



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

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

## **Relatório e Parecer**

## **Relatores:**

Deputado António Maria Nobre A. Tilman  
(KHUNTO)

Deputado António da Conceição (PD)

Deputada Maria Terezinha Viegas (CNRT)

---

**Proposta de Lei n.º 8 / V (2ª) – Orçamento Geral do Estado para 2020**

**Aprovado na reunião de 21 de novembro de 2019**



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

## Índice

I. CONSIDERANDOS PRÉVIOS .....	4
(i) Admissão da Proposta .....	4
(ii) Comissão de Finanças Públicas.....	5
(iii) Relatores.....	7
(iv) Audições públicas .....	7
II. ENQUADRAMENTO LEGAL .....	9
III. APRECIÇÃO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DA PROPOSTA DE LEI DO ORÇAMENTO GETAL DO ESTADO PARA 2020.....	11
IV. PANORAMA ECONÓMICO E FISCAL PARA 2020.....	18
V. EXECUÇÃO GLOBAL DO OGE 2019 .....	21
VI. RECEITAS E DESPESAS DO ESTADO PARA 2020 .....	29
(v) Fontes de financiamento e receitas do OGE para 2020.....	30
(vi) Despesas.....	37
Fundo Consolidado de Timor-Leste (FCTL) .....	40
Fundo de Infraestruturas (FI) .....	43
Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano (FDCH) .....	47
Municípios.....	49
(vii) RAEOA e ZEESM .....	51
(viii) Parceiros de Desenvolvimento .....	55
VII. ORÇAMENTO DA SEGURANÇA SOCIAL .....	56
VIII. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DOS PARECERES SETORIAIS DAS COMISSÕES “A”, “B”, “D”, “E”, “F” e “G” .....	61
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DA COMISSÃO “A” .....	61
CONCLUSÕES DA COMISSÃO “B” .....	74
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DA COMISSÃO “D” .....	83
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DA COMISSÃO “E” .....	92
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DA COMISSÃO “F” .....	100
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DA COMISSÃO “G” .....	107
IX. CONCLUSÕES DA COMISSÃO “C” SOBRE A PPL .....	112
X. RECOMENDAÇÕES DA COMISSÃO “C” .....	116



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

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

XI. PARECER DA COMISSÃO “C” .....	118
XII. APROVAÇÃO DO RELATÓRIO PARECER .....	119
ANEXO I - ACOMPANHAMENTO DE RECOMENDAÇÕES EMITIDAS NO ÂMBITO DA PPL DE OGE PARA 2019.....	120



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

### I. CONSIDERANDOS PRÉVIOS

#### (i) Admissão da Proposta

A Proposta de Lei n.º 8/V (2ª) - Orçamento Geral do Estado para 2020 (OGE 2020), foi elaborada pelo Governo ao abrigo do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 97.º e do n.º 1 do artigo 145.º da Constituição da República Democrática de Timor-Leste e engloba as propostas de Orçamento do Estado (OE) e de Orçamento da Segurança Social (OSS) para o próximo ano financeiro.

A iniciativa legislativa em apreço deu entrada em 15 de outubro de 2019 e, após ter sido admitida, baixou por determinação de Sua Excelência o Presidente do Parlamento Nacional à Comissão Especializada Permanente de Finanças Públicas no dia 22 de outubro, para emissão de relatório e parecer fundamentado e, às restantes comissões especializadas permanentes, para elaboração de parecer setorial conforme prevê o artigo 163.º do Regimento do Parlamento Nacional.

Nos termos do disposto n.º 1 do artigo 30.º da Lei n.º 13/2009, de 21 de outubro (Lei sobre Orçamento e Gestão Financeira) alterada pela Lei n.º 9/2011, de 17 de agosto e pela Lei n.º 3/2013, de 11 de setembro, a proposta de lei do Orçamento para o ano financeiro seguinte deve ser apresentada ao Parlamento Nacional até ao dia 15 de outubro.

No dia 17 de outubro, a Conferência dos Líderes das Bancadas aprovou o calendário de tramitação da proposta de lei, que determinou as datas início e fim dos trabalhos preparatórios a realizar pelas Comissões no âmbito da apreciação da Proposta de Orçamento Geral do Estado para 2020, estabelecendo como data limite o dia 13 de novembro, para a aprovação e submissão dos pareceres setoriais à Comissão “C” para a sua consolidação, bem como a data limite de 18 de novembro para a aprovação e submissão do Relatório e Parecer pela Comissão de Finanças Públicas à Mesa do PN. Alguns dias mais tarde, a Conferência de Líderes das Bancadas adiou em dois dias a data limite para a remessa dos pareceres setoriais à Comissão



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

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

“C”, pelo que esta última sentiu a necessidade de adiar também ela em mais mais dois dias, a leitura e aprovação do seu relatório e parecer.

Para além da Exposição de Motivos, dos livros orçamentais e da Nota Técnica preparada pelos serviços do PN, acompanhavam a proposta de lei os seguintes documentos relativos à transferência do Fundo Petrolífero para 2020:

- a) Relatório relativo ao cálculo do rendimento sustentável estimado para o ano fiscal de 2020 e para o ano fiscal de 2019;
- b) Relatório relativo à estimativa de redução do Rendimento Sustentável Estimado para os anos fiscais a partir de 2021;
- c) Relatório do Auditor independente certificando o cálculo do Rendimento Sustentável Estimado;
- d) Relatório do Auditor independente certificando à estimativa de redução do Rendimento Sustentável Estimado para os anos fiscais subsequentes a 2021.
- e) Documento subscrito pelo Senhor Primeiro-Ministro justificativo da transferência superior ao Rendimento Sustentável Estimado;

**(ii) Comissão de Finanças Públicas**

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

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



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

No presente relatório analisa-se a proposta orçamental do Governo na ótica da despesa pública e do seu financiamento, da sustentabilidade fiscal e não-fiscal e do alinhamento da despesa e da receita projetada para o próximo ano com o programa do Governo e as políticas públicas em que o orçamento se sustenta.

No decurso dos trabalhos preparatórios realizados para a produção do presente relatório e parecer, a Comissão “C” recebeu contributos orais e/ou escritos do Ministério das Finanças, do Ministério das Obras Públicas, do Ministério Transportes e Comunicações, do Ministério do Planeamento Investimento e Estratégico (MPIE), do Ministério do Petróleo e dos Recursos Minerais, do Ministério da Solidariedade Social e Inclusão (MSSI), da Autoridade da Região Administrativa Especial de Oecússi Ambeno (RAEOA) e Zona Especial de Economia Social de Mercado (ZEESM), do Banco Central de Timor-Leste (BCTL), do BNCTL, do Conselho Consultivo do Fundo Petrolífero (CCFP), da Sociedade Civil, representada pelas organizações não-governamentais *La’o Hamutuk* e FONGTIL e dos Parceiros de Desenvolvimento internacionais, nomeadamente do Banco Mundial (BM) e da União Europeia (UE), tendo sido com base em todos esses documentos e testemunhos que a Comissão “C” desenvolveu a sua análise e sustentou as conclusões e recomendações vertidas no presente documento.

No dia 13 de novembro, data limite para a remessa dos pareceres setoriais à Comissão “C”, foram recebidos os pareceres da Comissão de Economia e Desenvolvimento (Comissão “D”), da Comissão de Infraestruturas, Comércio e Indústria (**Comissão E**), da Comissão de Educação, Saúde, Segurança Social e Igualdade de Género (**Comissão “F”**) e da Comissão de Educação, Juventude, Cultura e Cidadania (**Comissão “G”**).

As Comissões de Assuntos Constitucionais e Justiça (**Comissão “A”**) e a de Negócios Estrangeiros, Defesa e Segurança (**Comissão B**) entregaram os seus pareceres no dia seguinte, a segunda no período da manhã e a primeira no final do dia.

O Grupo da Mulheres Parlamentares de Timor-Leste (**GMPTL**) não se pronunciou sobre a proposta orçamental na perspetiva do género.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

### (iii) Relatores

Foram designados relatores o senhores Deputado António Maria Nobre A. Tilman (KHUNTO), o Deputado António da Conceição (PD) e a Deputada Maria Terezinha Viegas (CNRT).

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

### (iv) Audições públicas

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

- **No dia 28 de outubro** a partir das 9 horas da manhã, tiveram lugar na Sala do Plenário do PN, as audições conjuntas das Comissões C, D, E e F com o Ministro das Obras Públicas (MOP) acompanhado pela Unidade de Gestão de Projetos (UGP) e do Ministro do Planeamento e Investimento Estratégico interino (MPIE), acompanhado pelo CAFI, ADN, CNA e SGP.
- **No dia 29 de outubro** a partir das 9 horas da manhã, decorreu na Sala do Plenário do PN, a audição conjunta das Comissões C, D, E e F com o Ministro dos Transportes e Comunicação (MTC) e com o Presidente interino da Autoridade da Região Administrativa Especial de Oe-cusse Ambeno (RAEOA) e da Zona Especial de Economia Social de Mercado (ZEESM).



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

- **No dia 30 de outubro**, entre as 9 e as 11 horas da manhã, decorreu na Sala de Conferências do Parlamento Nacional, a audição conjunta das Comissões C e D, com o Governador do Banco Central de Timor-Leste (BCTL) acompanhado pela sua equipa dirigente em primeiro lugar e imediatamente após com os membros do Conselho de Administração do Banco Nacional de Comércio de Timor-Leste (BNCTL). Na mesma data, a partir das 14, 30 horas, as mesmas Comissões ouviram em conjunto os representantes do Fórum de Organizações Não-Governamentais FONGTIL.
- **No dia 4 de novembro**, a partir das 9h da manhã e durante todo o dia, na Sala do Plenário do PN, decorreu a audição conjunta das Comissões C, D, E e F com a Ministra das Finanças interina (MF), que para o efeito e a pedido da Comissão “C”, se fez acompanhar pela Autoridade Tributária (AT), Autoridade Aduaneira (AA) entre outros serviços por ela tutelados e pela Unidade de Planeamento, Monitorização e Avaliação do Gabinete do Primeiro-Ministro (UPMA).
- **No dia 6 de novembro** entre as 9 e as 14 horas, as Comissões “C”, “D” e “F” reuniram em conjunto com a Ministra da Solidariedade Social e Inclusão (MSSI) e a Vice-Ministra da Solidariedade Social (VMSS) e suas equipas técnicas e também com o Presidente do Instituto Nacional de Segurança Social (INSS), na Sala de Conferências do Parlamento Nacional. Mais tarde, entre as 15 e as 18,30 horas, a Comissão “C” reuniu individualmente na sua sala de reuniões, primeiro com os representantes da União Europeia e, seguidamente, com os membros do Conselho Consultivo do Fundo Petrolífero (CCFP). O representante do Banco Mundial comunicou, em tempo útil, a sua indisponibilidade para comparecer na audição para a qual tinha sido convidado no dia 6 de novembro, tendo contudo remetido à Comissão “C” alguns contributos escritos.

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





PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

### II. ENQUADRAMENTO LEGAL

Ao Parlamento Nacional, nos termos constitucionais, compete, para além das funções primordiais de representação e legislativa, acompanhar e fiscalizar a atividade executiva, responsabilizando o Governo, principalmente em matéria financeira e orçamental.

Nos termos conjugados dos artigos 97.º n.º 1 alínea c), 115.º, n.º 1, alínea d) e 145.º, n.º 1 da Constituição da República Democrática de Timor-Leste e do n.º 1 artigo 30.º da Lei n.º 13/2009, de 21 de outubro (Lei do Orçamento e Gestão Financeira), alterada pela Lei n.º 9/2011, de 17 de Agosto e pela Lei n.º 3/2013 de 11 de Setembro, a proposta de Orçamento Geral do Estado para o ano económico seguinte deve ser apresentada ao Parlamento Nacional sob a forma de proposta de lei, até ao dia 15 de outubro.

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

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

Nos termos do artigo 29.º da Lei de Orçamento e Gestão Financeira, a proposta de lei orçamental tem uma estrutura e um conteúdo formal idênticos aos da Lei do Orçamento.

Relativamente à sua configuração formal, como ato ou instrumento normativo, a proposta de lei respeita os requisitos formais a que devem obedecer as propostas de lei para a sua admissibilidade, em harmonia com o disposto nos artigos 91.º, 96.º n.º 2 e 98.º do Regimento do Parlamento Nacional, nomeadamente, encontrando-se redigida em língua portuguesa, sob



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

a forma de artigos, contendo um título que traduz o seu objeto principal e vindo acompanhada de exposição de motivos. Encontra-se ainda em conformidade com o disposto na Lei n.º 1/2002, de 7 de agosto (Lei da Publicação dos Atos).

A proposta de lei obedece assim, às normas essenciais de logística formal, encontrando-se também conforme com as regras legais e procedimentais aplicáveis à proposta de lei orçamental, designadamente as que decorrem dos artigos 22 a 28.º da Lei de Orçamento e Gestão Financeira.

Pelo exposto, considera esta Comissão que estão cumpridos os requisitos formais de apresentação das propostas das propostas de lei.

No que se refere ao conteúdo normativo, verifica-se que nos termos do n.º 2 do artigo 7.º da proposta de lei, o montante máximo autorizado que poderá ser transferido do Fundo Petrolífero para financiamento do Orçamento Geral do Estado em 2020 é de 1.466,5 milhões de dólares americanos (unidade doravante designada por dólares) sendo a transferência de 536,8 milhões de dólares efetuada após o cumprimento do artigo 8.º da Lei do Fundo Petrolífero, na redação atual, e a transferência dos restantes 929,7 milhões de dólares efetuada após o cumprimento das alíneas a), b), c) e d) do artigo 9.º da Lei n.º 9/2005, de 3 de agosto.

Tal possibilidade depende, contudo, de decisão parlamentar tomada nos estritos termos do disposto no artigo 9.º da referida Lei n.º 9/2005, de 3 de agosto – Lei do Fundo Petrolífero, na sua redação atual.

