



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



COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Excelentíssimo

Senhor Presidente do Parlamento Nacional

Dr. Aniceto Longinhos Guterres Lopes

Data : 22 de junho de 2020

No. Referência : 157/V/2ª/Comissão C

Assunto: Envio do Relatório e Parecer sobre a PPL N.º 17/V (2ª) que autoriza a realização da segunda transferência extraordinária do FP no ano financeiro de 2020.

Senhor Presidente,

A Comissão de Finanças Públicas tem a honra de enviar a Vossa Excelência Envio Relatório e Parecer sobre a PPL n.º 17/V (2ª) que autoriza a realização da segunda transferência extraordinária do FP no ano financeiro de 2020 e procede à primeira alteração à Lei n.º 2/2020, de 6 de abril, sobre autorização para a realização de uma Transferência Extraordinária do Fundo Petrolífero, realizadas nesta data, conforme documentos em anexo.

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

A Presidente da Comissão

Deputada Maria Angélica Rangel da Cruz dos Reis



PARLAMENTO
NACIONAL

República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Entrada na Mesa
Data: 22/6/2020
Hora: 14h 35m
...O Presidente...

ANUNCIADO
.....
O Presidente
.....

A DIPLIN

Cópia aos Sr. Deputados

meia

22/6/2020

RELATÓRIO PARECER

Proposta de Lei 17/V(2^a)

“Autoriza a realização da segunda transferência extraordinária do Fundo Petrolífero no ano financeiro de 2020 e procede à primeira alteração à Lei n.º 2/2020, de 6 de abril, sobre Autorização para a Realização de uma Transferência Extraordinária do Fundo Petrolífero”

Relatores:

Deputada Maria Angelina Lopes Sarmiento, da Bancada PLP

Deputada Nélia Soares Menezes, da Bancada FRETILIN

Aprovado, em reunião extraordinária de 22 de junho de 2020

Proposta de Lei n.º 17/V (2ª) – “Autoriza a realização da segunda transferência extraordinária do Fundo Petrolífero no ano financeiro de 2020 e procede à primeira alteração à Lei n.º 2/2020, de 6 de abril, sobre Autorização para a Realização de uma Transferência Extraordinária do Fundo Petrolífero”



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

ÍNDICE

I – CONSIDERANDOS	3
1. Introdução.....	3
2. Objeto, conteúdo e motivação da iniciativa.....	4
3. Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais e cumprimento da lei formulário.....	5
4. Comissão de Finanças Públicas	5
5. Relator	6
6. Iniciativas Realizadas	6
7. Audições Públicas.....	7
II. ENQUADRAMENTO LEGAL.....	18
1. Introdução – do Fundo Petrolífero e do Fundo COVID-19.....	18
2. Da Proposta de Lei em concreto – fórmula dispositiva	21
3. Das funções de Estado em causa no pedido de financiamento.....	24
4. Das finalidades do Fundo COVID-19 em causa.....	24
III. DO ENQUADRAMENTO ECONÓMICO-FINANCEIRO	26
1. Da situação de tesouraria.....	26
2. Da insuficiência das receitas correntes	27
3. Do recurso alternativo a instrumentos de dívida pública.....	28
4. Adequação económico-financeira das novas finalidades do Fundo COVID-19	29
IV. CONCLUSÕES E PARECER	30
V. RECOMENDAÇÕES DA COMISSÃO “C”	32
Documentos entregues por Ministérios e outras entidades ouvidas pela Comissão “C”.....	35

Proposta de Lei n.º 17/V (2º) – “Autoriza a realização da segunda transferência extraordinária do Fundo Petrolífero no ano financeiro de 2020 e procede à primeira alteração à Lei n.º 2/2020, de 6 de abril, sobre Autorização para a Realização de uma Transferência Extraordinária do Fundo Petrolífero”



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

I – CONSIDERANDOS

1. Introdução

O Governo apresentou a Proposta de Lei (PPL) n.º 17/V/2ª 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, com dois objetivos, a saber a autorização do Parlamento para a realização de uma transferência extraordinária do Fundo Petrolífero e uma primeira alteração à Lei n.º 2/2020, de 6 de abril.

A iniciativa legislativa deu entrada no dia 9 de junho 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 (Comissão “C”), 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 de 24 horas.

No dia 15 de junho, a 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. A Comissão C aprovou com 7 votos a favor, 4 votos contra e 1 abstenção, a proposta de Calendário de apreciação urgente do processo da PPL n.º 17/V (2ª) a submeter a Sua Excelência o Presidente do Parlamento Nacional.

Nesse mesmo dia, a apreciação urgente do processo da PPL n.º 17/V (2ª) foi aprovada em plenário. 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, nos termos do artigo 95.º, n.º 2, alínea q) e n.º 3 alínea d) da Constituição, em relação ao seu primeiro objeto, a autorização do Parlamento para a realização de uma transferência extraordinária do Fundo Petrolífero, objeto que se encontra intimamente ligado à política fiscal, uma vez que as transferências em causa constituem a principal fonte de financiamento público em Timor-Leste, e que constitui matéria orçamental.

Proposta de Lei n.º 17/V (2ª) – “Autoriza a realização da segunda transferência extraordinária do Fundo Petrolífero no ano financeiro de 2020 e procede à primeira alteração à Lei n.º 2/2020, de 6 de abril, sobre Autorização para a Realização de uma Transferência Extraordinária do Fundo Petrolífero”



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

2. Objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A Proposta de Lei n.º 17/V/2ª (GOV) tem dois objetivos:

- 1) a autorização do Parlamento para a realização de uma transferência extraordinária do Fundo Petrolífero, no valor de 286,8 milhões de dólares americanos, apresentada nos termos do artigo 7.º, n.º 3, da Lei n.º 9/2005, de 3 de agosto¹, doravante Lei do Fundo Petrolífero;
- 2) uma primeira alteração à Lei n.º 2/2020, de 6 de abril, sobre Autorização para a Realização de uma Transferência Extraordinária do Fundo Petrolífero, aditando a essa lei três finalidades ao Fundo Covid-19 criado por essa lei, com efeitos reportados retroativamente à data de entrada em vigor da lei alterada².

Conforme Exposição de Motivos que acompanha a proposta de lei, o Governo afirma, quanto ao primeiro objeto da lei acima elencado, não possuir fundos suficientes para assegurar o financiamento da despesa resultante da atividade da Administração Pública para lá do mês de agosto, tanto mais atentas as várias despesas urgentes e, diz o Governo imprevisíveis, motivadas pela pandemia Covid-19.

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 e a prestação de serviços mínimos de proteção social, como o pagamento de pensões e subvenções públicas, e outras relacionados com o exercício das funções soberanas do Estado nas áreas da justiça, da segurança e da defesa.

Quanto ao segundo objeto da lei acima elencado, o Governo motiva a proposta, ainda conforme a Exposição de Motivos, com a necessidade de clarificar as finalidades atribuídas ao Fundo Covid-19, incluindo no elenco o financiamento de medidas de apoio económico e de proteção social em resposta às consequências económicas das medidas de prevenção e combate à doença COVID-19

¹ A Lei n.º 9/2005, de 3 de agosto, foi alterada e republicada pela Lei n.º 12/2011, de 28 de setembro – contudo, a alteração não versou sobre o artigo 7.º da Lei n.º 9/2005, de 3 de agosto, que assim retém a sua redação original

² 7 de abril de 2020, nos termos do art.º 7.º dessa mesma Lei 2/2020.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

e à crise económica mundial provocada pela pandemia, bem como das despesas de funcionamento do próprio Fundo Covid-19.

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 agosto, Lei da Publicação de Actos³, designadamente encontra-se a mesma assinada pelo Senhor Primeiro Ministro e pelo Ministro das Finanças.

Acresce que a proposta, atento o seu objeto de autorização de transferência do Fundo Petrolífero, respeita ainda os requisitos 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 (Comissão “C”) considera-se competente, em razão da matéria, para apreciar a presente iniciativa legislativa.

³ Também conhecida como Lei Formulário.

Proposta de Lei n.º 17/V (2ª) - "Autoriza a realização da segunda transferência extraordinária do Fundo Petrolífero no ano financeiro de 2020 e procede à primeira alteração à Lei n.º 2/2020, de 6 de abril, sobre Autorização para a Realização de uma Transferência Extraordinária do Fundo Petrolífero"



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

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

Foram designados relatores as senhoras Deputadas Maria Angelina Lopes Sarmento, da Bancada PLP e Nélia Soares Menezes, da Bancada FRETILIN

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

Após a tramitação da PPL n.º 17/V (2ª) e o respetivo calendário terem sido aprovados pelo Plenário do Parlamento Nacional com carácter de prioridade e urgência de apreciação, a Comissão “C” tomou a iniciativa de ouvir os membros do Governo relevantes em razão da matéria, o Banco Central de Timor-Leste e o Conselho Consultivo do Fundo Petrolífero, tendo as Comissões “D” e “F” sido convidadas a participarem nessas audições conjuntas, agendadas para os dias 16 e 17 de junho, na sala do Plenário do Parlamento Nacional.

No dia 16 de junho, a partir das 10 horas e até final do dia, decorreu a audição conjunta dos Ministro e Vice-Ministra das Finanças (VMF), Ministra da Saúde (MS) e Governador do Banco Central de Timor-Leste (BCTL), na qualidade de responsável máximo do gestor operacional do Fundo Petrolífero.

Na manhã do dia seguinte a partir das 10 horas, teve lugar a audição conjunta da Vice-Ministra da Solidariedade e Inclusão em representação da Ministra e do Presidente do Conselho Consultivo do Fundo Petrolífero (CCFP). Na tarde do mesmo dia, a partir das 15 horas, as comissões tiveram a oportunidade de ouvir o senhor Ministro Coordenador dos Assuntos Económicos (MCAE).

