receita fiscal e não fiscal arrecadada e ao saldo orçamental do ano anterior para financiar as despesas públicas, mas que o Tesouro atingiu uma situação



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

---

crítica, prevendo-se que até ao mês de junho o saldo remanescente no Tesouro fique reduzido a 85 milhões de dólares americanos.

Conforme se refere também depois no preâmbulo daquela proposta de lei, as dotações orçamentais temporárias resultantes do regime duodecimal em vigor, calculadas unicamente com base na receita fiscal e no saldo da execução orçamental do ano anterior, não serão suficientes para cobrir as despesas essenciais do Estado até final do ano.

Apesar da insistência feita junto da Sra. Ministra das Finanças interina, apenas no dia 30 de março ao final do dia forneceu à Comissão "C" a informação financeira de suporte necessária ao pedido de transferência extraordinário do Fundo Petrolífero no montante de 250 milhões de dólares, consistindo na projeção desagregada atualizada do fluxo de caixa do Estado entre janeiro e julho de 2020 e demonstrando que o Estado entrará em situação gravemente deficitária já no mês de julho.

Juntamente com a informação respeitante ao fluxo de caixa, a Ministra da Finanças interina apresentou também a esta Comissão a contabilização do custo das medidas incluídas no pacote de resposta à doença COVID-19 e à crise económica a que se tinha referido na audição de dia 27 de março, um pacote que aponta para necessidades de financiamento de 150 milhões de dólares, dos quais 63,5 milhões de dólares destinados a medidas de prevenção e combate à doença COVID-19, 36,5 milhões destinados a medidas de proteção e apoio social relacionadas com a doença COVID-19 e os danos provocados pelas cheias recentes, e 50 milhões para medidas de recuperação económica, justificando no ofício que acompanha esta nova informação que "as circunstâncias que sustentam a redação da proposta de lei se têm alterado sucessivamente".<sup>7</sup>

Face à estimativa de custos adicional apresentada pelo Ministério das Finanças, as necessidades totais de financiamento do Estado ascendem agora a 400 milhões de dólares americanos.

---

<sup>7</sup> A informação financeira entregue pela Sra. MF à Comissão "C" encontram-se em anexo ao presente relatório e parecer.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

---

**2. Da insuficiência das receitas correntes e da eventual necessidade de uma transferência mais avultada, mas inferior ao RSE**

Foi a fragilizada situação de tesouraria e o reduzido volume de receitas fiscais e não fiscais cobradas nos primeiros meses deste ano, que justificaram a apresentação do Governo ao Parlamento Nacional, de uma proposta de lei requerendo a aprovação de uma transferência extraordinária do Fundo Petrolífero para reforçar a liquidez do Tesouro, no valor de 250 milhões de dólares americanos, reforço esse que lhe permitiria assegurar condições de tesouraria suficientes para fazer face às despesas da Administração Pública até, pelo menos, ao mês de outubro do corrente ano.

Importa também aqui deixar uma chamada de atenção para a desatualização do valor correspondente ao Rendimento Sustentável Estimado (RSE) calculado para o ano 2020 em 536,8 milhões de dólares americanos, valor que ainda consta nos relatórios do Ministério das Finanças e do auditor externo independente, entregues tardiamente pela Sra. Ministra, em 27 de março. Com efeito, o cálculo do RSE para 2020 não deve ser considerado credível, porquanto ambos os relatórios datam de 19 de dezembro de 2019 e o próprio Governador do BCTL confirmou a necessidade de reavaliar a riqueza acumulada no FP, e consequentemente o valor do RSE para este ano, face à quebra acentuada sofrida no mercado mundial de combustíveis e o declínio abrupto do valor de transação dos ativos financeiros transacionados nas bolsas financeiras (*equity*) sensivelmente na ordem dos 30%, só no último mês. Entende-se por isso, que uma reavaliação em baixa da riqueza do FP e do valor do RSE para o ano 2020, ainda que com caráter provisório, deveria ter sido fornecida ao Parlamento Nacional, para sustentar a sua decisão acerca de eventuais levantamentos extraordinários do FP.

O Parlamento Nacional não pode ficar indiferente à possibilidade séria de, no curto prazo, o Estado não conseguir cumprir todas as suas responsabilidades financeiras, mas a decisão do Parlamento Nacional sobre pedidos de levantamento extraordinário do Fundo Petrolífero muito próximos do valor do RSE, deve ser tratada com a seriedade que o assunto merece e assentar, necessariamente, na ponderação de dados financeiros rigorosos e



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

exaustivos, que até ao momento ainda não dispõe, procurando evitar a delapidação acelerada desnecessária do Fundo Petrolífero.

### 3. Do recurso alternativo a instrumentos de dívida pública

Uma das fontes de financiamento vulgarmente utilizadas pelo Estado, para no curto prazo obter liquidez suficiente para as suas operações de tesouraria, é o recurso a endividamento junto da banca comercial a liquidar no próprio ano ou à emissão de obrigações do Tesouro. Qualquer destas duas opções de financiamento permitiria ao Governo equilibrar, pelo menos parcialmente e com algum conforto, as suas necessidades de tesouraria até à aprovação do Orçamento Geral do Estado de 2020.