Pelo exposto, em consequência do que acima foi referido e no plano estritamente jurídico, nada parece obstar à apreciação e votação em Plenário da proposta de lei do Orçamento Geral do Estado para 2020, nos termos do previsto nos artigos 166.º e seguintes do Regimento.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

### III. APRECIÇÃO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DA PROPOSTA DE LEI DO ORÇAMENTO GETAL DO ESTADO PARA 2020

#### I. CONTEÚDO FORMAL E ESTRUTURA DA PPL: ALGUMAS QUESTÕES DE CONFORMIDADE COM A LEI

##### Designação do Orçamento

1. Na primeira linha do Preâmbulo da PPL do OGE de 2020, lê-se que “o Orçamento Geral do Estado engloba o Orçamento do Estado (OE) e o Orçamento da Segurança Social (OSS)”. Com isto quer-se dar a entender que o OGE e o OE são duas figuras jurídico-económicas distintas. Mas de facto não são. Senão vejamos. O orçamento do Estado recebeu a designação constitucional de “Orçamento Geral do Estado”. Não porque se tratasse de um orçamento composto de vários orçamentos distintos. Foi apenas uma escolha feita pelo legislador constituinte. Não se depreende do texto da Constituição que esta designação tivesse sido adotada para refletir um orçamento complexo ou composto. É verdade que a Lei do Orçamento e Gestão Financeira, a Lei nº 13/2009 (LOGF), passou a designar o orçamento, simplesmente por “Orçamento do Estado”. Ora, será de todo legítimo questionar se esta Lei poderia alterar a designação dada pela Constituição. Não nos parece que pudesse fazê-lo. Mas mesmo assim, após o advento desta Lei todas as leis de aprovação dos orçamentos anuais, continuaram a designar o orçamento por “Orçamento Geral do Estado”. E não havia sequer ainda o orçamento da Segurança Social.
2. Assim, é nosso entendimento que a única designação legal para o orçamento é a de “Orçamento Geral do Estado”, porque foi esta a escolhida pelo legislador constituinte. A designação de “Orçamento do Estado”, adotada pela Lei do Orçamento e Gestão Financeira é inconstitucional e não deve ser seguida, como, de facto, nunca foi seguida pelas leis de aprovação do OGE até 2016. Até 2016, inclusive, os preâmbulos das leis de aprovação do OGE referiam-se simplesmente a Orçamento Geral do Estado e não a Orçamento do Estado. Lê-se, por exemplo, no preâmbulo do OGE de 2016, o último antes do advento do orçamento da segurança social, que “O Orçamento Geral do Estado para 2016, doravante designado por OGE, engloba as receitas e despesas do Estado para o ano financeiro de 2016”. Note-se que desde 2009 que já existia a Lei do Orçamento e Gestão Financeira (que veio introduzir, erradamente, a designação de



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

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

OE), mas mesmo assim, continuou a utilizar-se a designação de OGE, corretamente! Com o surgimento do orçamento da Segurança Social, a partir de 2017, os preâmbulos das leis do OGE passaram a distinguir entre OGE e OE. Erradamente, porque, no fundo, não há dois conceitos distintos. Esta distinção que se pretende fazer não tem base constitucional nem legal. A melhor leitura que se pode fazer, coerente com a CRDTL, é a de que a LOGF quando designa o orçamento por “Orçamento do Estado”, só poderia estar a referir-se ao OGE de que fala a CRDTL. Mais ainda, a própria LOGF, que introduziu no nosso ordenamento jurídico a designação OE, não é consistente, porque tanto usa orçamento do Estado, como usa orçamento Geral do Estado, indistintamente.

3. Pretender que a designação constitucional ao usar a expressão “geral” destinava-se a antecipar eventuais situações no futuro, em que o orçamento poderia vir a ser um orçamento complexo, integrando nele vários orçamentos distintos, seria uma extrapolação excessiva.
4. Até porque, vistas as coisas por outro ângulo, a legislação vigente (CRDTL e o LOGF) não manda que o orçamento da Segurança Social seja incorporado no OGE, muito pelo contrário entende-se que deve, nos termos da Lei de Criação do Regime Contributivo da Segurança Social, ser aprovada por lei própria, dizendo apenas que deve ser enviada ao Parlamento Nacional juntamente com o OGE. É bom notar também que a elaboração e a execução do orçamento da Segurança Social competem, por lei, ao Instituto Nacional de Segurança Social e não ao Ministério das Finanças ou ao Governo.

**Inclusão do Orçamento da Segurança Social no OGE**

5. A PPL é integrada por dois orçamentos: o orçamento do Estado (Capítulo II – artigo 5.º a artigo 16.º), que inclui os orçamentos dos serviços que não dispõem de autonomia administrativa e financeira e dos serviços e fundos autónomos, e o orçamento da Segurança Social (artigo 17.º a artigo 24.º).
6. O conteúdo formal e estrutura da PPL sugerem que a designação Orçamento Geral do Estado se deve ao facto de a proposta de Lei do Orçamento Geral do Estado incluir dois orçamentos, a saber: o Orçamento do Estado (OE) e o Orçamento da Segurança Social (OSS). A questão que se suscita é a de saber se o conteúdo formal e estrutura da PPL está em conformidade com as disposições legais aplicáveis constantes da Lei



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

do Orçamento e Gestão Financeira e da Lei de Criação do Regime Contributivo da Segurança Social, Lei n.º 12/2016, de 14 de novembro.

7. A Lei do Orçamento e Gestão Financeira, que é lei de valor reforçado, dispendo, nos artigos 22.º a 29.º, sobre o conteúdo formal e a estrutura da Lei do Orçamento Geral do Estado, não determina a inclusão do orçamento da segurança social naquela.
8. Por outro lado, a Lei de Criação do Regime Contributivo de Segurança Social – Lei n.º 12/2016, de 14 de novembro -, que também é de valor reforçado, dispõe, no artigo 61.º sob a epígrafe “**Orçamento da Segurança Social**”, o seguinte: “1. *O regime geral de segurança social é gerido através de orçamento próprio, com frequência anual, integrado no Orçamento da Segurança Social. 2. O Orçamento da Segurança Social é preparado anualmente pelo Governo e submetido, em simultâneo com o Orçamento Geral do Estado, para efeitos de aprovação pelo Parlamento Nacional. 3. São aprovados por lei as regras de elaboração, organização, aprovação, execução e controlo do Orçamento da Segurança Social. 4. O Orçamento da Segurança Social está sujeito ao mesmo controlo orçamental, administrativo, jurisdicional e político do Orçamento Geral do Estado.*”
9. Ora, da disposição legal acima transcrita, em especial dos números 2 e 4, resulta, com toda a clareza, que o Orçamento da Segurança Social não integra o Orçamento Geral do Estado.

**Programas - Necessidade de harmonização dos artigos 2.º e 5.º da PPL**

10. A PPL dispõe, nos n.ºs 3 e 4 do artigo 2.º, que as despesas do OGE são estruturadas por programas e, dentro destes, por subprogramas. Todavia, no artigo 5.º, sob a epígrafe “Aprovação”, aprova o OGE para o ano de 2020, que consta das tabelas que indica.
11. Verifica-se que no elenco das tabelas não se encontra a tabela correspondente aos programas referidos nos n.ºs 3 e 4 do artigo 2.º.
12. Há, pois, contradição evidente entre o que se dispõe no artigo 2.º e o que se estabelece no artigo 5.º, o que configura uma antinomia jurídica.
13. Na verdade, essa antinomia jurídica pode ser superada de uma das duas formas:
  - a) Pela eliminação dos n.ºs 3 e 4 do artigo 2.º; ou



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

- b) Pela introdução de uma alínea ao artigo 5.º referente à tabela correspondente aos programas.

Esta Comissão é de opinião que a harmonização entre os artigos 2.º e 5.º da PPL deve ser feita pela eliminação dos números 3 e 4 daquela.

## II. AS DISPOSIÇÕES DA PPL: ALGUMAS QUESTÕES DE CONFORMIDADE CONSTITUCIONAL E LEGAL QUE EMERGEM DA PPL

### Consideração geral – a LOGF como lei de valor reforçado

1. Algumas normas constantes da PPL, designadamente as referentes às alterações orçamentais, utilização da reserva de contingência e sobre participação em projetos estratégicos, suscitam a questão de conformidade com a Constituição e com a Lei do Orçamento e Gestão Financeira, o que pode indiciar legalidade duvidosa.
2. Como já dissemos, por estar sujeito a um regime especial de superação de eventual veto, exigindo a confirmação do voto seja aprovada por maioria de dois terços dos Deputados em efetividade de funções, a Lei do Orçamento e Gestão Financeira, enquanto disposições gerais e comuns de enquadramento do Orçamento do Estado, é lei de valor reforçado em relação às leis do Orçamento Geral do Estado. É o que resulta do disposto no n.º 3 do artigo 88.º, na alínea q) do n.º 2 do artigo 95.º e dos n.ºs 1 e 2 do artigo 145.º da CRDT. É claro que a Lei do Orçamento Geral do Estado, em virtude do disposto no n.º 2 do artigo 97.º da Constituição, tem valor reforçado apenas em relação a outras leis, mesmo das que integram outras alíneas do n.º 2 do artigo 95.º da Lei Fundamental. Pelas razões acima expostas, a Lei do Orçamento Geral do Estado subordina-se à Lei do Orçamento e Gestão Financeira. Desde logo, porque esta funciona como “lei-sujeito” e aquela como “lei-objeto”. Dizendo de outra forma, a Lei do Orçamento e Gestão Financeira funciona como lei paramétrica em relação às leis que aprovam o Orçamento Geral do Estado, na medida em que estabelece os parâmetros a observar por estas últimas.

### Definição de “Transferências Públicas” – Artigo 3.º da PPL: confronto com a aplicação na prática e confronto com a LOGF

3. O artigo 3.º da Proposta de Lei do OGE de 2020, define “*Transferências Públicas*” como “*a categoria de despesas correspondente às despesas com subvenções, ajudas e concessões públicas, incluindo as contribuições do Estado para programas de cooperação*”.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

4. Quando se confronta esta definição com o elenco das despesas inseridas naquela categoria de despesas, notamos que há uma extrapolação do âmbito da definição, porque se incluem aí pagamentos pessoais, pagamento de juros e outros encargos de empréstimos, pagamento de empréstimo (Consultar *Plano de Contas / Chart of Accounts* no Livro 4-Rubricas Orçamentais). Como se vê, estes pagamentos não correspondem a subvenções, ajudas ou concessões.
5. Porém, se confrontarmos a própria definição de “Transferências Públicas” do artigo 3.º acima mencionado com a Lei do Orçamento e Gestão Financeira, Lei n.º 13/2009 (LOGF), vemos que ela, por sua vez, também extrapola os limites fixados na LOGF. Nos termos da LOGF, salvo melhor opinião em contrário, parece-nos que as únicas transferências consentidas são as “transferência financeiras para as autarquias” (alínea f, do n.º 3 do artigo 22.º, o qual trata do conteúdo do OGE).
6. Aproveita-se para aqui arguir que na referida definição de “transferências públicas” a expressão “concessões públicas” não se afigura correta, pelo que a mesma deve ser corrigida para “subvenções públicas”, por ser esta a que está prevista na Lei do Orçamento de Gestão Financeira [artigo 22.º, n.º 3, alínea e)]. Estando já aí “subvenções públicas” é caso para simplesmente se eliminar a expressão “concessões públicas”.

**Alterações orçamentais - Artigo 11.º da PPL**

7. As regras de alterações orçamentais previstas no artigo 11.º da proposta de lei do Orçamento Geral do Estado para 2020 suscitam a questão de conformidade com as normas sobre alterações orçamentais contantes do artigo 38.º da Lei do Orçamento e Gestão Financeira.
8. Na medida em que proíbe alterações orçamentais entre títulos e capítulos, bem como entre categorias e rubricas, dos SSAAF, o disposto no n.º 1 do artigo 11.º da PPL suscita a questão da sua conformidade com o estatuído nos n.ºs 1 e 2 do artigo 38.º da Lei do Orçamento e Gestão Financeira.
9. Na verdade, as regras sobre alterações orçamentais constantes dos n.ºs 1 e 2 do artigo 38.º da Lei do Orçamento e Gestão Financeira autorizam o Governo a determinar a transferência de verbas dos serviços que não dispõem de autonomia administrativa e financeira de um Ministério ou Secretaria de Estado, desde que o montante da transferência não exceda os 20% da dotação orçamental a partir do qual o montante é transferido, mediante autorização do Ministro das Finanças.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

10. A proibição prevista no nº 1 do artigo, poderá, eventualmente, prevalecer para os órgãos autónomos e os serviços e fundos autónomos (OASRP e SFA), porque para estes a LOGF nada diz. Há uma razão para isso. E a razão é que, sendo eles autónomos, deveriam decidir por eles próprios as transferências a fazer. Esta ideia de autonomia na gestão orçamental por parte dos serviços e fundos autónomos é que está na base do artigo 37.º da LOGF, que determina que as suas receitas e despesas especificam-se globalmente, isto é, sem discriminação. Por isso, a restrição de transferência aos serviços e fundos autónomos é de legalidade duvidosa.

**Orçamento de Reserva – nº 3 do artigo 11.º da PPL**

11. A criação de uma dotação para reserva, designada por “**Linha Orçamento de Reserva**”, dentro da rubrica “Outros Serviços Diversos”, como está previsto no nº 3 do artigo 11.º da PPL, é de legalidade duvidosa, na medida em que pode contrariar a LOGF, artigo 7.º. Esta dotação de reserva só pode ser entendida como uma dotação para atender a situações de urgentes e imprevisíveis. A isto se chama situações de contingência. Ora, as situações de contingência, na forma como estão tratadas no artigo 7.º da LOGF seguem o “princípio da centralização”. E seguindo este princípio foram propostos USD 31,9 milhões de **dólares Rotativo**
12. **, no capítulo** “Reserva de Contingência”, do título “Dotações para Todo o Governo” (ver pág. 25 da PPL). E com base neste “princípio da centralização” é que se compreende a razão de ser do artigo 12.º da PPL. Pode ainda invocar-se que a existência desta dotação configuraria uma violação ao artigo 145.º, nº 2 da CRDTL, o qual proíbe dotações secretas. Por estas razões o nº 3 do artigo 11.º deve ser eliminado.