A Comissão “C” diligenciou ainda obter junto da senhora Secretária-Geral do Parlamento Nacional o ponto de situação sobre a execução da verba de 500,0 mil dólares americanos, atribuída ao

Proposta de Lei n.º 17/V (2ª) - "Autoriza a realização da segunda transferência extraordinária do Fundo Petrolífero no ano financeiro de 2020 e procede à primeira alteração à Lei n.º 2/2020, de 6 de abril, sobre Autorização para a Realização de uma Transferência Extraordinária do Fundo Petrolífero"



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Parlamento Nacional pela Lei n.º 2/2020, de 6 de abril, destinada ao desenvolvimento de políticas e programas no âmbito da prevenção e combate à doença Covid-19.

A lista dos documentos entregues à Comissão “C” pelas entidades ouvidas no âmbito do processo legislativo em apreço, consta no final do presente relatório e parecer.

7. Audições Públicas

No contexto de apreciação da PPL n.º 17/V (2a), no período em que decorreram audições públicas com o Governo e com outras entidades relevantes em razão da matéria, os deputados das Comissões “C”, “D” e “F” tiveram oportunidade de expressar as suas opiniões e dirigirem às entidades ouvidas as perguntas necessárias ao esclarecimento das suas dúvidas. As principais preocupações dos senhores deputados em relação à matéria tratada, foram:

- O fato de o Governo não facilitar ao PN, o exercício da sua função de acompanhamento e fiscalização da atividade governativa, não lhe disponibilizando informação orçamental atempada. Entre a informação em falta, destaca-se o mapa de Fluxos de Caixa (*Cash flow* na sigla inglesa), apesar desse documento ter sido formalmente solicitado ao MF previamente à audição e no decurso da mesma.
- O nível de execução das Dotações Orçamentais Temporárias (DOT) refletido no balancete fornecido pelo MF não coincidir temporalmente com as tabelas preparadas pela Comissão “C” a partir dos dados do Portal de Transparência do Orçamento, impossibilitando uma análise profunda dos primeiros, tão em cima da hora.
- A situação deficitária das contas do Tesouro e do Fundo Covid-19 e o destino do reforço orçamental solicitado pelo Governo não serem suficientemente claros na Exposição de Motivos nem no preâmbulo da proposta de lei, dificultando a apreciação do pedido do Governo pela Comissão “C”.
- O Governo não ter providenciado relatório dos apoios concedidos a TL pelos Parceiros de Desenvolvimento para prevenção e combate à Covid-19, numa das duas línguas oficiais do país. Sendo do conhecimento público que o Estado tem vindo a receber apoios dos Parceiros de Desenvolvimento (PD) para a prevenção e combate à doença Covid-19, o Parlamento desconhece ainda que contribuições concretas foram feitas e onde está a ser feita a sua contabilização, sejam

Proposta de Lei n.º 17/V (2ª) – “Autoriza a realização da segunda transferência extraordinária do Fundo Petrolífero no ano financeiro de 2020 e procede à primeira alteração à Lei n.º 2/2020, de 6 de abril, sobre Autorização para a Realização de uma Transferência Extraordinária do Fundo Petrolífero”



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

elas na forma de apoio direto ao orçamento ou de doações de material e equipamento médico de proteção ou ainda de prestação de assistência técnica.

- A escassez de informação sobre o destino dado à verba de 500,0 mil dólares americanos atribuída ao Parlamento Nacional no âmbito do Fundo Covid-19, para implementação de política e medidas de prevenção e combate à Covid-19.

- Relativamente à execução da verba de 5,7 milhões de dólares americanos transferida à cabeça para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), conforme o contrato assinado pelo senhor Primeiro-Ministro, desconhecem que desembolsos foram feitos por conta das importações ordenadas, quais os equipamentos e medicamentos entregues, o destino dos mesmos e a situação do registo desse património do Estado.

- Sobre o processo de compra de medicamentos pelo SAMES e a execução orçamental da dotação atribuída ao MS no âmbito do Fundo Covid-19.

- Sobre a modesta capacidade de execução e de transparência dos ministérios envolvidos na execução dos dinheiros do Fundo Covid-19, após mais de dois meses desde a sua criação.

- Sobre a ausência de um plano sólido de recuperação económica, em substituição das inúmeras medidas avulsas de apoio aprovadas pelo Governo, entre as quais subsídios para pulsa de internet e de eletricidade, que justifiquem transferências extraordinária do Fundo Petrolífero e a solidez de um plano de recuperação económica a ultimar no prazo de apenas 60 dias.

- Sobre ausência de informação acerca do número de estudantes bolseiros da diáspora apurados para receberem subsídios, a forma como o Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação (MNEC) determinou o valor do custo de vida e calculou as ajudas custo diárias por país e o momento em que serão pagos esses apoios tão necessários.

- Sobre os motivos que levaram o Ministério da Solidariedade Social e Inclusão (MSSI) a necessitar de alugar 175 viaturas.

- O fato de os cálculos para a atribuição do subsídio *Uma kain* às famílias elegíveis, apenas cobrir os meses de abril e maio, ainda que o estado de emergência se prolongue por três meses.

Proposta de Lei n.º 17/V (2ª) - "Autoriza a realização da segunda transferência extraordinária do Fundo Petrolífero no ano financeiro de 2020 e procede à primeira alteração à Lei n.º 2/2020, de 6 de abril, sobre Autorização para a Realização de uma Transferência Extraordinária do Fundo Petrolífero"



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

- O fato dos proprietários dos hotéis contratados para assegurar quarentenas e as empresas de *catering* que forneceram refeições aos indivíduos em quarentena ainda não terem sido pagos, levando alguns hotéis a encerrar definitivamente as suas portas, para além do estigma social que lhes foi imposto pelo Governo, pois para além dos pagamentos em atraso, existe adicionalmente uma importante responsabilidade moral do Governo que está a ser esquecida.
- O atraso na liquidação de outras dívidas contraídas pelo Estado junto do setor privado, que prejudicam gravemente a recuperação económica.
- A desvalorização do trabalho e discriminação do valor dos subsídios atribuídos aos diferentes profissionais que trabalham na linha da frente (*front line*) do combate à Covid-19 e ausência de informação sobre a data do seu pagamento.
- O fato do Governo não aproveitar a oportunidade única de dar o salto de uma economia de sobrevivência em que nada se produz, para o investimento sério em áreas agrícolas prioritárias, numa altura em que o país tanto se precisa de adquirir bens alimentares de primeira necessidade.
- O fato da fiscalização no terreno evidenciar inúmeros falhas e lapsos na recolha de dados para atribuição de subsídios à população.
- A possibilidade de os contratos celebrados no âmbito do Fundo Covid-19 poderem ser aprovados e assinados por diretores dos ministérios envolvidos, atrasando na prática os processos e comportando prejuízos evidentes para os empresários.
- A possibilidade de o Governo poder recorrer a cartões de crédito, uma forma de endividamento público totalmente à margem do Parlamento Nacional, apenas autorizada pelo regulamento do Fundo Covid-19 aprovado em Conselho de Ministros.
- O fato do regulamento do Fundo Covid-19 prever a atualização regular ao PN sobre a execução do mesmo, mas até à data o Governo nunca o ter cumprido.
- A grande quantidade de alterações orçamentais internas (*virements*) introduzidas nos programas e atividades do Fundo Covid-19.

Proposta de Lei n.º 17/V (2ª) – “Autoriza a realização da segunda transferência extraordinária do Fundo Petrolífero no ano financeiro de 2020 e procede à primeira alteração à Lei n.º 2/2020, de 6 de abril, sobre Autorização para a Realização de uma Transferência Extraordinária do Fundo Petrolífero”



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

- A dificuldade em compreender a que conta se refere exatamente o Governo, quando no artigo 2.º da PPL alude à “conta única do Orçamento Geral do Estado”, atendendo que existe ainda um OGE em vigor.
- O desconhecimento do Governo sobre a previsão total de custos de cada programa, subprograma e medida do Fundo Covid-19, evidenciando uma notável falta de planeamento.
- O desconhecimento do Parlamento sobre o teor dos contratos celebrados pelo Estado com a companhia *Air North*, com a Banca comercial e com o PNUD e o nível de cumprimento das regras gerais de aprovisionamento de contratos públicos. No passado mês de abril, numa audição com a Comissão “C”, o MCAE comprometeu-se a fornecer os contratos ao PN, mas até à data ainda não cumpriu.
- A possibilidade de a aprovação do pedido reforço de 70,0 milhões de dólares americanos do Fundo Covid-19 sem a devida fundamentação e desagregação de custos perante o Parlamento Nacional.
- As razões que impediram o Gabinete do Primeiro-Ministro de executar a dotação que lhe foi atribuída pelo Fundo Covid-19 para “Apoio à prevenção e mitigação do Fundo Covid-19 – Sala de situação do Centro Integrado de Gestão da Crise”. Esta e outras medidas aprovadas no âmbito do Fundo continuam ainda sem qualquer execução orçamental.
- O fato do Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) ter que adiantar o pagamento das medidas socioeconómicas extraordinárias decididas pelo Governo, com verbas do Fundo de Reserva da Segurança Social, uma operação com contornos pouco transparentes.
- Por o Ministério da Administração Estatal (MAE) ter falhado em providenciar atempadamente ao Ministério da Solidariedade Social e Inclusão (MSSI) dados fidedignos sobre as famílias.
- Pelo impasse económico que se prolonga desde 2017 ter vindo a piorar. Apesar do agravamento da situação em cada ano, continua por traçar um plano claro com estratégias concretas pelo menos para o médio prazo, para lidar com tão débil situação económica do país.
- Por os membros do Governo continuarem a não providenciar aos deputados os documentos de apoio necessários, com tempo suficiente para a sua leitura e preparação de intervenções políticas e perguntas ao Governo.