O recurso à dívida pública já se encontra previsto na Lei do Regime da Dívida Pública, e, apesar de permanecer desde o ano da sua aprovação em 2011 ainda por regulamentar, a própria lei do OGE para 2019, através do artigo 6.º, autorizou o Governo a recorrer ao endividamento externo concessional adicional, até ao montante máximo de 60 milhões de dólares americanos.

Contudo, o n.º 1 do artigo 2.º. daquela lei limita a subscrição de empréstimos ao financiamento da construção de infraestruturas estratégicas para o desenvolvimento do País, não deixando na redação atual margem para a subscrição de empréstimos de curto prazo a liquidar a menos de um ano.

Quanto à emissão de Obrigações do Tesouro pelo Estado timorense, uma outra forma de financiamento a que o Estado poderia recorrer e que permitiria ao mesmo tempo absorver o excesso de liquidez acumulado na banca comercial, como sucede com o BNCTL, a Comissão "C" vem há anos recomendando ao poder legislativo que proceda a sua regulação urgente, mas até ao momento essa legislação continua por aprovar.





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

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

---

**IV. CONCLUSÕES E PARECER**

Do exposto supra, nomeadamente da exigência de autorização parlamentar para proceder a transferências do Fundo Petrolífero, ainda que no contexto de uma execução orçamental em duodécimos, da adequação em geral dos termos da Proposta de Lei tal qual apresentada pelo Governo, da atual situação da tesouraria pública, da demonstrada insuficiência de receitas correntes, da eventual necessidade de recorrer até a uma transferência mais avultada, da impossibilidade de recorrer a instrumentos de dívida pública para acorrer a muitas das necessidades de atuação pública e finalmente da importância das funções de Estado que serão postas em causa sem a pretendida transferência, conclui-se que a Proposta de Lei em causa deverá ser ponderada pelo Plenário do Parlamento Nacional face à informação financeira de suporte entretanto apresentada pela Sra. Ministra da Finanças; Sem prejuízo de alteração do articulado no sentido de autorizar uma transferência em valor mais elevado do que o valor originalmente proposto pelo Governo na sua Proposta de Lei desde que devidamente justificado.

O Governo não recalculou o valor da riqueza acumulada no Fundo Petrolífero nem o novo valor do Rendimento Sustentável Estimado (RSE) para o ano 2020, face à situação que queda abrupta que desabou sobre os mercados financeiros neste último mês, em resultado do alastramento do vírus COVID 19 à escala global e do grande grau de incerteza sobre a evolução da economia mundial. Os relatórios que atestam o valor estimado do RSE para o ano 2020 são datados de 19 de dezembro de 2019, anteriores, portanto, à situação calamitosa acima descrita.

Sem prejuízo da decisão que vier a ser tomada pelo Plenário do Parlamento Nacional com respeito à PPL n.º 13/V (2ª), até que venham a ser aprovadas, à semelhança do que sucedeu em 2018, as regras de exceção ao regime duodecimal previsto pelo artigo 31.º da Lei do Orçamento e Gestão Financeira (LOGF), o Governo terá obrigatoriamente que continuar a respeitar o caráter mensal das Dotações Orçamentais Temporárias (DOT) independentemente dos reforços de tesouraria.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

---

V. RECOMENDAÇÕES DA COMISSÃO "C"

Em resultado da informação analisada, das audições conduzidas e de outras diligências efetuadas, a Comissão "C" recomenda o seguinte:

**Ao Plenário do Parlamento Nacional**

1. Que pondere prudentemente o pedido formulado pelo Governo através na PPL n.º 13/V (2ª) e procure encontrar resposta equilibrada para as necessidades de **financiamento** do Estado face à escassez de recursos disponíveis, procurando **conjug**ar qualquer levantamento extraordinário do Fundo Petrolífero com o recurso temporário à verba de 50 milhões de dólares americanos depositada na conta da ANMP destinado ao financiamento da participação do Estado na empresa *TL Cement*;
2. Que procure apurar com maior rigor o valor projetado do saldo disponível na conta do Tesouro no final do mês de junho, atendendo a que na Exposição de Motivos que acompanha a PPL o valor diverge do valor apresentado no dia 30 de março, em 65 milhões de dólares (tabela do Fluxo de Caixa);
3. Recomenda-se finalmente que, a breve trecho, seja apresentada uma Proposta de Lei que adapte expressamente os termos do regime de autorização pelo Parlamento de transferências do Fundo Petrolífero, tal qual constantes da versão atual do artigo 7.º da Lei do Fundo Petrolífero, em situação de **execução orçamental** em regime duodecimal.

O presente parecer foi aprovado com 12 votos a favor, 0 votos contra e 1 abstenção.

Parlamento Nacional, 31 de março de 2020

O Relator,

Deputado António Maria N. A. Tilman

A Presidente da Comissão,

Deputada Maria Fernanda Lay