**Utilização da Reserva de Contingência - Artigo 12.º da PPL**

13. A existência de uma dotação de contingência é obrigatória. É o que dispõe o nº 3 do artigo 7.º da LOGF, nos seguintes termos: “*No orçamento do Ministério das Finanças é inscrita uma dotação de contingência destinada a fazer face a despesas não previsíveis e inadiáveis*”.
14. A finalidade do artigo 12.º da PPL seria a de regular a utilização da referida Reserva de Contingência. Bem vistas as disposições contidas nesse artigo, chega-se logo à conclusão de que não logrou o objetivo pretendido, e por isso deve ser eliminado. Primeiro, porque o nº 1 do artigo é uma repetição da norma do artigo 7.º da LOGF.





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

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

Segundo, porque o nº 2 do artigo traz à colação o nº 3 do artigo 7.º e o artigo 37.º ambos da LOGF, para servirem de parâmetros e critério de justificação do pedido de utilização da reserva de contingência, mas a verdade é que esses dispositivos não dispõem sobre critérios de justificação da necessidade de utilização da reserva de contingência. Terceiro, porque o nº 3 do artigo não faz sentido, porque é como se viesse levantar alguma restrição contida nos números anteriores, mas a verdade é que aqueles números não estabelecem restrições.

**Parcerias público-privadas: regras de contabilização dos compromissos – Artigo 15.º da PPL**

15. Parece-nos que esta não é matéria do foro orçamental, mas sim matéria que deve e pode ser tratada em sede de regulamentação do “Regime Jurídico das Parcerias Público-Privadas”, aprovado pelo Decreto-Lei nº 42/2012, o qual já foi, aliás, uma vez objeto de regulamentação, por via do Decreto-Lei nº 8/2014 de 19 de Março, que incidiu na criação da Unidade de Parcerias Público-Privadas.
16. Assim como aconteceu em 2014, o Governo tem a faculdade de ter iniciativa e aprovar outros diplomas regulamentares, sem necessidade de uma expressa autorização legal, como se pretende com o artigo 15.º da PPL.
17. Assim, este artigo não só está deslocado, porque não é matéria orçamental, como é desnecessário.
18. Este artigo deve ser eliminado.

**Participação em projetos estratégicos - Artigo 17.º da PPL**

19. O mesmo que se disse em relação ao artigo 15.º da PPL, também se dirá em relação a este artigo: não é matéria do foro orçamental. A participação do Estado em negócios, é matéria distinta da matéria de orçamentação e gestão financeira do Estado. A regulação da participação do Estado em negócios pode e deve ser feita em lei separada. Do texto do artigo, até onde é possível compreender o seu intuito, não se extrai a ligação possível entre regular a participação do Estado em negócios e a aprovação do orçamento anual do Estado.
20. Esta razão bastaria para fundamentar a eliminação do artigo 17.º da PPL.

**Alteração do Regime Jurídico do Aprovisionamento**



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

21. Verifica-se a inclusão de dotações orçamentais superiores a USD \$5.000.000 inscritas em alguns ministérios e sujeitos à autorização do respetivo ministro, quando, nos termos do artigo 15.º do Regime Jurídico do Aprovisionamento, montantes acima de USD \$1.000.000 estão fora da alçada dos Ministros.
22. A utilização de dinheiros públicos com base nesse critério é de duvidosa legalidade.

#### IV. PANORAMA ECONÓMICO E FISCAL PARA 2020

A Comissão “C” começa por destacar aqui algumas das reflexões contidas no parecer setorial preparado pela Comissão “D”, a comissão relevante em matéria de economia e desenvolvimento, por traduzirem também o seu próprio pensamento:

*(...) Provavelmente o principal problema económico-social do nosso país para o qual a política económica tem de dar resposta é o da criação de empregos dignos e produtivos que permitam aos nossos concidadãos proverem à satisfação das suas próprias necessidades sem estarem dependentes da proteção do Estado. Trata-se do Objetivo 8 dos 17 objetivos de desenvolvimento sustentável aprovados pela Nações Unidas. (...) Recorrendo a dados estatísticos nacionais e internacionais concluímos que Timor-Leste defronta graves problemas de alimentação, de saúde e de educação, havendo problemas de quantidade e qualidade em todas estas dimensões.*

*Isto é, ainda que haja deficiências ao nível do capital físico do país (nomeadamente infraestruturas) as deficiências no capital humano parecem ser mais profundas e de efeitos mais nefastos e duradouros. Daí concluímos que a política económica deve dar prioridade à satisfação das necessidades da melhoria de capital humano o mais rápida e intensamente possível. Isto é tanto mais aconselhável quanto é verdade que nos últimos anos se construíram muitas das infraestruturas necessárias, deixando agora margem de manobra para dar mais recursos àquelas áreas do capital humano.*

O Fundo Monetário Internacional (FMI) previu que, após o período de incerteza que afetou negativamente a atividade económica em 2017 e 2018, a economia não-petrolífera cresça 5%



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

em 2019 impulsionada pelos gastos públicos, que a inflação doméstica atinja cerca de 3% no final do ano, antecipando também que a nível global a inflação permaneça abaixo de 3,6%. Mas o FMI alerta também para a necessidade de “uma estratégia orçamental para garantir a sustentabilidade fiscal no longo prazo e proteger os ativos do Fundo Petrolífero<sup>1</sup>” e considera ainda que “o investimento contínuo em infraestruturas, educação e saúde, deveriam ser uma prioridade do Governo, para promover a diversificação económica e a criação de empregos no setor privado”.

Para essa instituição internacional, a estratégia do Governo deveria concentrar-se no fortalecimento do controlo e na eficiência dos gastos, mobilização da receita interna, aumento das obrigações tributárias e implementação do imposto sobre o valor acrescentado (IVA), melhoria do ambiente de negócios, promoção do desenvolvimento do setor financeiro e ajuda à canalização da poupança interna para investimentos produtivos.

De acordo com o Índice “*Doing Business 2020*”<sup>2</sup> divulgado pelo Banco Mundial em finais de outubro deste ano, Timor-Leste é um dos 10 países do mundo mais difíceis para fazer negócios, ocupando a 178ª posição num total de 181 países listados.

Com um índice de 34,5, Timor-Leste é o primeiro país da Ásia e o oitavo a nível mundial<sup>3</sup> com mais problemas de nutrição e fome, de acordo com o Índice Global de Fome de 2019, divulgado pelo *International Food Policy Research Institute* em outubro de 2019, sendo este o Índice que mede a fome nas suas dimensões nacional, regional e global e que coloca o país no grupo de nações em situação séria, apesar da tendência de melhoria que se vem observando em todos os indicadores desde 2005. Quanto à mortalidade infantil, caiu para 4,8 e a percentagem de indivíduos considerados em situação de subnutrição caiu de 40,4 para 24,9 entre 2000 e 2019.

---

<sup>1</sup> A exploração petrolífera dos campos ativos deverá encerrar em 2023.

<sup>2</sup> Fonte: Relatórios *Doing Business 2020*, do BM

<sup>3</sup> De entre os países que foi possível contabilizar



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

Por seu turno, o Governo, com uma visão mais otimista, prevê que a economia doméstica cresça 6,1% e que o PIB não-petrolífero cresça 7,2% em 2020, após ter crescido apenas 5,1% em 2019 e observado um abrandamento em 2017 e 2018, que levou à contração da economia em 3,5% nesse período, pondo um ponto final ao clima de incerteza política. As estimativas governamentais apontam também para que a inflação passe de 1,1% em 2019, para 2,7% no próximo ano, aumentando a competitividade internacional do país e assegurando o regresso a uma despesa governamental sólida. É este o cenário macroeconómico que o Executivo divulga nos livros orçamentais que entregou ao Parlamento Nacional.

O Banco Mundial concentrou a análise que remeter à Comissão “C”, na desaceleração do crescimento económico de 9% entre 2011 e 2017, e no crescimento económico negativo de 2% ocorrido em 2017 e 2018, no declínio do emprego privado formal a partir de 2014, na manutenção do nível da inflação doméstica em níveis inferiores à meta de 4 a 6% estimada pelo governo, na depreciação da taxa efetiva real de câmbio, no fato de as exportações de Timor-Leste cobrirem menos de 10% das suas importações, no declínio das receitas primárias, no aumento do défice da conta corrente em percentagem do PIB, desde 2016 e no modesto investimento direto. O Banco Mundial estima também que os preços dos alimentos em Timor-Leste aumentem, ainda que de forma muito reduzida na parte final de 2019 e 2020.

A nível global, o Governo prevê que o crescimento abrande de 3,6% em 2018, para 3,3% em 2019, motivado pela descida na taxa de crescimento das economias avançadas, mercados emergentes e Ásia em desenvolvimento, em resultado das tensões comerciais crescentes entre os EUA e a China e o aumento das taxas de juro mundiais. Para 2020, o Governo antecipa que o crescimento global estabilize na casa dos 3,6% e que o cenário mundial ofereça condições que Timor-Leste poderá aproveitar.

O Governo projeta também uma ligeira depreciação do dólar americano no futuro próximo, com tradução no aumento da competitividade económica do país, e também que a economia não-petrolífera continue a crescer, no médio prazo, apesar do valor das receitas petrolíferas



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

anuais dever continuar a cair anualmente até atingir zero em 2024, segundo as projeções contidas no livro 1.

O preço internacional do barril de petróleo (*brentd*) registou quedas dramáticas em 2014, tendo vindo a recuperar timidamente a partir de 2016, com o barril a valer em média 64,8 dólares entre janeiro e agosto de 2019. Prevê o Governo que o preço do petróleo continue a aumentar, de forma modesta, no futuro próximo. Os preços dos alimentos têm descido continuamente desde 2011, mas o custo acrescido da eletricidade e as oscilações climáticas poderão conduzir ao aumento dos preços até final deste ano.

Em Junho de 2019, o Governo definiu dois objetivos globais para o período de 2020 a 2023 alinhados com o seu Programa para cinco anos, que norteiam a sua proposta orçamental para 2020. São eles, manter uma taxa anual de crescimento económico acima dos 7% e reduzir a taxa de pobreza em 10%.

## V. EXECUÇÃO GLOBAL DO OGE 2019

O teto das despesas públicas proposto para o próximo ano é de 1,950 mil milhões de dólares, um valor recorde apenas ultrapassado pelo OGE de 2016<sup>4</sup>.

Para que uma avaliação criteriosa e ponderada possa ser conduzida pela Comissão “C” em relação à proposta de lei de OGE para 2020 e às opções orçamentais nela previstas, a análise ao desempenho orçamental do Governo no corrente ano, deve ser tomada em consideração.

O Portal de Transparência do Orçamento, “alimentado” pela informação lançada pelas entidades públicas no sistema informático GRP gerido pelo Ministério das Finanças, fornece dados atualizados sobre a execução orçamental das despesas e das receitas não-petrolíferas, apesar de ficar habitualmente indisponível para consulta na altura exata em que a proposta orçamental está a ser ponderada pelas Comissões Especializadas Permanentes. Para ultrapassar este constrangimento, a Ministra ds Finanças interina forneceu à Comissão “C”,

---

<sup>4</sup> A dotação que foi aprovada pelo PN para o OGE de 2016 foi de 1.952,6 mil milhões de dólares.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

no dia da sua audição, os dados de execução orçamental até 4 de novembro de 2019, desagregada por fundos e por unidades orçamentais.

A execução orçamental acumulada até 14 de novembro de 2019, por cada uma das categorias de despesa era a seguinte:

**Tabela 1** – Execução do OGE de 2019, por categorias de despesa, até 14 de novembro:

Categoria Despesas	Dotação final OGE 2019	Compromissos	Obrigações	Pago	Saldo	Execução %	Execução real %
Salários e Vencimentos	215 002 776	61 358	89 664	158 960 682	55 891 072	74,0%	73,9%
Bens e Serviços	457 590 059	44 182 858	55 575 175	271 649 142	86 161 890	71,5%	59,4%
Capital Menor	37 404 042	14 396 134	10 179 628	10 123 813	2 704 467	54,3%	27,1%
Capital de Desenvolvimento	400 908 620	26 570 703	61 438 862	148 841 759	164 057 297	52,5%	37,1%
Transferências Públicas	360 619 362	2 170 644	2 209 653	316 143 468	40 095 597	88,3%	87,7%
Despesas Contingencias	10 475 141	1 827 746	276 494	2 765 123	5 605 777	29,0%	26,4%
<b>Total OGE 2019</b>	<b>1 482 000 000</b>	<b>89 209 443</b>	<b>129 769 476</b>	<b>908 483 987</b>	<b>354 516 100</b>	<b>70,1%</b>	<b>61,3%</b>

Destaca-se que a dotação orçamental que foi aprovada para este ano pela lei do OGE é de 1,482 mil milhões de dólares. Em 14 de novembro, os pagamentos do Estado situavam-se em 908,5 milhões de dólares (61,3%), enquanto as obrigações registavam por volta de 130 milhões (8,7%). O somatório das despesas pagas e comprometidas até àquela data era de 1.038,3 milhões de dólares (70,1%).

Faltando apenas um mês para a data limite fixada pelo Ministério das Finanças para o processamento de todos os pagamentos do Estado,<sup>5</sup> a taxa de execução deveria aproximar-se de 75% e não de 61,3%, como a tabela supra evidencia. Em face de tão modesto desempenho, prevê-se que os gastos do governo até final deste ano dificilmente consigam ultrapassar 1,2 mil milhões de dólares. Chama-se igualmente a atenção para o fato da execução orçamental de 2018 ser superior à de 2019, em termos relativos, com os pagamentos a atingirem 1,16 mil milhões de dólares de uma dotação anual aprovada no valor de 1,28 mil milhões de dólares.