Proposta de Lei n.º 17/V (2ª) – “Autoriza a realização da segunda transferência extraordinária do Fundo Petrolífero no ano financeiro de 2020 e procede à primeira alteração à Lei n.º 2/2020, de 6 de abril, sobre Autorização para a Realização de uma Transferência Extraordinária do Fundo Petrolífero”



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

- Pelo atraso na execução do contrato celebrado entre o Governo e empresa timorense *Marito Sheme, Lda.* em modelo de *joint-venture* com duas companhias sul-coreanas, para a compra de equipamentos de saúde destinados à prevenção e combate à Covid-19.

- Pelo fato de a PNTL e as F-FDTL ainda não terem recebido os subsídios devidos pelo seu trabalho de *front-line* no âmbito da prevenção e combate à Covid-19;

Dia 16 de junho: Audição dos Ministro e Vice-Ministra das Finanças, Ministra da Saúde e Governador do Banco Central de Timor-Leste.

Os governantes presentes forneceram o ponto de situação sobre a implementação do plano e medidas de intervenção do Governo financiadas através do Fundo Covid-19, reportaram a situação de tesouraria deficitária da conta do Tesouro e justificaram a necessidade urgente reforço orçamental das DOT e do Fundo Covid-19, primeiro objeto da proposta de lei n.º 17/V (2ª).

Tinham sido convocados pela Comissão “C” para esta audição conjunta, os três ministros que compõem o Conselho de Gestão do Fundo Covid-19, mas comparecerem apenas o Ministro das Finanças acompanhado pela Vice-Ministra das Finanças, e a Ministra das Saúde. O Ministro dos Negócios Estrangeiros e Cooperação não participou nem justificou ao Parlamento Nacional o motivo da sua ausência. O Banco Central de Timor-Leste (BCTL), a entidade gestora operacional do Fundo Petrolífero, fez-se representar pelos seus Governador e Vice-Governador.

Logo ao início o senhor **Ministro das Finanças** partilhou o documento “*Sumário Execusauun DOT Janeiro to'o maio 2020*”, contendo um conjunto de balancetes indicativos da execução acumulada da despesa pública efetuada em regime duodecimal (DOT), e da receita fiscal e não fiscal cobrada pelo Estado até final do mês de maio, extraídos do sistema de gestão financeira do Ministério das Finanças, habitualmente designado por *Free Balance*. Distribuiu ainda dois outros documentos: “*Rendimentu Sustentavel Estimadu ka Estimated Sustainable Income (RSE/ESI) Ano Fiskal 2020*” e o “Relatório de Execução do Orçamento do Fundo Covid-19 – período de 17 de abril a 10 de junho de 2020”.

Em seguida, o senhor **Ministro das Finanças (MF)** apresentou os três programas prioritários do Governo no âmbito do Fundo Covid-19, Programa 508 – “Prevenção e Mitigação da Covid-19”, o Programa 574 – “Aumento Sustentável na produção e na produtividade” e o Programa 589 –

Proposta de Lei n.º 17/V (2ª) – “Autoriza a realização da segunda transferência extraordinária do Fundo Petrolífero no ano financeiro de 2020 e procede à primeira alteração à Lei n.º 2/2020, de 6 de abril, sobre Autorização para a Realização de uma Transferência Extraordinária do Fundo Petrolífero”



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

“Acesso dos Produtos Alimentares, não Alimentares e Serviços”, e os 10 subprogramas que contemplam. Desde a sua criação o Fundo sofreu diversas alterações orçamentais (*virements*), devido à necessidade financiar as novas medidas que foram aprovadas pelo Conselho de Ministros após a criação do Fundo, entre as quais, as de apoio socioeconómico às famílias e as de mitigação do impacto económico negativo provocado pelo estado de emergência, onde se destaca o subsídio mensal de 100,0 dólares americanos atribuído às famílias (*Uma-kain*) pelo período de dois meses.

O governante procurou também justificar a necessidade de reforço a liquidez do cofre do Estado até que o OGE para 2020 seja provado. Estimou que a liquidez na conta do Tesouro, sem incluir a reserva permanente de 200,0 milhões de dólares americanos, se aproxime de 30,0 milhões de dólares americanos no final do mês de agosto, impossibilitando o Estado de continuar a assegurar o pagamento das despesas regulares financiado pelas Dotações Orçamentais Temporárias (DOT), a partir desse momento até à aprovação do OGE para 2020.

Referiu-se igualmente à necessidade de reforço do Fundo Covid-19, em 70,00 milhões de dólares americanos, para que possa financiar o novo pacote de medidas de apoio socioeconómico aprovado pelo Conselho de Ministros (CM) posteriormente à criação do Fundo Covid-19. Desse valor, 20,0 milhões de dólares americanos destinam-se à reserva de contingência a manter na conta do Fundo Covid-19 para financiar eventuais situações urgentes e imprevisíveis. Segundo a informação prestada pelo senhor ministro, os gastos do Fundo Covid-19 atingem agora 90,0 milhões de dólares americanos, correspondendo a 63% da respetiva dotação original.

Adiantou que o MSSI necessita de 64,0 milhões de dólares americanos para o pagamento dos subsídios às famílias e de mais 2,0 milhões para atender a eventuais reclamações, que continua disponível uma verba de 4,0 milhões de dólares americanos destinada à RAEOA, para o pagamento do subsídio *Uma kain* na Região de Oe-Cusse, sendo que até ao momento a Autoridade da RAEOA ainda não comunicou a informação necessária para se proceder à transferência do valor.

Relativamente a apoios dos Parceiros de Desenvolvimento (PD) para a prevenção e combate à Covid-19, o ministro anunciou que a Organização Internacional do Trabalho (ILO na sigla inglesa) doou a Timor-Leste 750,0 mil dólares americanos para a cobertura de custos do apoio operacional, tendo a verba sido diretamente transferida para a conta do Fundo-Covid-19, e que todas as contribuições em espécie, entre elas os equipamentos de proteção doados pela China, os bens e

Proposta de Lei n.º 17/V (2ª) – “Autoriza a realização da segunda transferência extraordinária do Fundo Petrolífero no ano financeiro de 2020 e procede à primeira alteração à Lei n.º 2/2020, de 6 de abril, sobre Autorização para a Realização de uma Transferência Extraordinária do Fundo Petrolífero”



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

apoio técnico doados ao Laboratório Nacional pela *Menzies School of Health Reserach*, Austrália, e o apoio da Organização Mundial de Saúde (OMS) para assistência técnica para treinamento, são contabilizados pelo Ministério da Saúde (MS), que por não serem convertíveis em dinheiro, não são registados no sistema *FreeBalance* mas sim no Portal de Transparência da Ajuda.

Relativamente ao contrato celebrado com a *Air North*, o senhor ministro esclareceu que tem conhecimento das faturas emitidas pela transportadora aérea, mas que tem na sua posse o contrato, sendo o Ministro Coordenador dos Assuntos Económicos (MCAE) quem está mais diretamente envolvido no assunto e poderá responder.

Procurando responder a uma das preocupações da Comissão "C", a senhora Vice-Ministra das Finanças sublinhou que o Estado ainda não recorreu ao uso de cartões de crédito, mas que futuramente o poderá vir a fazer para a reserva de hotéis, de bilhetes de avião ou compras de outros bens e serviços *on line*. Contudo, esclareceu que ainda continuam por regulamentar as despesas elegíveis para pagamento por cartão de crédito e por isso não serão utilizados.

Em seguida usou da palavra a senhora **Ministra da Saúde (MS)** para dar conta da situação de importação de medicamentos, material e equipamento médico, respetivos pagamentos e maiores desafios que o seu ministério tem enfrentado na implementação das medidas financiadas pelo Fundo Covid-19. Ao MS foram originalmente atribuídos 58,0 milhões de dólares americanos por aquele Fundo, mas posteriormente foi sentida a necessidade de um reforço de 6,0 milhões, para assegurar o pagamento da alimentação e dos hotéis de quarentena, por mais 14 dias. Caso após o dia 26 de junho seja decretada uma nova extensão do estado de emergência, o MS e outros ministérios relevantes, terão que continuar a assegurar quarentenas de 14 dias junto à fronteira.

Sobre o papel desempenhado pelo PNUD (*UNDP*) na importação de medicamentos e material médico, a ministra informou que o SAMES é a entidade que importa medicamentos para Timor-Leste, mas que, com o fecho das fronteiras deixou de o conseguir fazer como habitualmente, tendo sentido a necessidade de recorrer àquela agência das Nações Unidas, com vasta experiência mundial neste tipo de procedimentos de aprovisionamento. Parte dos medicamentos e do material médico adquirido chegará por barco depois de junho e em relação ao material a transportar por avião, desconhece-se ainda a data da sua chegada, porque o PNUD adquiriu lotes de material e equipamento médico não apenas para Timor-Leste, mas para o mundo inteiro. A senhora ministra

Proposta de Lei n.º 17/V (2ª) - "Autoriza a realização da segunda transferência extraordinária do Fundo Petrolífero no ano financeiro de 2020 e procede à primeira alteração à Lei n.º 2/2020, de 6 de abril, sobre Autorização para a Realização de uma Transferência Extraordinária do Fundo Petrolífero"



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

explicou também a causa dos atrasos na execução das despesas da categoria de capital menor da sua responsabilidade. Relaciona-se com a morosidade própria dos processos de aprovisionamento realizados ao abrigo do regime geral de aprovisionamento, no caso em concreto, para a construção e reabilitação de edifícios para quarentena e também construção de um laboratório.

Referindo-se também ao contrato com a empresa *Marito Sheme, Lda.*, a MS informou que foi o Governo a convidar essa empresa timorense a concorrer a um concurso de aprovisionamento como fornecedor principal, mas que o processo se encontra pendente devido à Inspeção-Geral do Estado (IGE) ter detetado problemas técnicos no processo, relacionados com o fato de as empresas sul-coreanas associadas à *Mauritus* apenas terem licença para comercializar equipamentos para construção.