<sup>5</sup> Decreto de Execução Orçamental de 2019, do MF determina que a data limite para o processamento de pagamentos por conta do OGE de 2019 é o dia 15 de dezembro.

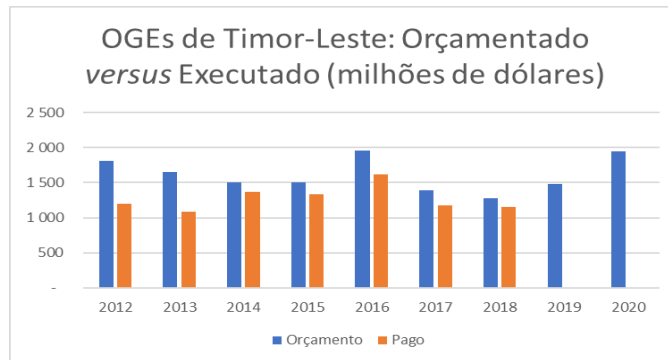


PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Face a a essa realidade, colocam-se sérias dúvidas quanto à capacidade efetiva do Governo, para conseguir gerir um orçamento de 1,95 mil milhões de dólares no próximo ano financeiro. Importa também lembrar que os dados históricos confirmam que, salvo raras exceções, a capacidade de execução orçamental anual do Governo é aproximadamente de 1,3mil milhões de dólares. Veja-se o comportamento da execução orçamental desde 2012 na tabela seguinte:

**Tabela 2** – Execução orçamental, anos 2012 a 2020



É sabido que o processamento de **Salários e Vencimentos** da administração direta e indireta do Estado tem vindo a ser assegurado pelo Ministério das Finanças, evitando desse modo grandes desvios em relação ao planeamento orçamental dessa categoria. Contudo, o processamento das despesas das restantes categorias é da responsabilidade de cada ministério, serviço e fundo autónomo e município. É importante pois, olhar o comportamento da despesa por cada uma das restantes categorias, desagregando-a ao nível das suas rubricas.

A tabela seguinte reporta a execução da categoria de **Bens e Serviços**, até ao dia 16 de novembro de 2019:



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

**Tabela 3** - Execução da categoria de Bens e Serviços até 16 de novembro de 2019

ITEM	Dotação final 2019	Compromissos	Obrigações	Pago	Saldo	Execução %	Unid: USD	
							Ex. Real %	
District Imprest Advance	-	486 925	1 468 717	11 372 471	(13 328 113)	,0%		
Local Travel	13 725 014	302 015	484 714	9 722 518	3 215 767	74,4%	70,8%	
Overseas Travel	13 951 222	955 630	890 545	8 609 271	3 495 775	68,1%	61,7%	
Training & Workshop	29 804 811	2 647 381	1 465 102	16 910 446	8 781 882	61,7%	56,7%	
Utilities	16 835 922	1 264 970	1 530 620	7 161 713	6 878 619	51,6%	42,5%	
Rental of Property	2 965 823	38 475	63 500	1 722 756	1 141 091	60,2%	58,1%	
Vehicle Operation Fuel	8 652 183	726 474	1 102 764	6 370 891	452 054	86,4%	73,6%	
Vehicle Maintenance	10 717 359	1 354 726	2 982 067	5 142 335	1 238 231	75,8%	48,0%	
Vehicle Rental, Insurance &	2 145 797	48 081	484 415	1 275 800	337 502	82,0%	59,5%	
Office Stationary & Supplies	6 190 300	565 100	1 734 859	2 963 809	905 537	75,9%	47,9%	
Operational material &	24 969 013	6 436 622	5 266 248	9 579 085	3 687 057	59,5%	38,4%	
Fuel for generators	78 083 824	21 120	2 866 336	75 136 648	59 720	99,9%	96,2%	
Maintenance of Equip &	45 999 199	21 533 484	9 997 328	10 488 426	3 979 960	44,5%	22,8%	
Operational Expenses	38 085 420	1 205 946	2 527 192	21 129 490	13 222 792	62,1%	55,5%	
Professional Services	98 719 789	3 547 422	10 004 806	66 773 789	18 393 773	77,8%	67,6%	
Translation Services	431 482	24 511	60 037	116 531	230 402	40,9%	27,0%	
Other miscellaneous services	60 201 757	3 559 160	4 102 663	25 886 832	26 653 102	49,8%	43,0%	
Payment of memberships	2 696 602	30 235	185 437	1 890 824	590 105	77,0%	70,1%	
Petty Cash	-	978	15 162	530 692	(546 832)	,0%		
Prior Period Adjustment	-	-	-	(540)	540	,0%		
G&S General Embassy	9 000	307 000	243 757	3 085 389	(3 627 146)	36990,5%	34282,1%	
<b>Total Bens e Serviços</b>	<b>454 184 517</b>	<b>45 056 256</b>	<b>47 476 270</b>	<b>285 869 179</b>	<b>75 761 819</b>	<b>73,4%</b>	<b>62,9%</b>	

Com uma dotação final após alterações orçamentais (*virements*), de cerca de 454,2 milhões de dólares, o Governo apenas conseguiu executar no período, 286 milhões de dólares em termos de pagamentos (63%) no âmbito da categoria de Bens e Serviços.

Por seu turno, a execução da categoria **Transferências Públicas** atingia até 16 de novembro um nível de pagamentos de 88%, observando-se já em algumas das suas rubricas, níveis de execução de 100%. Atendendo a que o pagamento de subvenções públicas é efetuado em duas transferências, a primeira correspondente a 60% da dotação total e a segunda a 40%, os desvios assinalados na tabela abaixo carecem de explicação.

**Tabela 4** - Execução da categoria de Transferências Públicas a 16 de novembro de 2019

Rubrica	Dotação final 2019	Compromissos	Obrigações	Pago	Saldo	Execução %	Ex. Real%
Personal Benefit Payments	152 448 014	768 541	54 001	137 251 886	14 373 586	90,1%	90,0%
Public Grants	197 689 213	2 017 018	1 997 996	169 738 683	23 935 516	86,9%	85,9%
Public Grants - Capital	7 328 311	1	(19 196)	7 328 310	19 196	99,7%	100,0%
Loan Interest and Related Payments	1 253 621	-	-	1 253 620	1	100,0%	100,0%
Loan Principal Repayments	1 762 403	-	-	1 762 402	1	100,0%	100,0%
<b>Total Transferências</b>	<b>360 481 562</b>	<b>2 785 560</b>	<b>2 032 801</b>	<b>317 334 902</b>	<b>38 328 300</b>	<b>88,6%</b>	<b>88,0%</b>





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

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

Com respeito à categoria de despesas de **Capital Menor**, com apenas 27,8% da sua dotação anual executada ao nível dos pagamentos (até 16 de novembro), carece da análise com maior detalhe ao nível das suas rubricas, tal como se representa na tabela seguinte:

**Tabela 5 - Execução da categoria de Capital Menor até 16 de novembro de 2019**

Rubrica	Dotação final 2019	Compromissos	Obrigações	Pago	Saldo	Execução %	Ex. Real %
Adiantamento Minor Capital Emb	-	-	195	547 951	(548 146)	,0%	
Purchase of Vehicles	16 441 004	5 253 150	5 151 137	4 395 598	1 641 120	58,1%	26,7%
EDP Equipment	7 132 318	3 255 288	1 458 501	2 175 274	243 255	50,9%	30,5%
Security Equipment	1 096 199	73 145	721 501	150 045	151 509	79,5%	13,7%
Communication Equipment	2 344 332	563 716	394 459	780 428	605 730	50,1%	33,3%
Other miscellaneous equipment	6 116 782	2 725 153	1 662 360	1 327 931	401 339	48,9%	21,7%
Furniture & Fittings	2 207 780	439 678	889 665	715 256	163 181	72,7%	32,4%
Office equipment	843 259	268 306	255 893	231 661	87 399	57,8%	27,5%
Generators	60 000	9 776	-	41 800	8 425	69,7%	69,7%
Water Equipment	1 205 710	996 058	132 530	49 972	27 150	15,1%	4,1%
<b>Total Capital Menor</b>	<b>37 447 384</b>	<b>13 584 269</b>	<b>10 666 241</b>	<b>10 415 916</b>	<b>2 780 959</b>	<b>56,3%</b>	<b>27,8%</b>

Em relação à situação das despesas por conta da categoria de **Capital de Desenvolvimento**, a situação não é menos preocupante que a anterior. A tabela seguinte ilustra a execução a 16 de novembro, e revela que a mesma permanece ainda em 38% ao nível de pagamentos e em 53% quando adicionadas as obrigações:

**Tabela 6 - Execução da categoria de Capital de Desenvolvimento a 16 de novembro de 2019**

Rubrica	Dotação final 2019	Compromissos	Obrigações	Pago	Saldo	Execução %	Ex. Real %
Aquisição de edifícios	3 050 658	594 825	210 647	682 949	1 562 237	29,3%	22,4%
Ativos de Infraestruturas	397 857 962	30 951 795	60 345 022	151 173 747	155 387 397	53,2%	38,0%
<b>Total Capital de Desenvolvimento</b>	<b>400 908 620</b>	<b>31 546 620</b>	<b>60 555 669</b>	<b>151 856 696</b>	<b>156 949 635</b>	<b>53,0%</b>	<b>37,9%</b>

Ao longo deste ano, várias linhas ministeriais necessitaram de reforçar os seus orçamentos em três categorias de despesa, recorrendo às verbas de contingência inscritas na linha orçamental de Dotações para Todo o Governo. A situação no dia 16 de novembro era a seguinte:

**Tabela 7 – Despesas de Contingência – distribuição por categoria**

Rubrica	Dotação utilizada em 2019	Compromissos	Obrigações	Pago	Saldo	Execução %	Ex. Real %
Contingência Bens e Servicos	12 975 141	1 825 665	3 795 742	1 785 135	5 568 599	43,0%	13,8%
Contingência Capital Menor	600 000	-	-	599 859	141	100,0%	100,0%
Contingência Transferências	400 000	-	-	400 000	-	100,0%	100,0%
<b>Total Despesas Contigencia</b>	<b>13 975 141</b>	<b>1 825 665</b>	<b>3 795 742</b>	<b>2 784 994</b>	<b>5 568 740</b>	<b>47,1%</b>	<b>19,9%</b>



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Foram várias as entidades públicas beneficiadas pelas verbas de contingência. A Comissão “C” desconhece as razões que fundamentaram os pedidos de contingência entretanto aprovados pelo Ministério das Finanças:

**Tabela 8 – Despesas de Contingência – distribuição pelas entidades públicas beneficiárias**

Linha Ministerial	Dotação de contingência recebida	Compromissos	Obrigações	Pago	Saldo	Execução %	Ex. Real%
Ministro de Estado e da Presidência do Conselho de Ministros	600 000	-	-	599 859	141	100,0%	100,0%
Dotações para todo o Governo	5 400 000	-	-	400 000	5 000 000	7,4%	7,4%
Ministério da Administração Estatal	1 775 141	143 347	164 242	1 395 100	72 452	87,8%	78,6%
Ministério das Obras Públicas	3 500 000	-	3 500 000	-	-	100,0%	0,0%
Serviço Autónomo de Medicamentos e Equipamentos Médicos Serviço e Fundo Autónomo	2 000 000	1 551 269	10 499	7 304	430 928	,9%	0,4%
Autoridade Municipal de Dili	700 000	131 049	121 001	382 730	65 220	72,0%	54,7%
<b>Despesas Contingencias</b>	<b>13 975 141</b>	<b>1 825 665</b>	<b>3 795 742</b>	<b>2 784 994</b>	<b>5 568 740</b>	<b>47,1%</b>	<b>19,9%</b>

Em relação à execução orçamental no seu todo, a Comissão “C” destaca pela negativa diversos ministérios terem ultrapassado o limite legal de 10% para a celebração de contratos por ajuste direto e de o Ministério das Finanças não ter detetado a situação, a tempo de o impedir. Os Ministérios que violaram a lei foram o Ministério dos Transportes e Comunicação (MTC), o Ministério da Defesa (MD), o Ministério do Planeamento e do Investimento Estratégico (MPIE) e o Ministro de Estado e da Presidência do Conselho de Ministros (MEPCM) e as entidades autónomas que incumpriram o limite legal, foram o SAMES e o Arquivo e Museu da Resistência Timorense (AMRT). Todas essas instituições deveriam de alguma forma responsabilizadas e penalizadas no próximo ano pela ilegalidade cometida.

Entretanto, este ano, diversas linhas orçamentais procederam também a alterações orçamentais (*virements*) entre as várias categorias de despesa dos seus orçamentos e entre elas conta-se o Ministério das Finanças. Estranha-se por isso a proibição de se proceder alterações orçamentais que a PPL prevê para 2020.



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

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

A tabela que se segue, produzida com base nos dados do relatório de execução orçamental do segundo trimestre de 2019 preparado pelo Ministério das Finanças, disponibiliza essa informação:



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Tabela 9 – Virements efetuadas por linhas ministeriais durante o ano 2019

Virements até 23 de outubro de 2019			Unid: USD
Instituição	Aumento	Redução	Efeito no orçamento
<b>Ministro de Estado e da PCM</b>			<b>600000</b>
Despesas contingenciais	600 000		600 000
<b>Ministério das Finanças</b>			-
Salários e Vencimentos	61 887		
Bens e Serviços	- 758 192		
Capital Menor	696 305		
<b>Dotações para todo o Governo</b>			<b>1 300 000</b>
Bens e Serviços	- 7 064 952		
Capital Menor	764 952		
Despesas contingenciais	5 000 000		
<b>MAE</b>			-
Bens e Serviços	447 600		
Transferências	- 447 600		
<b>Ministério da Saúde</b>			-
Salários e Vencimentos	4 760		
Bens e Serviços	716 345		
Capital Menor	47 280		
Transferências	- 768 385		
<b>MEJD incluindo SEJD</b>			-
Bens e Serviços	- 228 300		
Capital Menor	191 500		
Transferências	36 800		
<b>Ministério do Ensino Superior, Ciência e Cultura</b>			-
Bens e Serviços	- 171 600		
Transferências	171 600		
<b>MAP</b>			-
Bens e Serviços	- 2 900		
Capital Menor	2 900		
<b>MI</b>			-
Bens e Serviços	- 16 900		
Capital Menor	16 900		
<b>SAMES</b>			-
Bens e Serviços	- 50 000		
Transferências	50 000		
<b>ANC</b>			-
Bens e Serviços	- 5 463		
Capital Menor	5 463		
<b>IDN</b>			-
Bens e Serviços	- 34 998		
Capital Menor	34 998		
<b>PN</b>			-
Salários e Vencimentos	91 250		
Bens e Serviços	- 69 950		
Capital Menor	- 21 300		
<b>INAP</b>			-
Bens e Serviços	- 5 000		
Capital Menor	5 000		
<b>CNE</b>			-
Bens e Serviços	- 558 850		
Capital Menor	558 850		
<b>INS</b>			-
Salários e Vencimentos	24 844		
Bens e Serviços	- 24 844		
<b>AM Dili</b>			<b>700 000</b>
Despesas de Contingência	700 000		
<b>AM Lautém</b>			-
Bens e Serviços	41 206		
Transferências	- 41 206		
<b>AM Manufahi</b>			-
Salários e Vencimentos	96 798		
Bens e Serviços	- 96 798		
<b>Virements TOTAIS GLOBAIS</b>			-
Salários e Vencimentos	279 539		
Bens e Serviços	- 7 883 596		
Capital Menor	2 302 848		
Transferências	- 998 791		
Despesas de Contingência	6 300 000		



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

### VI. RECEITAS E DESPESAS DO ESTADO PARA 2020

A Proposta de Lei n.º 8/V (2ª) contém a previsão das despesas a realizar pelo Estado entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2020 e a estimativa de receitas a serem cobradas no mesmo período, para financiamento das primeiras.

A proposta orçamental vem acompanhada de exposição de motivos e preâmbulo, sendo constituída pelo articulado, composto por 28 artigos, sendo os primeiros 17 são dedicados ao Orçamento do Estado (OE) e os últimos 10 artigos ao Orçamento da Segurança Social (OSS). O artigo 28.º que determina a data da entrada em vigor do diploma, antecede os dois Anexos que fazem parte integrante da proposta de lei e com ela são aprovados.

O Anexo I compreende quatro tabelas que espelham a repartição das receitas e despesas das entidades públicas que integram o perímetro orçamental (OE) enquanto o Anexo II contempla seis tabelas principais e diversas sub-tabelas que refletem a proposta de despesas e receitas do Orçamento da Segurança Social (OSS) em 2020.

Sete livros orçamentais de apoio acompanham a proposta de OGE. Os primeiros seis, preparados pelo Ministério das Finanças, referem-se ao OE e o sétimo, preparado pelo MSSI e INSS, diz respeito ao OSS. São eles:

Livro 1 – Panorama Orçamental

Livro 2 – Planos Anuais

Livros 3A – Fundo de Infraestruturas

Livro 3B – Municípios

Livro 3C – RAEOA e ZEESM

Livro 4A e 4B – Rubricas Orçamentais

Livro 5 – Parceiros de Desenvolvimento

Livro 6 – Fundo Especial de Desenvolvimento Humano (FDCH)

Livro não numerado – Orçamento da Segurança Social (OSS)

O Governo refere na página 15 do livro orçamental 1 (versão em português) que em junho de 2019 definiu os objetivos e prioridades para o período 2020 a 2023, estando todos eles



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

alinhados com o programa do Governo e com o Plano Estratégico Nacional (PED) e levando em conta as constatações da Revisão Nacional Voluntária (RNV) da Organização das Nações Unidas (ONU), relativamente à implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Acrescenta ainda que o conjunto completo das prioridades governamentais consta dos documentos “Guia para a preparação das Propostas Orçamentais para 2020 a 2023 de Sua Excelência o Primeiro-Ministro, junho de 2019”. Esse documento não é do conhecimento da Comissão “C”.

Os objetivos globais eleitos pelo Governo para o quadriénio 2020-2023 são:

Objetivo 1 – Manter uma taxa anual de crescimento económico acima dos 7%.

Objetivo 2 – Reduzir a taxa de pobreza em 10%.

(v) Fontes de financiamento e receitas do OGE para 2020

A previsão de receitas inscrita na proposta de OGE para 2020 é também de 1,950 mil milhões de dólares e o Governo propõe que as mesmas sejam asseguradas através de quatro fontes de financiamento distintas. À semelhança do procedimento utilizado pelo Governo nos últimos anos, também esta proposta orçamental não inclui como fontes de financiamento do OGE o apoio orçamental que é disponibilizado pelos Parceiros de Desenvolvimento, excluindo-o desse modo do sistema GRP do Ministério das Finanças (*Free Balance*) e impedindo o acompanhamento e a fiscalização parlamentar sobre a utilização dessas avultadas quantias ao longo do ano.

A Comissão “C” subscreve por isso, que de futuro, as tabelas orçamentais 1 e 2 que contêm a proposta orçamental passem a contemplar o Orçamento de Receita e de Despesa de Fontes Combinadas, sendo acompanhada nesta recomendação também pela União Europeia e o Banco Mundial.

Resulta da Tabela 1.2 do Anexo I da proposta de lei, que no próximo ano o financiamento do OGE será assegurado em 1,47 mil milhões de dólares, por transferências a partir do Fundo



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Petrolífero (FP), em 210,5 milhões por receitas não petrolíferas incluindo as receitas próprias dos serviços e fundos autónomos, em 73 milhões de dólares por desembolsos de empréstimos já contratados e em 200 milhões de dólares pela estimativa de saldo acumulado na conta do Tesouro à data de 31 de dezembro de 2019. A tabela seguinte esquematiza esta informação:

**Tabela 10** – Financiamento das despesas públicas em 2020

Origem dos fundos necessários para suportar as despesas do OGE em 2020	Montante	unid: milhões de dólares
		Peso percentual
Receitas não petrolíferas incluindo receitas próprias dos SFA	210,5	11
Transferências do Fundo Petrolífero	1446,5	74
Empréstimos bancários	73	4
Utilização do saldo de 2019 da Conta do Tesouro	200	10
<b>Total</b>	<b>1950</b>	<b>100</b>
<i>Valores arredondados</i>		

Aquando da preparação do OGE para 2020, a riqueza petrolífera foi estimada pelo Governo em 17,89 mil milhões de dólares e o Rendimento Sustentável Estimado (RSE) calculado em 536,8 milhões de dólares (3% da riqueza acumulada no FP)<sup>1</sup>. O artigo 5.º da proposta de lei diz respeito ao limite autorizado para o financiamento do OGE com origem no Fundo Petrolífero, estipulando que, após a transferência do montante correspondente ao RSE, a transferência dos 929.7 milhões de dólares adicionais só possa ocorrer após o cumprimento das alíneas a) a d) do artigo 9.º da Lei do Fundo Petrolífero.

A tabela seguinte foi extraída do livro 1. Demonstra o retorno do Fundo Petrolífero em 2018 e a rentabilidade esperada para o mesmo em 2019 e 2020:

**Tabela 11** – Retorno dos investimentos do Fundo Petrolífero – anos 2018 a 2020 (em milhões de dólares)

	2018	2019	2020
<b>Total das receitas do FP</b>	<b>672,8</b>	<b>963,4</b>	<b>1227,0</b>
Retorno dos investimentos	283,4	619,7	632,0
Receitas petrolíferas	389,4	343,7	595,0
<i>Royalties</i>	176,5	33,0	311,9
<i>Petróleo de lucro</i>	68,2	161,1	47,2
<i>Impostos sobre rendimentos</i>	83,0	45,5	84,0
<i>Imposto sobre lucro acrescentado</i>	92,8	76,2	121,7
<i>IVA</i>	6,4	9,3	9,9
Outras receitas fiscais	-7,6	18,6	20,4



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

O aumento do retorno dos investimentos do FP reflete um aumento das receitas petrolíferas de 343,7 milhões de dólares para 595 milhões de dólares, no período analisado.

Com levantamentos superiores a 1,40 mil milhões de dólares e entradas de apenas de 1,23 milhões no próximo ano, o Fundo Petrolífero deverá terminar 2020 com um capital inferior ao do início do ano. O Governo estima que o saldo no final de 2020 seja de aproximadamente 16,8 mil milhões de dólares, cerca de 800 milhões de dólares menos que o saldo apurado a 30 de setembro de 2019, momento em que valia 17,6 mil milhões dólares.

A pressão sobre o Fundo Petrolífero e sobre os seus recursos, sugere que o financiamento das despesas públicas deva futuramente passar a ser parcialmente assegurado com a emissão de Títulos do Tesouro. Estes teriam também a vantagem de absorverem parte do excesso de recursos disponíveis nos bancos comerciais, evitando a sua drenagem para o estrangeiro;

É esperado o declínio acentuado das receitas do Fundo Petrolífero já a partir do próximo ano, uma vez que a exploração da Área de Desenvolvimento Petrolífero Conjunto (JPDA na sigla inglesa) deixará ser rentável a partir de 2024 inclusive, expondo cada vez mais o Fundo à volatilidade dos investimentos (tabela 17 da pág. 26 do livro 1 em língua portuguesa). O RSE continuará a declinar em resultado dos avultados levantamentos excessivos projetados pelo Governo para os próximos cinco anos.

Relativamente ao comportamento das receitas domésticas, um outra fonte de financiamento do Orçamento do Estado, destaca-se a previsão do seu crescimento para valores na ordem dos 201,2 milhões de dólares, dos quais 133,4 milhões resultam da cobrança de impostos diretos e indiretos. O OGE de 2019 refletia uma tendência mais conservadora para o crescimento das receitas não petrolíferas, estimando que respetiva cobrança não ultrapassasse 189,3 milhões de dólares no corrente ano. Esse valor não coincide contudo com a dotação anual que se encontra inscrita no Portal de Transparência pelo valor de 198,55 milhões de dólares.

A alínea f) do n.º 2 do artigo 6.º da PPL prevê a isenção do “pagamento de impostos, taxas, direitos aduaneiros e demais imposições, bem como retenção na fonte, dos pagamentos





PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

relativos a combustível destinado especificamente a aviões e outros meios de transporte aéreo”. A Comissão “C” desconhece quais os acordos internacionais, ou seja, entre Estados, estabelecidos que impliquem a isenção de impostos e taxas na aquisição de combustível para aeronaves. E desconhece porque nunca nenhum acordo deste tipo, como aliás ordena a Constituição, foi ratificado pelo Parlamento Nacional. Talvez por desconhecimento as Finanças se estejam a referir, quando aludem a acordos internacionais, à Convenção de Chicago, mas esta não proíbe a tributação do combustível aeronáutico, mas apenas a tributação de combustível que permanece a bordo de uma aeronave na chegada a outro Estado. Pelo que Timor-Leste, que já ratificou a mesma convenção, têm o poder para cobrar impostos sobre o querosene vendido no país.

Mas mais estranho e indiciador que o Ministério das Finanças não se estava a referir a esta Convenção/Acordo internacional é a afirmação da resposta escrita dada à pergunta que lhe tinha sido colocada por esta Comissão que “Caso não fosse prevista a exceção, tal não impediria que as companhias aéreas cobertas por esses acordos gozassem da isenção, mas criaria distorções entre companhias de países que celebraram, com Timor-Leste acordos sobre serviços aéreos e companhias de países que não celebraram o que poderia levar a que estas últimas cessassem os serviços aéreos para Timor-Leste, isolando ainda mais o país”, o que leva a crer que o Ministério das Finanças/Governo estabeleceu benefícios fiscais com umas companhias aéreas e não com outras. Chama-se a atenção para o facto da política fiscal e da atribuição de benefícios fiscais serem da competência absoluta do Parlamento Nacional.

Em relação à receita fiscal e não-fiscal cobrada até 14 de novembro de 2019, sem contar com os empréstimos, atingia 193,67 milhões de dólares. As receitas domésticas não petrolíferas fiscais e não fiscais, continuam a observar um crescimento bastante lento no próximo ano, e corresponderão apenas a 12% do Produto Interno Bruto (PIB) e o peso das receitas fiscais no PIB não deverá ultrapassar 8%.

As receitas domésticas não-petrolíferas previstas cobrirão apenas 87,2% das despesas com Salários e Vencimentos da administração pública em 2020, devendo as despesas efetivas



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

ascender a 241 milhões de dólares. As receitas não petrolíferas cobriam apenas 70% de todas as receitas recorrentes, no período de 2017-2019 se adicionadas ao valor do RSE, mas é esperado que essa cobertura se reduza para 50% ou até menos a partir do próximo ano, fazendo o crescimento das despesas muito acima das receitas não fiscais, aumentar as preocupações de sustentabilidade fiscal do país.<sup>6</sup>

Os Serviços e Fundos Autónomos incluindo a RAEOA e ZEESM, continuam a manter patamares de receita própria (não-fiscal) muito baixos, globalmente no limiar dos 11,35 milhões de dólares. Estranha-se que as reformas tributárias e das finanças públicas já implementadas pelo Governo continuem a não se traduzir em resultados positivos palpáveis.

O défice não-petrolífero continua num percurso insustentável, atingindo em 2020 o pico máximo dos últimos anos, enquanto simultaneamente se acentua o declínio do multiplicador fiscal, sugerindo a evidência que cada vez mais as despesas públicas tenham menor impacto no crescimento económico da nação.