Quanto ao pagamento do suplemento remuneratório aos profissionais que se encontram na linha da frente (*front line*) da prevenção e combate à Covid-19, a senhora ministra confirmou que submeteu na semana passada ao Conselho de Ministros a proposta de pagamento, estando a despesa pendente apenas da aprovação do Centro Integrado de Gestão de Crises.

Por fim a senhora ministra fez ainda referência à doação de máscaras, água e sabão para colocar à entrada de espaços comerciais, por parte da UNICEF.

Seguiu-se a intervenção do senhor **Governador do BCTL**, que abordou a situação macroeconómica e o desempenho da carteira de investimentos do Fundo Petrolífero, relacionando-o diretamente com o impacto negativo provocado pela pandemia global Covid-19, com a não aprovação do OGE para 2020 e com o prolongamento do clima de incerteza política no país.

O senhor Governador aludiu depois ao estudo conduzido recentemente pelo Banco Central, no qual se perspetiva uma forte contração da economia nacional, da procura agregada e do consumo das famílias, bem como o risco de um aumento em 30% da pobreza extrema no país, projeções essas também acompanhadas pelo Banco Mundial (BM) e do Fundo Monetário Internacional (FMI). O estudo descarta a possibilidade de uma forte pressão inflacionista doméstica até final do ano.

Referindo-se também à gestão operacional do Fundo Petrolífero (FP), o Governador do Banco Central considerou não existir um risco significativo para a riqueza acumulada, apesar da grande

Proposta de Lei n.º 17/V (2ª) - "Autoriza a realização da segunda transferência extraordinária do Fundo Petrolífero no ano financeiro de 2020 e procede à primeira alteração à Lei n.º 2/2020, de 6 de abril, sobre Autorização para a Realização de uma Transferência Extraordinária do Fundo Petrolífero"



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

incerteza sobre o comportamento dos mercados financeiros mundiais após reabertura após o longo *lock down* provocado pela pandemia global.

O Vice-Governador do Banco Central fez referência à quebra de 844,0 milhões de dólares americanos (cerca de 4%) da riqueza do Fundo Petrolífero (FP) no primeiro trimestre deste ano, seguida de uma forte recuperação no mês de maio quando o valor do FP atingiu 17,8 mil milhões de dólares americanos graças à rápida intervenção da reserva americana nos mercados financeiros.

No que se refere a exposição ao risco, o BCTL recordou que os investimentos do FP se distribuem entre obrigações do Tesouro americano de rendimento fixo (*bonds*), em 60%, e ações de empresas, de rendimento variável (*equity*), em 40%, dos quais 66% são de empresas norte-americanas para as quais o governo americano tem aprovado significativos pacotes de apoio. O senhor Governador alertou a impossibilidade de se equacionarem no curto prazo alterações ao modelo de gestão da carteira de ativos do FP, face à dificuldade de avaliação das empresas cotadas em bolsa, num clima de tão grande incerteza sobre o comportamento dos mercados financeiros.

Referiu-se também à significativa contração do preço do barril de petróleo (*brent*) nos meses de maior agressividade da pandemia, influenciado por uma redução na procura mundial e pela instabilidade geopolítica, mas deixou claro que o preço do petróleo deixou de ser uma componente muito relevante para o Fundo Petrolífero, após a exploração do campo *Bayu Udan* ter abrandado tão nos últimos anos e se aproximar rapidamente do seu esgotamento.

Por fim, o senhor Governador chamou a atenção para a importância da introdução prioritária de planos e medidas públicas destinados a minimizar os efeitos do impacto económico negativo, sugerindo que o comportamento da economia depende do modelo de intervenção escolhido pelo Governo sobre o qual confessou ainda não possuir dados. Defendeu que um modelo de intervenção económica assente em subsídios facilitará o acesso ao financiamento e ao crédito, o treinamento e o processo de registo de negócios para todo o setor privado. Salientou que Timor-Leste enfrenta uma fase de transformação inevitável e que a evolução para uma economia não petrolífera é agora mais do que nunca oportuna, uma vez que no momento da adesão do país à OMC e à ASEAN, as regras comerciais deixarão de ser tão flexíveis e a aplicação de políticas e medidas públicas de apoio ao setor privado menos permissivas. O BCTL colocou-se à disposição do Governo para apoiar no desenho de apoios e de intervenção pública.

Proposta de Lei n.º 17/V (2ª) - "Autoriza a realização da segunda transferência extraordinária do Fundo Petrolífero no ano financeiro de 2020 e procede à primeira alteração à Lei n.º 2/2020, de 6 de abril, sobre Autorização para a Realização de uma Transferência Extraordinária do Fundo Petrolífero"



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Dia 17 de junho - Manhã: Audição da Vice-Ministra da Solidariedade Social e Inclusão em representação da Ministra e do Presente do Conselho Consultivo do Fundo Petrolífero; Tarde: Ministro Coordenador dos Assuntos Económicos

A senhora **Vice-Ministra da Solidariedade Social e Inclusão** começou por justificar a ausência da senhora ministra na audição, por ter sido chamada a participar numa reunião do Conselho de Ministros que decorria em simultâneo.

Disponibilizou aos senhores deputados cópia de uma apresentação intitulada "*Apoiu Monetário ba Uma-kain – Progresu Pagamentu Loron Daualuk*" datada de 16 de junho, contendo informação atualizada sobre o pagamento do subsídio temporário *Uma kain*, no valor mensal de 100,0 dólares americanos às famílias, pelo período de 2 meses (abril e maio) e informou que o Fundo Covid-19 alocou ao seu ministério 54,0 milhões de dólares americanos, mas que esse montante não é suficiente para pagar a totalidade do subsídio *Uma kain*.

Sobre a aplicação das receitas do Fundo de Reserva da Segurança Social (FRSS), a senhora Vice-Ministra esclareceu que ainda nunca foram aplicadas, por falta de regulamentação e que o respetivo esboço aguarda parecer do Ministério das Finanças, mantendo-se todo o dinheiro depositado numa conta no BCTL até à sua aprovação. Informou ainda que o Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) pretende vir a adotar um sistema transparente para atualizar ao minuto todos os pagamentos processados no âmbito da Segurança Social.

Informou que o MSSI teve necessidade de alugar viaturas por dois meses, para agilizar o pagamento do subsídio *Uma kain* em 452 sucos.

Por seu turno, o **Presidente do Conselho Consultivo do Fundo Petrolífero (CCFP)** criticou o fato de, para o cálculo do valor do RSE para 2020, o Governo e o Auditor Independente terem utilizado o valor de 60,0 dólares por barril, quando o preço real ronda os 30,0 dólares americanos.

Fez depois referência ao elevado risco de exposição dos ativos financeiros do Fundo Petrolífero à volatilidade do mercado de *equity* e transmitiu que a posição do CCFP era favorável a uma segunda transferência do Fundo Petrolífero, desde que verba fosse transferida para o Orçamento Geral do Estado (OGE), conforme determina a lei do Fundo Petrolífero e não enquanto vigorar o regime orçamental duodecimal, recomendando ao Parlamento Nacional celeridade no processo de

Proposta de Lei n.º 17/V (2ª) – "Autoriza a realização da segunda transferência extraordinária do Fundo Petrolífero no ano financeiro de 2020 e procede à primeira alteração à Lei n.º 2/2020, de 6 de abril, sobre Autorização para a Realização de uma Transferência Extraordinária do Fundo Petrolífero"



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

aprovação do OGE para 2020, não somente por esse motivo, mas porque na opinião do CCFP o esforço para a recuperação económica do país só poderá ser feito com recurso a um OGE, não por via de Dotações orçamentais Temporárias (DOT).

O CCFP enviou à Comissão “C”, em tempo útil, o seu parecer escrito sobre a Proposta de Lei n.º 17/V (2ª).

Na tarde do mesmo dia, as Comissões “C”, “D” e “F” ouviram o senhor **Ministro Coordenador dos Assuntos Económicos (MCAE)**, que começou por enquadrar o Fundo Covid-19 e fazer referência aos programas criados ao abrigo do Fundo Covid-19, o fundo autónomo criado por lei em 6 de junho de 2020, para minimizar os efeitos da pandemia Covid-19 no país. Sobre este assunto, que na audição apresentou verbalmente, o senhor ministro prontificou-se a entregar mais tarde à Comissão “C” um conjunto de documentos atualizados, tendo efetivamente procedido à sua entrega no dia seguinte.

O senhor ministro aludiu depois ao processo burocrático que exigido para a aprovação de despesas no âmbito do Fundo Covid-19, e que envolvem o Conselho de Gestão do Fundo, o Conselho de Ministros e a Comissão Interministerial de Coordenação para a Implementação das Medidas de Prevenção e o Controlo do Novo Coronavírus (SARS-CoV-2), um sistema de decisão que caracterizou de demasiado formal. Acrescentou que, para além de todos esses intervenientes no processo, existe ainda o Secretariado que em teoria apenas apoia tecnicamente o Conselho de Gestão e não tem competências legais para rejeitar quaisquer medidas propostas, mas que na prática exerce essas funções.

Informou que o subsídio *Uma kain* foi calculado pelo Governo para dois meses, atendendo a que o estado de emergência terminará brevemente, retomando-se então à atividade normal. Relativamente ao pagamento dos hotéis requisitados para alojar indivíduos infetados pelo vírus Covid-19 ou suspeitos durante o período de quarentena, o senhor ministro confirmou que o Centro Integrado de Gestão de Crises já propôs o pagamento, mas que se trata de uma competência do Ministério da Saúde, que entretanto delegou no Ministério do Comércio e Turismo a competência para a assinatura desses contratos e autorização dos pagamentos. O valor da despesa para quatro semanas até ao mês de junho, ascende a 500,0 mil dólares americanos, incluindo imposto.