Uma outra fonte de financiamento orçamental que tem vindo a aumentar a sua importância relativa nos anos mais recentes, provém de empréstimos externos. Conforme se retira do artigo 8.º da proposta de lei, o Governo propõe subscrever endividamento externo adicional no próximo ano, até 750 milhões de dólares, a ser liquidado até ao prazo máximo de 40 anos, bem como, a mobilização de desembolsos dos empréstimos já contratualizados em anos anteriores, até 73 milhões de dólares, para dar cumprimento a obrigações legais relacionadas com a construção de infraestruturas estratégicas em curso.

Os novos empréstimos que o Governo se propõe subscrever em 2020 destinam-se a financiar projetos nos setores estratégicos como a água e saneamento, a educação, as telecomunicações, o petróleo e os transportes. Contudo, o Parlamento Nacional não recebeu até ao momento informação credível que sustente tão extraordinário montante. Entre 2012 e 2019 o Governo

---

<sup>6</sup> Dados fornecidos pelo Banco Mundial, nos contributos escritos que enviou à Comissão “C”.



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

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

subscreveu, com autorização do Parlamento Nacional, dívida no montante de 545,18 milhões de dólares, tendo executado apenas 161,81 milhões de dólares dos mesmos<sup>7</sup>.

Para a contratação de empréstimos externos, o Governo tem privilegiado os Parceiros de Desenvolvimento por, segundo afirma, oferecerem condições contratuais bastante favoráveis, com custos de oportunidade inferiores aos do Fundo Petrolífero e, os oito pacotes de empréstimos subscritos pelo Estado até à data, têm utilizado sempre que possível como moeda o dólar americano, estando associados a projetos de capital e tendo em média um período de maturidade de 20 anos, taxas de juro entre 0,7% e 2,08% e períodos de graça que variam entre 5 a 10 anos. Os credores do Estado Timorense são até ao momento o Banco Mundial, o Banco Asiático de Desenvolvimento e o JICA.

O serviço da dívida custará globalmente ao Estado, no próximo ano, 10,81 milhões de dólares, englobando-se neste custo uma parte relativa a amortização, outra ao pagamento de juros e a terceira ao pagamento de taxas de serviços bancários (pág. 51 do livro 1 em língua portuguesa).

Ainda não será em 2019 que o Governo regulamenta o regime da dívida pública. Aguarda-se a regulamentação dessa lei desde que a mesma foi aprovada, em 2011. É por isso com satisfação e elevada expectativa que a Comissão “C” aguarda pela revisão da lei e sua regulamentação, que segundo as palavras da Ministra das Finanças interina já se encontra presentemente em preparação.

No próximo ano o Governo pretende também incluir como fonte de financiamento do OGE 200 milhões de dólares correspondentes ao saldo acumulado na conta do Tesouro (FCTL)<sup>8</sup> no final de 2019. A incorporação de saldos é uma recomendação que a Comissão “C” a bem da transparência das contas públicas e para desonerar o Fundo Petrolífero, vem defendendo desde 2012 e por isso aplaude o Governo pela tomada da decisão, se bem que o saldo do FCTL no

---

<sup>7</sup> Página 23 do Livro 3A

<sup>8</sup> Saldo estimado



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

final deste ano deva ser substancialmente superior ao indicado, valendo 300 milhões de dólares conforme atestam as demonstrações financeiras consolidadas ainda não auditadas, referentes ao ano financeiro de 2018<sup>9</sup> (ainda não auditadas).

A Comissão “C” defende que o OGE de 2020 passe a incorporar também como fontes de financiamento os saldos acumulados até final de 2018<sup>10</sup> nas contas do FDCH (1,4 milhões de dólares), do FI (31,9 milhões de dólares) e da RAEOA e ZEESM (118 milhões de dólares), salvaguardando-se o mais possível a riqueza do Fundo Petrolífero.

As Parcerias Público-Privadas (PPP) são uma outra forma de financiamento da despesa pública que vem sendo privilegiada pelo Governo, devido aos ganhos potenciais de qualidade dos projetos, eficiência de gestão e possibilidade de partilha de riscos entre o Estado e o setor privado, conforme sustenta. Atualmente existem três projetos desenvolvidos em modelo de PPP, no setor dos transportes, para a construção e operação portuária, no setor da saúde e da água.

No setor dos transportes, nomeadamente o Porto da Baía de Tibar, encontra-se em Fase de Implementação e Operação, no setor de saúde (Diagnósticos Médicos), em Fase de Aprovisionamento e Negociação e outro (Habitações Acessíveis), em Fase Inicial de Viabilidade.

Timor-Leste começou a explorar as PPP como modalidade de implementação de projetos de infraestruturas há aproximadamente sete anos, estando atualmente em fase de implementação a primeira parceria desse tipo com a concessionária Timor Port SA, para a construção do Porto da Baía de Tibar. No acordo fiduciário desta PPP, o Governo ficou contratualmente obrigado a depositar numa conta caucionada (*escrow*) a totalidade da sua contribuição financeira para o projeto no valor de 129,5 milhões de dólares e, a concessionária, a depositar também a sua contribuição, o que já ocorreu em 2016. A contribuição do setor privado para este projeto é

---

<sup>9</sup> O documento foi entregue pelo Ministério das Finanças ao Parlamento Nacional em julho de 2019

<sup>10</sup> O OGE de 2019 não inscreveu saldos acumulados como fontes de financiamento



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

por volta de 155 milhões de dólares, o que significa que a contribuição do Governo representa cerca de 45% do custo total do projeto.

Os juros da conta caucionada totalizavam 5,41 milhões de dólares a 16 de setembro de 2019, sendo depositados na conta de juros de caução. O primeiro desembolso dessa conta caucionada ocorreu em 20 de agosto de 2019.

(vi) Despesas

A dotação orçamental proposta pelo Governo para as despesas em 2020 é de 1,95 mil milhões de dólares, refletindo o valor um aumento de 468 milhões de dólares, ou seja, 32%, relativamente a 2019, a serem financiadas em grande medida por levantamentos extraordinários adicionais do Fundo Petrolífero.

No próximo ano, as despesas privilegiam amplamente as despesas recorrentes em prejuízo das despesas de capital. Se em 2019 estas representam 70,8% das despesas OGE, no próximo ano passam pesar quase 74% do OGE (ver tabela seguinte).

**Tabela 12** – Distribuição dos OGE de 2019 e 2020 por categorias de despesa

Categorias de Despesas	Lei do OGE 2019 (inicial)	Peso relativo (%)	Unid: Milhões USD		
			OGE 2020	Peso relativo (%)	Crescimento 2020/2019 (%)
Salários e Vencimentos	214,2	14,5%	241,3	12,4%	12,6%
Bens e Serviços	472,9	31,9%	727,6	37,3%	53,9%
Transferências Públicas	362,7	24,5%	469,8	24,1%	29,5%
<b>Total de Despesas Recorrentes</b>	<b>1 049,8</b>	<b>70,8%</b>	<b>1 438,6</b>	<b>73,8%</b>	<b>37,0%</b>
Capital Menor	31,5	2,1%	53,2	2,7%	68,8%
Capital de Desenvolvimento	400,7	27,0%	458,2	23,5%	14,3%
<b>Despesas de Capital</b>	<b>432,2</b>	<b>29,2%</b>	<b>511,4</b>	<b>26,2%</b>	<b>18,3%</b>
<b>TOTAL OGE</b>	<b>1 482,0</b>	<b>100,0%</b>	<b>1 950,0</b>	<b>100,0%</b>	<b>31,6%</b>

A opção do Governo em intensificar a despesa em consumos que se esgotam no curto prazo (74% do OGE) em detrimento do investimento no desenvolvimento de infraestruturas



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

estratégicas que sustentem o desenvolvimento económico e social do país no longo prazo, e assegurem as bases da tão necessária sustentabilidade fiscal do setor não-petrolífero, contraria desde logo as prioridades identificadas pelo Primeiro-Ministro no discurso de abertura do seminário “Jornadas Orçamentais”, a afirmação contida no livro orçamental n.º 1 que se transcreve “o Governo está a investir em infraestruturas e setores económicos e sociais fundamentais, incluindo a saúde, a educação e a agricultura” e ainda a própria Exposição de Motivos que acompanha a PPL do OGE para 2020 (parágrafos 3 a 6).

E quando o Governo faz ocasionalmente referência ao “Orçamento de Fontes Combinadas”, nas páginas 5 e 36 do livro orçamental 1 (na versão em português) e não o reflete em seguida na sua proposta de lei, omite uma componente orçamental muito substancial do Orçamento Geral do Estado, que é o apoio orçamental prestado pelos Parceiros de Desenvolvimento em função dos compromissos assumidos com Timor-Leste. Esse apoio bilateral e multilateral permitirá no próximo ano, financiar 173,5 milhões de dólares de despesas públicas (8,2% do orçamento de Fontes Combinadas) e faz elevar o OGE de 2020 para 2,12 mil milhões de dólares. A tabela seguinte apresenta a repartição do OGE 2020, por fontes e fundos:

**Tabela 13** – Comparação entre o OGE 2019 e 2020 – Orçamento de Fontes Combinadas

Categorias de Despesas	Unid: Milhões USD				
	OGE 2019	Peso relativo (%)	OGE 2020	Peso relativo (%)	Crescimento 2020/2019 (%)
FCTL (excluindo empréstimos)	1 375,0	81,8%	1 853,1	87,3%	34,8%
FDCH	20,0	1,2%	23,9	1,1%	19,5%
Empréstimos (desembolsos)	87,0	5,2%	73,0	3,4%	-16,1%
Compromissos dos Parceiros de Desenvolvimento	199,2	11,8%	173,5	8,2%	-12,9%
Total OGE 2020 (sem Parceiros de Desenvolvimento)	1 482,0	88,2%	1 950,0	91,8%	31,6%
<b>Orçamento de Fontes Combinadas</b>	<b>1 681,2</b>	<b>100,0%</b>	<b>2 123,5</b>	<b>100,0%</b>	<b>26,3%</b>

A análise para cada componente da despesa pública a financiar por um dos Fundos será apresentada mais à frente neste mesmo capítulo.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

Acerca da despesa global do OGE para 2020 pronunciou-se o Conselho Consultivo do Fundo Petrolífero a pedido da Comissão “C” e ao abrigo do artigo 25.º da Lei n.º 9/2005, de 3 de agosto – Lei do Fundo Petrolífero.

Em primeiro lugar, ao CCFP preocupam os avultados levantamentos do Fundo Petrolífero, por passarem a representar 85,5% da dotação global do OGE em 2020. Quando o valor do Rendimento Sustentável Estimado (RSE) para 2020 é de 536,8 milhões de dólares e os levantamentos do Fundo poderão, no limite, ascender a 2,73 vezes o RSE, levanta-se a questão da sustentabilidade do mesmo, principalmente quando é o próprio Governo a projetar para breve, o fim das receitas petrolíferas.

As principais preocupações do CCFP, que aliás a Comissão “C” subscreve na íntegra, prendem-se com a alocação de 74% da dotação orçamental do próximo ano a despesas recorrentes que considera exageradas face à capacidade real de execução do Governo e por entender que essas despesas privilegiam o financiamento da máquina operacional do Estado, em prejuízo de importantes e necessários investimentos de capital. O CCFP também de opinião que o OGE deveria refletir a difícil situação económica que o país enfrenta e evitar o despesismo, ajustando-se a dotação orçamental global para o próximo ano, em função da capacidade de execução real de cada ministério e fundo.

O CCFP transmitiu também à Comissão “C” a sua preocupação com a concentração de tão ambiciosa proposta orçamental nas categorias de Bens e Serviços e Transferências Públicas e com o grande volume de incorreções por si detetadas na classificação económica das despesas listadas como sendo as principais medidas do Governo para 2020, na Exposição de Motivos da PPL e no Livro 1.

O CCFP critica ainda a notória desigualdade verificada na distribuição de fundos entre o Ministério das Obras Públicas, que contará com cerca de 271 milhões de dólares (crescimento de 14%), as Dotações para todo o Governo, que recebem 240 milhões de dólares (crescendo 12,3%), e o Ministério da Saúde que recebe somente 50,6 milhões de dólares (cresce 2,6%)



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

ou o Ministério da Agricultura e Pescas que receberá um orçamento de 21,7 milhões de dólares no próximo ano (cresce 1,1%).

Em relação aos programas a serem implementados através do Fundo de Infraestruturas, o CCFP, na tabela que disponibilizou na página 5 do seu parecer, denuncia também a discrepância existente entre as avultadas dotações destinadas a certos investimentos e a reduzida atenção dada ao setor do Turismo, Solidariedade Social, à Saúde e à Agricultura (menos de 1%).

**Fundo Consolidado de Timor-Leste (FCTL)**

O Fundo Consolidado de Timor-Leste (FCTL) engloba todas as despesas com os serviços sem autonomia administrativa e financeira, os órgãos autónomos com e sem receitas próprias e as despesas financiadas por empréstimos. Este Fundo não inclui contudo as despesas do Fundo Especial de Desenvolvimento de Capital Humano (FDCH).

As dotações orçamentais das despesas inscritas no FCTL para 2020 incluindo empréstimos, somam 1,85 milhões de milhões de dólares e o seu peso orçamental é de 95%<sup>11</sup>. Adicionando-lhe os desembolsos de empréstimos previstos no próximo ano, no montante de 73 milhões de dólares, então o peso do FCTL no OGE de 2020 sobe para 96% da dotação global do OGE.

Comparativamente a 2019, a previsão de despesas do FCTL, incluindo os desembolsos de empréstimos externos no montante de 87 milhões de dólares, subirá de 1,46 mil milhões de dólares para 1,93 mil milhões de dólares (+31,7%). O Governo projeta para os anos seguintes aumentos cada vez mais substanciais nas despesas do FCTL, sendo que o pico máximo deverá ser atingido em 2021, quando as despesas do FCTL atingirem 2,47 milhões de dólares (pág. 5 do livro 1, edição em língua portuguesa).