Proposta de Lei n.º 17/V (2ª) – “Autoriza a realização da segunda transferência extraordinária do Fundo Petrolífero no ano financeiro de 2020 e procede à primeira alteração à Lei n.º 2/2020, de 6 de abril, sobre Autorização para a Realização de uma Transferência Extraordinária do Fundo Petrolífero”



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Sobre a alocação das moratórias de crédito, o senhor ministro explicou que é necessário um esquema de garantia de crédito e que o Governo tem uma verba reservada de quatro milhões de dólares para a medida, que não pode, no entanto, ser utilizada até que se proceda a uma alteração na legislação.

O MCAE referiu-se também a subsidição do Estado à aviação, uma das medidas previstas para assegurar a conectividade do país. A previsão global de gastos com o transporte aéreo até ao dia 27 de junho é de 585,0 mil dólares americanos, sendo necessário equacionar se o serviço deverá continuar após essa data ou não, uma vez que nos termos do contrato celebrado com a *Air North*, a companhia deve ser notificada com duas semanas de antecedência sobre o interesse numa renovação. Aquela companhia de aviação ainda não procedeu ao acerto de contas com o Estado timorense relativamente aos bilhetes comerciais entretanto vendidos, devendo a reconciliação ocorrer no final do mês em curso. O preço médio normal de uma viagem comercial entre Díli e Darwin é de 45,0 mil dólares americanos conforme esclareceu, mas a companhia *Air North* pratica 15,0 mil dólares americanos, conforme contratualizado. O Governo entende que se trata de um serviço essencial em caso de necessidade de evacuação. Tendo o contrato sido celebrado pelo Ministério dos Transportes e Comunicações, o MCAE comprometeu-se a pedi-lo e a enviá-lo rapidamente ao PN.

Em relação à conectividade marítima a assegurar por barco, ainda existem 90,0 mil USD disponíveis, porque o pagamento dessas despesas, no valor de 180,0 mil dólares americanos tem estado a ser assegurado através das DOT.

Sobre a execução da dotação do Fundo Covid-19 destinada ao aumento sustentável na produção e da produtividade, cujo responsabilidade pela implementação compete ao Ministério da Agricultura e Pescas, a execução permanece ainda nula. Na importação de arroz já foram gastos 16,0 dos 17,0 milhões de dólares americanos alocados a esse fim.

II. ENQUADRAMENTO LEGAL

1. Introdução – do Fundo Petrolífero e do Fundo COVID-19

Conforme referido supra, o relatório e parecer da Comissão C tem por objetivo proceder à análise inicial, na fase da generalidade, da Proposta de Lei n.º 17/V (2ª) – que pretende uma Autorização

Proposta de Lei n.º 17/V (2ª) – "Autoriza a realização da segunda transferência extraordinária do Fundo Petrolífero no ano financeiro de 2020 e procede à primeira alteração à Lei n.º 2/2020, de 6 de abril, sobre Autorização para a Realização de uma Transferência Extraordinária do Fundo Petrolífero"



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

para a Realização de uma transferência extraordinária do Fundo Petrolífero e um aditamento às finalidades do Fundo Covid-19, tal como elencadas na Lei 2/2020 que criou este Fundo.

❖ do Fundo Petrolífero

O Fundo Petrolífero, criado pela Lei n.º 9/2005, de 3 de agosto⁴ (doravante Lei do Fundo Petrolífero), é um património autónomo, sem personalidade jurídica⁵, composto de ativos financeiros resultantes da exploração dos recursos petrolíferos propriedade do Estado⁶.

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.

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 Parlamento (que detém 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

⁴ Alterada e republicada pela Lei n.º 12/2011, de 28 de setembro

⁵ Cfr. artigo 5.º n.º 3 da Lei do Fundo Petrolífero

⁶ Cfr. artigo 6.º da Lei do Fundo Petrolífero

Proposta de Lei n.º 17/V (2ª) - "Autoriza a realização da segunda transferência extraordinária do Fundo Petrolífero no ano financeiro de 2020 e procede à primeira alteração à Lei n.º 2/2020, de 6 de abril, sobre Autorização para a Realização de uma Transferência Extraordinária do Fundo Petrolífero"



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

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.

❖ do Fundo COVID-19

Por sua vez, o Fundo Covid-19, criado pela Lei n.º 2/2020, de 6 de abril por iniciativa do parlamento⁷, é também um património autónomo, sem personalidade jurídica uma vez que integra a administração direta do Estado, no âmbito do Ministério das Finanças.⁸ É composto por ativos financeiros destinados a despesas relacionadas com a pandemia Covid-19, com segregação das receitas e despesas em relação ao Ministério das Finanças, a fim de permitir maior agilidade e monitorização das despesas realizadas⁹. A Lei n.º 2/2020, na redação que lhe foi dada pelo Parlamento, refere-se a tais despesas, no seu artigo 3.º, como “despesas relacionadas com a prevenção e o combate à doença Covid-19”. A presente proposta de lei visa alterar, por aditamento, as finalidades deste Fundo COVID-19, tal qual expressas na lei que o criou.

As finalidades de um Fundo da administração pública, enquanto matéria de organização da administração pública, constituem, em regra, matéria legislativa da esfera do Governo¹⁰, enquanto as bases gerais dessa organização administrativa são reserva relativa do Parlamento, nos termos do artigo 96.º n.º 1 alínea e) da Constituição. No entanto, é este um caso especial, pois que a criação e as principais regras (que incluem as finalidades) do Fundo Covid-19 em causa foram objeto de uma lei do Parlamento, precisamente a Lei n.º 2/2020, que ora o Governo propõe ao Parlamento alterar.

⁷ Os artigos relativos ao Fundo Covid-19 foram aditados à proposta de lei do Governo durante o debate no plenário

⁸ Cfr. artigo 2.º do DL 12/2020, de 14 de abril, que regulamenta o Fundo Covid-19.

⁹ Conforme resultou do debate parlamentar e consta do preâmbulo do DL 12/2020.

¹⁰ A organização e funcionamento das administrações diretas e indiretas são mesmo reserva legislativa absoluta do Governo, nos termos do artigo 115.º n.º 3 da Constituição



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Não cabe neste parecer um enquadramento constitucional da criação, por lei do Parlamento, de um Fundo¹¹, que teve lugar no seguimento de um debate parlamentar e nos termos da Lei n.º 2/2020 que o parlamento aprovou e se encontra já em vigor; diga-se apenas que, no contexto da lei atualmente vigente, se poderá compreender a opção do Governo de incluir a alteração das finalidades do Fundo Covid-19 numa proposta de lei, sobretudo porque aproveita o Governo a ocasião da solicitação de uma autorização de transferência do Fundo Petrolífero (autorização essa que necessariamente toma a forma de lei do Parlamento) cujas verbas poderão, aliás, ser utilizadas para reforçar o próprio Fundo Covid-19¹².

2. Da Proposta de Lei em concreto – fórmula dispositiva

A proposta de lei, para além de uma exposição de motivos, de uma justificação do pedido de prioridade e urgência¹³ e de um preâmbulo enquadramentos, contém 7 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, para a cobertura de despesas no ano financeiro de 2020, e ainda a alteração da Lei 2/2020;
- o artigo 2.º prevê a autorização ao Gestor Operacional para realizar a transferência em causa, no valor de 286,8 milhões de dólares norte-americanos, a partir da data de entrada em vigor da lei proposta;
- o artigo 3.º esclarece que o valor da transferência se destina a financiar a Conta Geral do Tesouro, podendo reforçar o orçamento do Fundo Covid-19;
- o artigo 4.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;
- o artigo 5.º adita três finalidades ao Fundo Covid-19, nas alíneas

¹¹ Nem da consignação, igualmente pela Lei 2/2020 do Parlamento, de montantes específicos (*in casu* cento e cinquenta milhões de dólares americanos) ao Fundo que essa lei cria

¹² Segundo os próprios termos da proposta de lei – ver o seu artigo 3.º

¹³ Sobre que versou o respetivo parecer desta comissão



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

- f) Medidas de apoio económico e de proteção social em resposta às consequências económicas das medidas de prevenção e combate à doença COVID-19 e à crise económica mundial provocada pela pandemia;
- g) Medidas de apoio à resiliência socioeconómica das comunidades rurais;
- h) Despesas de funcionamento do Fundo e, durante a vigência do estado de emergência declarado pelos Decretos do Presidente da República n.ºs 29/2020, de 27 de março, 32/2020, de 27 de abril, e 35/2020, de 27 de maio, da sala de situação do Centro Integrado de Gestão de Crises.

movendo a anterior finalidade residual de “outras despesas relacionadas” da alínea f) para a nova alínea i)

- o artigo 6.º determina a produção de efeitos do seu artigo 5.º (que adita finalidades ao Fundo Covid-19) à data de entrada em vigor da Lei 2/2020;
- e o artigo 7.º estipula a entrada em vigor da lei proposta no dia seguinte ao da sua publicação.

A fórmula dispositiva é, no que respeita à autorização da transferência do Fundo Petrolífero, em grande medida a que constou já da Lei n.º 1/2018, de 10 de agosto, que resultou da aprovação da Proposta de Lei 1/V/1.ª, autorizando em 2018, igualmente sob regime de execução orçamental em duodécimos, uma transferência de 140 milhões de dólares norte-americanos, e da própria Lei 2/2020, que em circunstâncias de execução orçamental semelhante autorizou já este ano a transferência de 250 milhões de dólares norte-americanos; esta Proposta de Lei acolhe aliás, no seu artigo 4.º, o dispositivo aditado pelo Parlamento à Proposta de Lei 1/V/1.ª, de obrigatoriedade de integração da transferência na lei de orçamento do ano em curso, quando aprovada, que constou igualmente da Lei 2/2020.