A tabela abaixo permite constatar o crescimento em cada categoria de despesas do FCTL. Apenas os desembolsos de empréstimos se reduzem. Todas as restantes categorias de despesa

---

<sup>11</sup> Dotação global do OGE para 2020 considerada de 1.950 milhões de dólares.





PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

observam crescimento muito substanciais. Como o FCTL absorve praticamente toda a dotação do OGE no próximo ano (apenas não inclui as despesas do FDCH), a geral análise à diversas categorias já foi tratada no início deste capítulo.

De 2019 para 2020 o OGE crescerá muito substancialmente, em resultado direto do aumento extraordinário que é proposto para as dotações de quase todos os Ministérios e SFA. As linhas ministeriais que apresentam desvios positivos mais significativos em relação à dotação atribuída em 2019 e que por isso suscitam uma maior reflexão, são o Ministério da Administração Estatal (MAE), com um crescimento de 278,3%, o Ministério do Petróleo e Minerais, com um aumento de 191%, o Ministro de Estado Coordenador dos Assuntos Económicos (MECAE) a crescer na ordem dos 145%, o Ministério dos Transportes e Comunicações (MTC) com um aumento de 185% e por aí adiante. Contudo, a lógica expansionista não se esgota nos ministérios, estendendo-se igualmente à grande quantidade de SFA. De entre os SFA que encontram nessa situação, apontam-se o IGE, cuja dotação aumentará 607,5%, o Instituto BAMBU, que cresce quase 60%, o LN que aumenta 51%, etc.. Finalmente ainda uma chamada de atenção para os Municípios, que também registam aumentos totalmente desproporcionados entre 75% e 119% no próximo ano, com a Administração Municipal de Díli a liderar a tendência de crescimento, com um aumento de 120%.

**Tabela 14** – Discriminação da despesa do FCTL – anos 2019 e 2020

Categoria de Despesa/Rubrica	Unid: milhões de USD			
	FCTL - Dotação 2019	FCTL - Dotação 2020	Variação	Crescimento em %
Salários e Vencimentos	214,2	241,3	27,1	12,7%
Bens e Serviços	452,9	703,7	250,8	55,4%
Transferências Públicas	362,7	469,8	107,1	29,5%
<b>Total da Despesa Corrente</b>	<b>1 029,8</b>	<b>1 414,8</b>	<b>385,0</b>	<b>37,4%</b>
Capital Menor	31,5	53,2	21,7	68,9%
Capital de Desenvolvimento (excluindo FI e desembolso de empréstimos)	34,3	122,0	87,7	255,7%
Fundo de Infraestruturas (excluindo empréstimos)	279,4	263,1	- 16,3	-5,8%
Desembolso de empréstimos	87	73	- 14,0	-16,1%
<b>Total da Despesa de Capital</b>	<b>432,2</b>	<b>511,3</b>	<b>79,1</b>	<b>18,3%</b>
<b>DESPESA TOTAL FCTL</b>	<b>1 462,0</b>	<b>1 926,1</b>	<b>464,1</b>	<b>31,7%</b>

Fonte: Livro 1 OGE 2020, pág. 27 PT



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

A proposta orçamental para 2020 prever que a dotação a inscrever na categoria de Salários e Vencimentos aumenta de 214,2 milhões para 241,3 milhões de dólares. Tanto a Exposição de Motivos como o Livro 1 fazem referência às principais medidas que justificam esse crescimento na categoria na ordem dos 12,6%. Verifica-se contudo, que no conjunto, as medidas identificadas nesses dois documentos apenas conseguem justificar 11,8 milhões, pelo que o diferencial de 15,3 milhões de dólares carece ainda de melhor justificação adequada do Governo.

Da tabela supra retira-se também que a categoria de Despesas de Desenvolvimento, sem incluir o as Despesas do FI e desembolso de empréstimos, cresce quase 70% entre 2019 e 2020, enquanto o FI se reduz em cerca de 6%. A situação é enganadora e causa estranheza, porquanto o nível de execução da categoria de Capital de Desenvolvimento, sem incluir empréstimos nem o FI, atingia até ao dia 16 de novembro apenas 17%. A capacidade para executar projetos de investimento está aqui irremediavelmente posta em causa. Mais à frente neste subcapítulo, a Comissão “C” apresenta uma tabela com os dados de execução da categoria de Capital de Desenvolvimento, com e sem as despesas do FI.

Nem o Livro 1 nem a Exposição de Motivos da PPL desenvolvem muito as despesas englobadas na categoria de Capital de Desenvolvimento e ambos lhe dedicam apenas um parágrafo cada um. Contudo, em nota de rodapé à tabela da página 41 do Livro 1 (versão em língua portuguesa) o Governo refere que “O orçamento do PNDS transitou agora do Capital de Desenvolvimento para as Transferências Públicas”. Esta situação deixa a Comissão “C” bastante perplexa. Mas, mais preocupante que essa situação ainda por esclarecer, preocupa a confusa frase contida no livro 1, capítulo do FI: “O VIII Governo Constitucional alterou a política do teto do Fundo de Infraestruturas para investimentos acima de 5,0 milhões de dólares, pelo que novos projetos cujo orçamento total seja inferior a 5,0 milhões de dólares são financiados através da linha ministerial e não do Fundo de Infraestruturas”.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Citação do Governo contida no Livro 1, pág. 42 da versão em língua portuguesa



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Na audição realizada, a Comissão “C” questionou a Ministra das Finanças sobre a legitimidade legal deste novo procedimento, ao que a Ministra respondeu, citamos: “que não existe nenhum diploma legal que estabeleça qualquer limiar para o valor de investimentos que devam obrigatoriamente ser geridos pelo Fundo de Infraestruturas, pelo que o Governo pode livremente definir, em cada ano, quais os investimentos que devem ser geridos pelo Fundo das Infraestruturas e quais devem ser geridos pelos Ministérios”. E o fato da Ministra das Finanças, na sua resposta por escrito não ter feito sequer referência à limitação que o artigo 15.º do Regime Jurídico de Aprovisionamento prevê para a gestão das despesas do FI, cria ainda maior apreensão.

Cabe concluir este subcapítulo, debruçando-nos sobre a execução de 2019 na categoria de Despesas de Capital de Desenvolvimento incluindo o FI, e o desembolso de empréstimos, porque essa informação é pertinente para aferir em relação à razoabilidade da proposta orçamental para o próximo ano. A informação que se segue foi exportada do Portal de Transparência do Orçamento, no dia 16 de novembro de 2019:

**Tabela 15** – Execução das despesas alocadas à categoria de Despesas de Capital excluindo o FI e empréstimos, das despesas do FI e do desembolso de empréstimos:

Categoria de Despesas	Dotação final 2019	Obrigações	Pagamentos	Ex. Real%
Fundo de Infraestruturas (s/ empréstimos)	280,5	54,9	110,2	39,3%
Desembolso de empréstimos	87,0	-	36,0	41,3%
Capital de Desenvolvimento (s/ FI e s/ empréstimos)	33,409	5,656	5,757	17,2%
<b>TOTAL categoria Capital de Desenvolvimento</b>	<b>400,9</b>	<b>60,6</b>	<b>151,9</b>	<b>37,9%</b>

A execução da categoria de Capital de Desenvolvimento, incluindo o FI e os desembolsos de empréstimos, atinge 37,9% e, expurgando os mesmos, situa-se conforme já referido acima, em 17,2%.

### Fundo de Infraestruturas (FI)

Os projetos de capital de investimento abrangidos pelo Fundo de Infraestruturas (FI) entram na esfera de competências específicas da Comissão “E” que sobre o mesmo faz extensa e



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

abrangente análise no respetivo parecer setorial. O Fundo de Infraestruturas financia programas e projetos estratégicos destinados à aquisição, construção, desenvolvimento, manutenção e reabilitação de Infraestruturas rodoviárias, incluindo estradas, pontes, portos e aeroportos; Infraestruturas de cariz social, incluindo hospitais, escolas e universidades; Infraestruturas de proteção contra cheias e deslizamento de terras; Instalações de tratamento de água e saneamento; Geradores de energia e linhas de distribuição; Telecomunicações; Instalações logísticas, incluindo infraestruturas de armazenamento; Edifícios governamentais e instalações públicas; Outras infraestruturas que promovam o desenvolvimento estratégico (Artigos 2º e 4º do Decreto-Lei n.º 13/2016, de 18 de maio).

Criado como um Fundo Especial em 2011, o Fundo das Infraestruturas é presentemente um fundo autónomo, dotado de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, com receitas próprias (Artigos 4º e 9º do Decreto-Lei n.º 13/2016, de 18 de maio). O FI apresenta para 2020 as seguintes prioridades de governação:

- ✓ Bem-Estar Social, Proteção Social e Cidadania;
- ✓ Investir na Economia e nas Finanças Públicas do País: Base Económica; Coexistência de 3 Setores: a) Setores Produtivos (Setor Primário; Setor Secundário; e Setor Terciário); b) Finanças Públicas (Política Macroeconómica); c) Setor Financeiro);
- ✓ Melhorar a Conectividade Nacional: Investir em três (3) áreas-chave (Infraestruturas, Logística e Telecomunicações);
- ✓ Consolidar e Fortalecer a Defesa, a Segurança e as Relações Externas (Instituições de Defesa e Segurança, Relações Externas);
- ✓ Consolidar e Fortalecer a Justiça, a Democracia e os Direitos Humanos

O Fundo conta com um orçamento de 337,23 milhões de dólares para o Ano Fiscal de 2020. Essa dotação orçamental distribue-se por 21 programas, conforme quadro infra<sup>13</sup>:

---

<sup>13</sup> Valores em milhões de dólares



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

**Tabela 16 - Dotações do FI para 2020, por Programas (Milhões de dólares)**

PROGRAMAS	OGE 2019	OGE 2020	VARIAÇÃO	VARIAÇÃO %
Agricultura	2.472	2.561	89	3,6%
Água e Saneamento	3.748	3.800	52	1,38%
Desenvolvimento Urbano e Rural	9.488	12.051	2,563	27%
Edifícios Públicos	3.063	10.430	7.367	240,5%
Educação	948	5.409	4.101	432%
Energia Elétrica	15.324	16.956	1.632	10,6%
Equipamento Informático	2.856	15.366	12,510	438%
Saúde	1.114	651	(463)	(41,5%)
Segurança e Defesa	3.264	4.531	1,267	38,8%
Solidariedade Social	500	500	0	0%
Tasi Mane	60.600	16.451	(44,149)	(72,8%)
Aeroportos	12.554	8.854	(3,700)	(29,4%)
Desenhos e Supervisão - Novos Projetos	3.932	13.993	10,061	255%
Estradas	127.416	129.165	1,749	1.37%
Pontes	9.978	5.873	(4,105)	(41,1%)
Portos	2.177	1.096	(1,081)	(49,5%)
Turismo	270	514	244	90,3%
Sistema Financeira e Suportas Infraestruturas	3.900	5.300	1,400	35,9%
Juventude e Desporto	2.801	1.834	(967)	(34,5%)
Manutenção e Reabilitação	12.996	7.769	(5,227)	(40,2%)
Empréstimos Externos	87.000	73.000	(14,000)	(16,1%)

O Programa de Empréstimos Externos foi criado em 2012 e conta atualmente com 19 projetos. Entre 2012 e 2016 o Governo assinou oito acordos de empréstimo, incluindo o Projeto de Melhoria da Rede Rodoviária (PMRR) com o BASD e o Projeto de Melhoria da Estrada entre Díli e Baucau com a JICA. O orçamento deste programa para 2020 é de 73 milhões de dólares.

O valor proposto para o FI relativo ao ano financeiro de 2020 é de 337,23 milhões de dólares, o que representa uma diminuição de 8,2% comparativamente a 2019.



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

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

No FI, as categorias de Salários e Vencimentos”, “Bens e Serviços”, “Transferências” e “Capital Menor” não sofrem qualquer variação, enquanto a categoria “Capital de Desenvolvimento” sofre uma ligeira diminuição na alocação, no valor de 306 mil dólares, consubstanciando-se numa variação negativa de 8,2%.