Sem prejuízo do expendido infra sobre a eventual necessidade de transferência de um valor do Fundo Petrolífero para o Tesouro superior ao montante constante da proposta de lei, e da consequente recomendação de alteração do articulado no sentido de a autorizar, o articulado proposto pelo Governo no que respeita à autorização da transferência é, nos demais aspetos para além do valor exato a transferir, adequado e suficiente ao propósito almejado.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

A Proposta de Lei foi ainda acompanhada¹⁴ 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 Estimado¹⁵ para o ano fiscal de 2020 cujo cálculo, certificado pela Deloitte a 21 de outubro de 2019, consta desses mesmos relatórios, reportado, nos termos do Anexo I da Lei do Fundo Petrolífero, ao valor estimado do Fundo Petrolífero no encerramento do ano financeiro anterior, ou seja, de 2019.

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

Quanto ao aditamento de finalidades ao Fundo Covid-19, com efeitos retroativos, a fórmula dispositiva seguida pelos artigos em causa (seus artigos 5.º e 6.º) é, em termos formais, uma fórmula padrão, adequada ao fim almejado, merecendo, contudo, o seu teor reparos quanto à coerência dispositiva: se as alíneas do artigo 5.º n.º 2 da Lei 2/2020 são de passar a incluir finalidades para além da “prevenção e combate à doença Covid-19”, nesse caso o corpo desse n.º 2 deverá conter uma referência mais ampla ao tipo de despesas elencadas, pelo que, a fim de garantir um teor coerente aos propósitos do Governo, propõe-se que o corpo do n.º 2 do artigo 5.º da Lei 2/2020 passe a ter a seguinte redação¹⁶:

“2. O Fundo tem por finalidade financiar as despesas relacionadas com a prevenção e o combate à doença Covid-19 **bem como despesas de mitigação das consequências económicas e sociais da pandemia**, nomeadamente:”

¹⁴ Inicialmente protestados juntar aquando da submissão da Proposta de Lei ao Parlamento, os relatórios foram apresentados ainda durante o debate relativo à urgência de tramitação parlamentar da proposta de lei.

¹⁵ 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.

¹⁶ Texto novo sublinhado e a negrito

Proposta de Lei n.º 17/V(2ª) - "Autoriza a realização da segunda transferência extraordinária do Fundo Petrolífero no ano financeiro de 2020 e procede à primeira alteração à Lei n.º 2/2020, de 6 de abril, sobre Autorização para a Realização de uma Transferência Extraordinária do Fundo Petrolífero"



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Importa ora analisar a proposta de lei na sua substância.

3. Das funções de Estado em causa no pedido de financiamento

Verificando-se uma necessidade crítica em transferir receitas do Fundo Petrolífero para o Tesouro, nos termos expandidos *infra* no enquadramento económico-financeiro da Proposta de Lei, verificada a insuficiência das restantes receitas correntes (fiscais e parafiscais) 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. De sobremaneira (...) atenta a atual situação de pandemia que ainda se vive e a clara necessidade de assegurar o continuado financiamento das várias medidas para a prevenção e combate dessa pandemia, necessidade que a própria Lei 2/2020 veio reconhecer em termos expressivos, com a criação do Fundo Covid-19, por iniciativa deste parlamento.»

Importa, pois, acrescidamente 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 – sobre o que versa a parte III deste relatório e parecer.

4. Das finalidades do Fundo COVID-19 em causa

Quanto ao segundo objeto da proposta de lei, o aditamento de três finalidades ao Fundo Covid-19, e como ficou já dito no parecer sobre o pedido de tramitação urgente desta Proposta de Lei, *«tais finalidades não são meras clarificações do elenco original: não só as novas finalidades propostas aditar são distintas das finalidades elencadas nas alíneas a) a e) do n.º 2 do artigo 5.º da Lei 2/2020, na redação ora vigente, como não parece que as finalidades ora propostas aditar caibam*

Proposta de Lei n.º 17/V (2ª) – “Autoriza a realização da segunda transferência extraordinária do Fundo Petrolífero no ano financeiro de 2020 e procede à primeira alteração à Lei n.º 2/2020, de 6 de abril, sobre Autorização para a Realização de uma Transferência Extraordinária do Fundo Petrolífero”



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

já a esta data na redação vigente do artigo 5º n.º 2 alínea f) da Lei 2/2020, uma vez que não parecem tais (três novas) finalidades diretamente relacionadas com as cinco finalidades originalmente previstas para o fundo (só bastante indiretamente se conseguirá descortinar tal relação). É assim esta comissão da opinião que as três finalidades propostas aditar na proposta de lei em análise são inovadoras quanto ao seu teor.»

De facto, enquanto o teor original da Lei 2/2020 limitava, nos seus termos literais, as despesas do Fundo Covid-19 àquelas despesas “relacionadas com a prevenção e o combate à doença Covid-19”, as novas finalidades que a presente proposta de lei propõe aditar ao elenco do artigo 5.º da Lei 2/2020 referem-se, distintamente, a despesas de mitigação das consequências económicas e sociais da pandemia, bem como as despesas do próprio Fundo Covid-19 e da sala de situação do Centro Integrado de Gestão de Crises. Importa igualmente notar que o Fundo Covid-19 vem prosseguindo, possivelmente desde a sua criação, mas seguramente em data anterior à presente, estas finalidades; tal resulta claro da própria proposta de retroatividade no aditamento das novas finalidades, constantes da presente proposta de lei.

No entanto tal não significa, no entendimento desta comissão, que a proposta do Governo neste aspeto deva ser rejeitada: as despesas de mitigação das consequências económicas e sociais da pandemia, em causa nas novas finalidades, relacionam-se, também elas, com a resposta, em sentido amplo, do Governo à pandemia Covid-19, que preocupava já este Parlamento aquando da adoção da Lei 2/2020 na sua redação original. Para além do que existe já um quadro legal vigente que reconduz esse tipo de despesa ao Fundo Covid-19, nos termos dos vários Decretos-Lei que têm vindo a regular a resposta governativa às consequências económicas e sociais da pandemia¹⁷. Importa pois, tal como o Governo propôs, aditar expressamente ao elenco de finalidades do diploma que cria o Fundo Covid-19, a Lei 2/2020, finalidades relacionadas com a mitigação das consequências económicas e sociais da pandemia. Quanto ao financiamento das despesas do próprio Fundo Covid-19 e da sala de situação do Centro Integrado de Gestão de Crises, é de

¹⁷ Vejam-se:

- o artº 9º do DL 15/2020, relativo a apoio monetário a famílias;
- o artº 14.º n.º 1 do DL 16/2020, relativo a apoios ao emprego;
- o artº 3.º do DL 17/2020, relativo ao suplemento remuneratório da função pública;
- o artº 9º n.º 1 do DL 21/2020, relativo a subsídio a cidadãos no estrangeiro;
- o artº 11.º do DL 22/2020, relativo a uma moratória em contratos de crédito.

Proposta de Lei n.º 17/V (2ª) – “Autoriza a realização da segunda transferência extraordinária do Fundo Petrolífero no ano financeiro de 2020 e procede à primeira alteração à Lei n.º 2/2020, de 6 de abril, sobre Autorização para a Realização de uma Transferência Extraordinária do Fundo Petrolífero”



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

elementar lógica que, no sentido de centrar as despesas relacionadas com a pandemia no Fundo Covid-19, também estas despesas sejam cobertas por esse fundo. E, finalmente, importa que o aditamento seja retroativo, como o Governo propõe, em prol da certeza e segurança jurídicas.

Resta somente aferir da racionalidade económica e conformidade com os princípios da boa gestão de fundos públicos a centralização no Fundo Covid-19 de todas as despesas relacionadas com a pandemia - sobre o que versa a parte III deste relatório e parecer.

III. DO ENQUADRAMENTO ECONÓMICO-FINANCEIRO

1. Da situação de tesouraria

Na Exposição de Motivos à PPL n.º 17/V (2ª) refere-se que «O Governo tem recorrido à receita fiscal e ao saldo da execução orçamental do ano anterior para financiar a despesa pública, tendo estas receitas sido complementadas pela transferência extraordinária do Fundo Petrolífero, no valor de USD \$250.000.000,00 (duzentos e cinquenta milhões de dólares americanos), autorizada pela Lei n.º 2/2020, de 6 de abril. Porém, o produto destas receitas não deverá permitir financiar a atividade regular da Administração Pública para além do mês de agosto do presente ano financeiro.

Acréscce que a pandemia da COVID-19 implicou a realização de várias despesas urgentes e imprevisíveis, que têm sido financiadas pelo Fundo COVID-19, criado pela mesma Lei n.º 2/2020, de 6 de abril. Contudo, apesar de esta lei ter atribuído ao orçamento do Fundo COVID-19 a verba de USD \$150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de dólares americanos), este montante revela-se, ainda assim, insuficiente para cobrir toda a despesa com as medidas de prevenção e combate à pandemia da COVID-19.»

Na falta de dados concretos sobre a situação de tesouraria do Estado e sua projeção até final de Agosto, a equipa técnica da Comissão procurou determinar as necessidades aproximadas de liquidez do Estado a partir de agosto, com base na informação conhecida sobre o saldo de tesouraria transitado de 2019, o valor da primeira transferência extraordinária do Fundo Petrolífero operada em 2020 e o montante acumulado das receitas não petrolíferas correntes arrecadadas e das despesas correntes e de capital efetuadas por conta das DOT até à data, tendo confirmado que a partir do mês

Proposta de Lei n.º 17/V (2ª) - "Autoriza a realização da segunda transferência extraordinária do Fundo Petrolífero no ano financeiro de 2020 e procede à primeira alteração à Lei n.º 2/2020, de 6 de abril, sobre Autorização para a Realização de uma Transferência Extraordinária do Fundo Petrolífero"



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

de agosto o saldo de caixa do Tesouro se aproximará de 30,0 milhões de dólares americanos, insuficiente sequer para assegurar a atividade regular do Estado a partir desse mês.

É com apreensão Comissão “C” regista que, apesar da constante insistência junto do Ministério das Finanças, até ao momento da votação do presente relatório e parecer, não lhe tinha sido fornecido o mapa de fluxos de caixa da conta do Tesouro (*cash flow*) nem uma projeção dos mesmos até final do mês de agosto, apesar da relevância dessa informação para a tomada de decisão do Parlamento Nacional sobre o pedido de segundo levantamento extraordinário.

2. Da insuficiência das receitas correntes

Na audição de 16 de junho o senhor Ministro das Finanças (MF) confirmou os cálculos da Comissão “C” e informou que o Fundo Covid-19 necessita igualmente de um reforço de 70,0 milhões de dólares americanos, para permitir acomodar os encargos com as novas medidas de apoio económico e de proteção social aprovadas em Conselho de Ministros após a criação do Fundo.

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, da PPL n.º 13/V (2ª), que viria a dar origem à Lei n.º 2/2020, requerendo a aprovação de uma transferência extraordinária do Fundo Petrolífero para reforçar a liquidez do Tesouro, no valor de 250,0 milhões de dólares americanos, para assegurar condições de tesouraria suficientes para fazer face às despesas da Administração Pública até, pelo menos, ao mês de outubro do corrente ano. Logo aquando da análise dessa proposta, alertou esta comissão para a provável insuficiência daquele valor, algo que agora sobejamente se comprova, com um pedido adicional de transferência do Fundo Petrolífero de mais 286,8 milhões de dólares americanos.

Também mais uma vez como já anteriormente esta comissão advertiu aquando da análise do anterior pedido de transferência do Fundo Petrolífero, importa 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. Com efeito, o cálculo do RSE para 2020 não deve ser considerado credível, porquanto ambos os relatórios datam de 2019 e o próprio Governador do BCTL confirmou já a necessidade de reavaliar a riqueza acumulada no FP, e conseqüentemente 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

Proposta de Lei n.º 17/V (2ª) - "Autoriza a realização da segunda transferência extraordinária do Fundo Petrolífero no ano financeiro de 2020 e procede à primeira alteração à Lei n.º 2/2020, de 6 de abril, sobre Autorização para a Realização de uma Transferência Extraordinária do Fundo Petrolífero"



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

transacionados nas bolsas financeiras (*equity*). 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 carácter provisório, deveria ter sido fornecida ao Parlamento Nacional, para sustentar a sua decisão acerca de eventuais levantamentos extraordinários do Fundo Petrolífero.

Pedidos de levantamento extraordinário do Fundo Petrolífero colados ao valor do RSE devem ser sempre tratados com a seriedade que o assunto merece, tanto mais quando o RSE apresentado se encontra claramente sobrevalorizado quando reportado à presente data.

3. Do recurso alternativo a instrumentos de dívida pública

Uma das fontes de financiamento vulgarmente utilizadas pelos Estados, 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 aguardar desde o ano da sua aprovação em 2011 a sua regulamentação, 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 nº 1 do artigo 2º. daquela lei limita a subscrição de empréstimos ao financiamento da construção de infraestruturas estratégicas para o desenvolvimento do País, não deixando na redacção 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.

Uma outra forma "dissimulada" de endividamento de curto prazo para atender às necessidades de tesouraria do Estado é o recurso a cartões de crédito, um "expediente novo" que o Governo aprovou

Proposta de Lei n.º 17/V (2ª) - "Autoriza a realização da segunda transferência extraordinária do Fundo Petrolífero no ano financeiro de 2020 e procede à primeira alteração à Lei n.º 2/2020, de 6 de abril, sobre Autorização para a Realização de uma Transferência Extraordinária do Fundo Petrolífero"



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

na recente alteração do Regulamento do Fundo Covid-19. A utilização de cartões de crédito, neste momento, sem a devida regulamentação, poderá vir a criar sérias dificuldades às contas públicas, para além da fuga ao controlo parlamentar que esse tipo de operações representa. Não é relativamente ao princípio em si que a Comissão “C” se opõe e recomenda cautela, estando consciente que nos dias de hoje as transações *on-line* são vulgares e possibilitam vantajosas economias de escala, mas sobre a permissividade que sem uma adequada regulação, o recurso a este tipo de operações bancárias agora oferece.

Acresce ainda aqui fazer uma última chamada de atenção para um outro expediente “dissimulado” de recurso ao crédito público sem a necessária autorização do Parlamento Nacional, ainda mais gritante por ocorrer à margem de um Orçamento Geral do Estado. Trata-se do recurso do Fundo de Reserva da Segurança Social (FRSS) para o financiamento dos encargos do Estado diretamente relacionados com a implementação das novas medidas de apoio socioeconómico aprovadas pelo Governo para mitigar os efeitos económicos da COVID-19. A Comissão “C” vê com apreensão a situação e recorda que as reservas acumuladas no FRSS não são dinheiros públicos, pertencendo apenas aos beneficiários do sistema de segurança social. O Orçamento da Segurança Social (OSS) é anualmente aprovado pela mesma lei que aprova o OGE, mas não se pode confundir com o último. Trata-se assim, de um empréstimo público feito à margem do Parlamento Nacional e sobre o qual se desconhecem os contornos tais como, a data do reembolso e a rentabilidade contratualizada para esta aplicação dos fundos não públicos à guarda do Instituto Nacional de Segurança Social.

4. Adequação económico-financeira das novas finalidades do Fundo COVID-19

Quanto à centralização no Fundo Covid-19 de todas as despesas relacionadas com a pandemia, reportando assim a este Fundo as despesas de mitigação das consequências económicas e sociais da pandemia, bem como as despesas do próprio Fundo Covid-19 e da sala de situação do Centro Integrado de Gestão de Crises, parece a esta comissão uma solução de clara racionalidade económica e conformidade com os princípios da boa gestão de fundos públicos. Tal centralização prossegue, de sobremaneira, o objetivo de permitir maior agilidade e monitorização das despesas realizadas no contexto da pandemia, objetivo que, desde o início, presidiu à criação do Fundo Covid-19 por este Parlamento.

Proposta de Lei n.º 17/IV (2ª) - “Autoriza a realização da segunda transferência extraordinária do Fundo Petrolífero no ano financeiro de 2020 e procede à primeira alteração à Lei n.º 2/2020, de 6 de abril, sobre Autorização para a Realização de uma Transferência Extraordinária do Fundo Petrolífero”



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

IV. CONCLUSÕES E PARECER

Do exposto supra resultam para a Comissão "C" as seguintes Conclusões:

- a) Em resultado da não aprovação da proposta de lei de Orçamento Geral do Estado para o ano 2020 pelo Parlamento Nacional, vigora desde o dia 1 de janeiro deste ano o regime duodecimal para a execução das despesas públicas (DOT), as quais têm sido financiadas pelas receitas não petrolíferas fiscais e não fiscais arrecadadas pelo Estado ao longo do ano, pelo saldo resultante da execução orçamental de 2019 e pelas verbas transferidas a título extraordinário do Fundo Petrolífero, no montante de 250,0 milhões de dólares americanos, transferência essa autorizada pelo Parlamento, pela Lei n.º 2/V (2ª), de 6 de abril.
- b) A quantia de 250,0 milhões de dólares americanos foi transferida para a conta do Tesouro no mês de maio, destinando-se a financiar as Dotações Orçamentais Temporárias (DOT) em 100,0 milhões de dólares americanos e o recém-criado Fundo Covid-19 em 150,0 milhões de dólares americanos, dos quais, uma fração de 500,0 mil dólares foi atribuída ao Parlamento Nacional para o desenvolvimento de políticas e programas no âmbito da prevenção e combate à Covid-19, pelo n.º 2 do artigo 3.º da referida Lei n.º 2/2020.
- c) As projeções do Governo apontam hoje para que o saldo da execução orçamental duodecimal não seja suficiente para cobrir a atividade regular do Estado após o mês de agosto nem financiar a totalidade dos programas e medidas inscritos no âmbito do Fundo Covid-19, alguns dos quais já presentemente em curso e a serem financiados indevidamente pelo Fundo de Reserva da Segurança Social (FRSS), porquanto esse investimento não foi previsto no OSS de 2019 e o OSS para 2020 até à data ainda não foi aprovado.
- d) Perante o eminente esgotamento dos recursos públicos à disposição do Governo, ainda a demonstrar pelo Ministério das Finanças através do Mapa de Fluxos de Caixa do Tesouro (*Cash Flow*), o Governo apresentou ao Parlamento Nacional a Proposta de Lei n.º 17/V (2ª), com pedido de tramitação com carácter de prioridade e urgência, solicitando autorização para a realização de uma segunda transferência extraordinária do Fundo Petrolífero no corrente ano fiscal, no montante de 286,8 milhões de dólares americanos. Com esta nova transferência extraordinária do Fundo Petrolífero é atingido o limite do Rendimento Sustentável Estimado

Proposta de Lei n.º 17/V (2ª) - "Autoriza a realização da segunda transferência extraordinária do Fundo Petrolífero no ano financeiro de 2020 e procede à primeira alteração à Lei n.º 2/2020, de 6 de abril, sobre Autorização para a Realização de uma Transferência Extraordinária do Fundo Petrolífero"



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

(RSE) para 2020 correspondente a 3% da riqueza atual do Fundo Petrolífero, fixado em 536,8 milhões de dólares americanos o ano 2020.

- e) O senhor Ministro das Finanças (MF) comprometeu-se a fornecer à Comissão “C” os Mapas de Fluxos de Caixa do Tesouro devidamente atualizado, mas esse documento não foi entregue até ao momento da votação do presente relatório e parecer. Igualmente o senhor Ministro Coordenador dos Assuntos Económicos (MCAE) se comprometeu a entregar ao Parlamento Nacional cópia contratos celebrados com o PNUE e com a companhia de aviação australiana *Air North*, mas esses documentos apenas foram entregues no momento da leitura e votação do presente relatório e parecer, entrando ambos redigidos em inglês, o que impossibilita a sua análise pelos Deputados da Comissão “C”.
- f) Para além da segunda transferência extraordinária do Fundo Petrolífero, a Proposta de Lei n.º 17/V (2ª) visa igualmente ampliar a finalidade do Fundo Covid-19, para que passe a financiar novas medidas de apoio socioeconómico e de proteção social, as despesas de funcionamento do Fundo Covid-19 e as despesas da sala de situação do Centro Integrado de Gestão de Crises durante a vigência do estado de emergência no país, fazendo retroagir os efeitos à data da entrada em vigor da Lei n.º 2/2020, de 6 de abril.
- g) Aquando da sua recente audição com as Comissões “C”, “D” e “F”, o senhor Ministro da Finanças esclareceu que a segunda transferência extraordinária do Fundo Petrolífero se destina a reforçar a conta do Tesouro em 216,8 milhões de dólares americanos, e o Fundo Covid-19 em mais 70,0 milhões.
- h) Através dos documentos que foram distribuídos pelo senhor Ministro das Finanças na audição e de dados reconhecidos junto de membros do Conselho de Administração deste órgão de soberania, a Comissão “C” tomou conhecimento que o Parlamento Nacional não utilizou nem pretende utilizar, no todo ou em parte a verba de 500,0 mil dólares americanos que lhe tinha sido atribuída pela Lei n.º 2/2020, de 6 de abril, para desenvolvimento de políticas e programas no âmbito da prevenção e combate à Covid-19. Essa dotação permanecerá sem execução, a menos que seja utilizada para reforçar outras atividades subfinanciadas do Fundo Covid-19.
- i) Quanto à autorização parlamentar para proceder a transferências do Fundo Petrolífero, nomeadamente da exigência dessa autorização, ainda que no contexto de uma execução

Proposta de Lei n.º 17/V (2ª) – “Autoriza a realização da segunda transferência extraordinária do Fundo Petrolífero no ano financeiro de 2020 e procede à primeira alteração à Lei n.º 2/2020, de 6 de abril, sobre Autorização para a Realização de uma Transferência Extraordinária do Fundo Petrolífero”



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

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, de sobremaneira num contexto de pandemia, conclui-se que a Proposta de Lei em causa deverá ser ponderada pelo Plenário do Parlamento Nacional face à informação financeira de suporte que vier entretanto a ser complementada pelo Ministério das Finanças e por outros ministérios relevantes;

- j) No que se refere à recondução ao Fundo Covid-19 da generalidade das despesas relacionadas com a pandemia, permitindo assim maior agilidade e monitorização de todas as despesas realizadas nesse contexto, conclui-se que a Proposta de Lei deverá ser ponderada, inclusive com efeitos retroativos em prol da certeza e segurança jurídicas.

V. RECOMENDAÇÕES DA COMISSÃO “C”

Em resultado da informação analisada, das audições conduzidas e de outras diligências efetuadas, a Comissão “C” recomenda:

Ao Plenário do Parlamento Nacional

1. Que vote favoravelmente o pedido de autorização apresentado pelo Governo na PPL n.º 17/V (2ª), aprovando a segunda transferência extraordinária do Fundo Petrolífero em 2020, após lhe descontar a verba de 500,0 mil dólares, atribuída ao Parlamento Nacional no âmbito do Fundo Covid-19, mas nunca executada.
2. Que aprove uma proposta de alteração ao artigo 2.º da proposta de lei n.º 17/V(2ª), de forma a discriminar expressamente os montantes da transferência extraordinária do Fundo Petrolífero que se destinam ao reforço da conta do Tesouro e ao reforço do financiamento do Fundo Covid-19 e que em conformidade e no seguimento da recomendação anterior, aprove uma proposta de alteração à PPL n.º 17/V (2ª) que vise ajustar para menos 500 mil dólares americanos o montante da segunda transferência extraordinária do Fundo Petrolífero destinado ao Fundo Covid-19.

Proposta de Lei n.º 17/V (2ª) – “Autoriza a realização da segunda transferência extraordinária do Fundo Petrolífero no ano financeiro de 2020 e procede à primeira alteração à Lei n.º 2/2020, de 6 de abril, sobre Autorização para a Realização de uma Transferência Extraordinária do Fundo Petrolífero”



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

3. Que de futuro procure encontrar respostas legítimas e mais equilibradas para dar cobertura às necessidades temporárias de financiamento do Estado face à escassez de recursos disponíveis, que poderão passar pela subscrição de dívida pública de curto prazo para assegurar a liquidez do Tesouro curto prazo, a liquidar no próprio ano fiscal. Tal solução evitaria o recurso indevido e pouco transparente do Governo a cartões de crédito ou às reservas da Segurança Social.
4. Que aprove uma proposta de alteração à PPL n.º 17/V (2ª) para aditar às finalidades do Fundo Covid-19 o financiamento de despesas de mitigação das consequências económicas e sociais da pandemia, bem como das despesas do próprio Fundo Covid-19 e da sala de situação do Centro Integrado de Gestão de Crises, no sentido de centralizar no Fundo Covid-19 a generalidade das despesas relacionadas com a pandemia, com efeitos reportados à data de criação deste Fundo.
5. Que, a breve trecho, o Parlamento Nacional 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, a uma situação de execução orçamental em regime duodecimal.

Ao Governo

6. Que remunere de forma justa os empréstimos temporários ao Estado do Fundo de Reserva da Segurança Social (FRSS), destinados a assegurar temporariamente o pagamento de subsídios às famílias e apoios económicos ao setor privado no âmbito do Fundo Covid-19;
7. Que articule com a máxima urgência com o Presidente da Autoridade da RAEOA e ZEESM os pagamentos do subsídio “Uma-kain”, no montante mensal de 100,0 dólares americanos, que é devido às famílias residentes na Região e continua pendente;
8. Que submeta obrigatoriamente ao Parlamento Nacional, até final da discussão e votação da generalidade da PPL n.º 17/V (2ª) cópia dos contratos celebrados pelo Estado com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e com a companhia aérea *Air North* numa das línguas oficiais da RDTL, bem como o mapa dos fluxos de caixa da conta única do Tesouro.

Proposta de Lei n.º 17/V (2ª) - “Autoriza a realização da segunda transferência extraordinária do Fundo Petrolífero no ano financeiro de 2020 e procede à primeira alteração à Lei n.º 2/2020, de 6 de abril, sobre Autorização para a Realização de uma Transferência Extraordinária do Fundo Petrolífero”



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

9. Ao Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) que forneça ao Parlamento Nacional a ata em que aprovou o empréstimo ao Fundo Covid-19 do Fundo de Reserva da Segurança Social, até final da discussão e votação da generalidade da PPL n.º 17/V (2ª).

O presente parecer lido e votado em reunião extraordinária da Comissão "C" de 22 de junho, tendo sido aprovado com 9 votos a favor, 0 votos contra e 4 abstenções.

Parlamento Nacional, 22 de junho de 2020

Os Relatores,

Deputada Maria Angelina Lopes Sarmento,
da Bancada PLP

A Presidente da Comissão,

Deputada Maria Angélica R. da C. dos Reis

Deputada Nélia Soares Menezes, da Bancada
FRETILIN



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Documentos entregues por Ministérios e outras entidades ouvidas pela Comissão “C”

- ✓ Documento “Requisito para Transferências a partir do Fundo Petrolífero”, datado de 10 de junho de 2020, preparado pelo Ministério das Finanças e validado por Auditor Independente;
- ✓ Nota Informativa sobre o “Rendimentu Sustentavel Estimadu, Ano Fiscal de 2020”, entregue pelo MF na audição de 16 de junho de 2020;
- ✓ Apresentação entregue pelo MSSI na audição de 17 de junho: “Apoiun Monetáriu ba Uma-kain: Progresu Pagamento Loron Dauluk”, datado de 17 de junho de 2020;
- ✓ Documento “Sumário Ezekusaun DOT Janeiro toó Maio 2020”, entregue pelo MF na audição de 16 de junho de 2020;
- ✓ “Relatório de Execução do Orçamento Covid-19, período de 17 de abril a 10 de junho de 2020”, entregue pelo MF na audição de 16 de junho;
- ✓ Dossier entregue pelo MCAE na audição de 17 de junho. Inclui os documentos: “Orçamento do mês, que identifica as despesas mensais estimadas do Fundo Covid-19”; uma Apresentação sobre a “Política Económica de Resposta à Covid-19”, datado de 17 de abril, versões em português e inglês, tabela das “Medidas de estímulo económico” e o documento “Resumo da Medida Política – Visão do Plano de Estímulo Económico da Covid-19: Garantir os meios de subsistência da População”, datado de 21 de abril de 2020.
- ✓ “Parecer CCFP ba Parlamento Nacional Konaba Transferensia Extraordinaria Fundu Petrolifero daruak”, datado de 15 de junho de 2020;
- ✓ Carta de resposta da senhor Secretária-Geral do PN ao pedido de informação escrito da Comissão “C” sobre a execução da verba de 500,0 mil dólares americanos que forma atribuídos ao PN pale Lei n.º 2/2020, de 6 de abril.
- ✓ Nota Técnica n.º 31/2020/DIPLN, datada de 10 de junho de 2020.

Proposta de Lei n.º 17/V (2ª) – “Autoriza a realização da segunda transferência extraordinária do Fundo Petrolífero no ano financeiro de 2020 e procede à primeira alteração à Lei n.º 2/2020, de 6 de abril, sobre Autorização para a Realização de uma Transferência Extraordinária do Fundo Petrolífero”