No que se refere à execução orçamental do FI em 2019, exibia uma execução orçamental real de 41% em 16 de novembro. Apresenta-se, de seguida, a execução orçamental referente aos programas ativos em 2019, a saber:

**Tabela 17 – Execução dos programas do FI em 2019**

Total	\$1,482,000,000.00	\$87,852,740.38	\$127,288,634.19	\$903,044,458.33	\$364,015,014.60	69.5%
Comissão de Administração do Fundo Infraestrutura - FI	\$367,535,630.00	\$15,360,101.64	\$55,289,904.27	\$140,837,575.63	\$156,068,048.46	53.4%
<b>SUB-PROGRAM</b>	<b>Budget</b>	<b>Compromissos</b>	<b>Obrigações</b>	<b>Real</b>	<b>Saldo</b>	<b>Execução %</b>
Irrigação	\$2,472,209.00	\$350,000.00	\$825,448.63	\$158,994.10	\$1,139,766.27	39.7%
Plano mestre	\$3,748,033.00	\$2,138,165.68	\$384,895.16	\$209,955.30	\$1,015,016.88	15.9%
Esgotos	\$500,000.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$500,000.00	.0%
Desenvolvimento Urbano e Rural	\$9,488,000.00	\$1,985,084.96	\$1,378,652.31	\$2,623,347.89	\$3,502,915.04	42.2%
Edifício Pública	\$3,088,582.00	\$1,250,000.00	\$183,554.88	\$155,508.84	\$1,499,518.50	10.4%
Escolas	\$448,863.00	\$0.00	\$0.00	\$65,128.00	\$383,735.00	14.5%
Universidades	\$500,000.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$500,000.00	.0%
Energia Eléctrica	\$15,324,900.00	\$294,810.02	\$641,630.40	\$4,714,321.05	\$9,674,138.53	34.9%
Equipamento Informatika	\$6,107,917.00	\$0.00	\$1,000,000.00	\$1,210,010.04	\$3,897,906.96	36.2%
Hospital / Clínica	\$1,114,442.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$1,114,442.00	.0%
Sub Programa Seguranca	\$3,782,765.00	\$184,439.63	\$0.00	\$2,458.51	\$3,575,866.86	.1%
Sub Programa Defesa	\$2,001,358.00	\$1,402,464.01	\$0.00	\$0.00	\$598,893.99	.0%
Monumentos	\$500,000.00	\$500,000.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	.0%
Aeroportos	\$5,000,000.00	\$0.00	\$0.00	\$4,564,998.10	\$435,001.90	91.3%
Estrados e Pontes	\$45,800,000.00	\$1,171,781.00	\$30,852,292.11	\$8,539,707.89	\$5,236,219.00	85.9%
Petrolio e Gas	\$4,249,000.00	\$29,262.22	\$2,268,711.10	\$217,554.92	\$1,733,471.78	58.5%
Aeroportos	\$12,554,786.00	\$129,546.93	\$0.00	\$178,320.88	\$12,246,918.39	1.4%
Estradas	\$198,306,506.00	\$2,437,130.98	\$16,246,178.16	\$99,732,669.72	\$79,890,627.14	58.5%
Pontes	\$9,978,758.00	\$325,435.80	\$102,562.02	\$5,761,493.40	\$3,789,264.78	58.8%
Portos	\$2,177,638.00	\$400,000.00	\$184,683.87	\$187,663.59	\$1,395,290.54	17.6%
Preparação de Desenhos e Supervisao-Novos Projectos	\$3,926,662.00	\$800,000.00	\$0.00	\$222,222.22	\$2,904,439.78	5.6%
Programa do Sector Turismo	\$270,500.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$270,500.00	.0%
Programa de Empréstimos	\$15,610,000.00	\$0.00	\$0.00	\$5,921,110.08	\$9,688,889.92	37.9%
Programa Sector das Finanças	\$3,900,000.00	\$0.00	\$828,244.33	\$2,071,755.87	\$1,000,000.00	74.4%
Programa do Sector Juventude e Desporto	\$2,801,006.00	\$646,715.00	\$424,053.37	\$344,410.83	\$1,385,827.00	27.4%
Comissão de Administração do Fundo Infraestrutura - FI	\$1,127,023.00	\$21,300.00	\$156,929.88	\$779,063.23	\$160,729.89	83.0%



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

Desconhece esta Comissão “A”s razões que impedem o Governo de efetivar o pagamento dos projetos de infraestruturas incluídos no pacote de 143 projetos de emergência, após a quase totalidade dos mesmos já ter sido aprovada pela CNA e se encontrar a pagamento desde 2018. Quando confrontado pela situação durante a sua audição, o Ministro das Obras Públicas não conseguiu esclarecer cabalmente à questão.

Sobre a atribuição da gestão dos projetos de investimento de valor até 5 milhões aos Ministérios defendeu a Ministra das Finanças interina por escrito à dúvida que lhe tinha sido colocada por esta Comissão, que não sofre de nenhum vício legal. A Comissão “C” não se pronuncia sobre as tomadas de decisões políticas de esvaziamento da importância do Fundo de Infraestruturas e a alteração de entendimento sobre a gestão dos projetos estruturais para o País. Todavia, e sem prejuízo do afirmado, considera que os ministérios não têm capacidade técnica instalada para projetos de dimensão que o FI foi adquirindo ao longo dos anos.

Talvez seja a intenção do Executivo preparar uma alteração ao Regime de Aprovisionamento, o que aliás se saúda, mas, e até lá, seria bom rever a atribuições dos fundos na presente PPL ou, caso o Parlamento o aceite, inserir comando legislativo apropriado para alterar o atual regime jurídico.

**Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano (FDCH)**

O Fundo Especial de Desenvolvimento de Capital Humano (FDCH) inclui-se no âmbito das competências específicas da Comissão “G”. Trata-se de fundo especial destinado a financiar despesas com bolsas de estudo e capacitação, com vista a desenvolver os recursos humanos nacionais em áreas consideradas prioritárias para o país. Refere o livro orçamental n.º 6, na pág. 23 da sua edição em português, que também no próximo ano a dotação orçamental do fundo se reparte por quatro programas: “formação vocacional”, “formação técnica”, “bolsas de estudo” e “outros tipos de programas de formação”.

A natureza especial deste fundo permite-lhe financiar programas plurianuais de formação e desenvolvimento de recursos humanos.



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

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

A lei do OGE aprovou para o FDCH uma dotação orçamental de 20 milhões de dólares americanos para este ano. A proposta de lei de OGE para 2020 prevê aumentar para 23,8 milhões de dólares a dotação orçamental, o que corresponde a um crescimento de 19,4%.

Os programas, atividades e indicadores propostos para o próximo ano são desenvolvidos nas páginas 24 a 29 do livro 6, edição em língua portuguesa. A tabela seguinte fornece o peso de cada programa na dotação global do Fundo, bem como, o incremento proposto para cada um dos programas.

**Tabela 18** - Distribuição das dotações de Programas do FDCH em 2020 (milhões de dólares)

<b>Programas a inscrever no FDCH 2020</b>	<b>Dotação para 2020</b>	<b>Peso (%)</b>	<b>Variação 2019/2020 (%)</b>
Formação Profissional	3,887	16%	42%
Formação Técnica	6,505	27%	1,8%
Bolsas de Estudo	10,688	45%	22,7%
Outros Tipos de Formação	2,805	12%	29,2%
<b>TOTAL do FDCH</b>	<b>23,885</b>	<b>100%</b>	<b>19,4%</b>

Observa-se que o programa bolsas de estudo continua a ter o maior peso orçamental, absorvendo 45% da despesa global, seguindo pelo programa de formação técnica, com 27%.

A execução real do Fundo, aferida em pagamentos, era bastante modesta em 14 de novembro de 2019<sup>14</sup>, situando-se em 11,55 milhões de dólares, ou seja, 57,7% da dotação anual, registando 1,45 milhões de dólares em obrigações. No entanto, a execução tinha aumentado significativamente apenas uma semana depois, altura em que os pagamentos processados já se situavam em 73% .

Para além da despesa, o Portal de Transparência do Orçamento do Ministério das Finanças, ilustra também a situação da cobrança de receitas domésticas não-petrolíferas em tempo real.

<sup>14</sup> Fonte: Portal de Transparência do Orçamento





PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

Até 15 de novembro deste ano, a receita arrecadada pelo FDCH registava 258,7 mil dólares. A Comissão “C” desconhece a sua origem porque nenhuma receita foi orçamentada no Fundo para 2019. Trata-se de uma situação que se repete todos os anos sem o necessário enquadramento e que a Comissão “C” competente nesta matéria ainda não procurou esclarecer.

Há saldo transitados de 2018 para 2019 e, certamente, também um saldo substancial transitará também para o próximo ano, atendendo ao humilde desempenho até à data. Esta Comissão defende por isso que as Tabelas I e IV do Anexo I à proposta de lei sejam ajustadas de forma a preverem como fonte de financiamento adicional do OGE para 2020, a previsão do saldo acumulado na conta do FDCH que as Demonstrações Financeiras do Governo de 2018 reportam.

A Comissão “G” subscreve uma recomendação com vista à redução da dotação orçamental do FDCH no próximo ano, não porque o Fundo não seja relevante e estratégico, mas porque a sua execução orçamental anual ficará novamente este ano, como já é habitual, muito à quem das projeções do Governo. Face ao modesto nível de execução verificado até 14 de novembro de 2019, com 13,5 milhões de dólares distribuídos entre pagamentos e obrigações, não se afigura haver fundamentação para atribuir ao FDCH uma verba superior a 20 milhões de dólares para o próximo ano.

### **Municípios**

A descentralização administrativa e o poder local são matérias da competência da Comissão “A”. Ainda assim, o parecer setorial dessa Comissão volta não fazer qualquer referência a Municípios, à semelhança do que se passou em 2019.

O Ministério de Administração Estatal é a entidade que coordena o processo de descentralização em curso, tendo o respetivo Ministro sido ouvido pela Comissão “A” no âmbito da apreciação da proposta orçamental para 2020, em 5 de novembro. Nada no parecer setorial da Comissão “A” permite concluir que o tema da descentralização tenha sido tratado.



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

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

Dois representantes da União Europeia (UE) participaram numa audição com a Comissão “C”, tendo mais tarde remetido contributos escritos sobre a proposta orçamental para 2020, incidindo uma parte dos mesmos sobre a questão do poder local e da descentralização administrativa. Esse importante Parceiro de Timor-Leste no domínio da cooperação internacional para o desenvolvimento, congratulou o Governo pelo aumento da dotação orçamental que destinou aos municípios no próximo ano, considerando tal decisão um sinal positivo, especialmente no atual contexto da descentralização administrativa e fiscal, dois importantes elementos dos programas de apoio orçamental da UE para as reformas das finanças públicas e da descentralização.

Atendendo a que esta Comissão não dispõe de informações suficientes que lhe permitam tecer considerações acerca da efetividade das políticas em desenvolvimento ao nível da descentralização e do poder local, medir a qualidade dos programas em curso ou identificar os resultados alcançados pelo Executivo até ao momento, limita-se a apresentar aqui os dados quantitativos sobre a execução orçamental dos 12 municípios e o panorama orçamental para 2020, tendo por base a informação disponibilizada nos livros orçamentais.

Só o livro 3B faz referência aos Municípios e, na página 10 da versão em Tétum, lê-se que o Governo se propõe alocar no próximo ano 79,6 milhões de dólares ao conjunto dos 12 Municípios, sem contar com a Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno, para pagamento das respetivas despesas de funcionamento e de capital.

A previsão de despesas operacionais das administrações municipais com Salários e Vencimentos é de 21,4 milhões de dólares e as despesas com Bens e Serviços custarão ao erário público 25,6 milhões de dólares, enquanto as Transferências Públicas se ficam por 10 milhões de dólares e as despesas de Capital Menor contam com 3,8 milhões de dólares. Finalmente, as despesas de capital de desenvolvimento devem crescer para 18,8 milhões de dólares.

Para além das dotações assinaladas, a proposta de OGE para 2020 aloca ainda ao PDIM 24,1 milhões dólares e o PNDS 15,0 milhões de dólares.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

Os municípios que recebem a maior fatia de financiamento em 2020 serão Díli, com 15,2 milhões de dólares, seguindo-se os municípios de Baucau e Bobonaro, ambos com 7,3 milhões de dólares.

Recorde-se que a dotação orçamental atribuída aos Municípios para 2019 foi de 41,0 milhões de dólares e que até ao dia 15 de novembro de 2019 os pagamentos atingiam somente 28,8 milhões de dólares (70%), enquanto as obrigações registavam 1,4 milhões de dólares.

Face à execução atingida pelos Municípios até 14 de novembro de 2019, com uma despesa global de 28,8 milhões de dólares distribuídos entre pagamentos e obrigações, não se afigura haver justificação suficiente para lhes atribuir uma dotação tão elevada no próximo ano.

**(vii) RAEOA e ZEESM**

A Região Administrativa Especial de Oé-Cusse Ambeno (RAEOA), é uma pessoa coletiva territorial de direito público, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial. A Região foi criada pela Lei n.º 3/2014, de 18 de junho, que também estabelece a Zona Especial de Economia Social de Mercado (ZEESM) e tem como objetivo em matéria económica, o desenvolvimento inclusivo da área geográfica de Oe-Cusse Ambeno, dando prioridade às atividades de cariz socioeconómico de promoção da qualidade de vida e bem-estar da comunidade (Artigo 5º da Lei n.º 3/2014, de 18 de junho).

A apreciação da proposta de orçamento da RAEOA e ZEESM contém, nas suas várias dimensões matérias transversais a todas as comissões especializadas, abrangendo as dimensões orçamental e financeira, a vertente económica e de desenvolvimento, as políticas setoriais nas áreas da saúde, a educação, juventude, a administração territorial e os grandes projetos de infraestruturas. Regista-se que além da Comissão “C”, apenas as Comissões “D” e “E” se debruçaram sobre a pertinência da proposta orçamental da RAEOA e ZEESM para 2020.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

A Tabela III do Anexo I da proposta de lei inclui uma previsão de despesas da Região Administrativa Especial de Oe-cusse Ambeno (RAEOA) e das Zonas Especiais de Economia Social de Mercado (ZEESM) de Oe-cusse Ambeno e de Ataúro na ordem dos 26,1 milhões de dólares a serem financiadas em 25,2 milhões de dólares pelo Orçamento do Estado e em 918,4 mil dólares por receitas próprias da Região. Este orçamento representa uma redução de 66% comparativamente a alocação que lhe foi feita pelo Orçamento de Estado para o ano de 2019. As categorias “Capital Menor”, “Capital de Desenvolvimento”, “Fundo de Contingência” e “Fundo Especial de Desenvolvimento” foram eliminadas da proposta de Orçamento 2020, mantendo-se as demais com similar valor alocado ao deste ano.

É no livro orçamental 3C, nas páginas 514 e 515 do livro 2 e no Relatório de Execução Orçamental da RAEOA e ZEESM até 30 de setembro de 2019 que a informação relevante para a análise da proposta orçamental da RAEOA e ZEESM a que a Comissão “C” teve acesso, se apresenta com maior detalhe.

Atendendo a que o sistema de gestão orçamental da RAEOA e ZEESM ainda não comunica com o *Free Balance*, a respetiva execução orçamental (desagregada) não está disponível para consulta *on-line*. Foi o Presidente interino da Autoridade informou a Comissão “C” que até final do mês de setembro a execução orçamental atingia 78%, e que acreditava que a mesma atingisse 90% no final de novembro. O Presidente da Autoridade justificou o abrandamento da execução orçamental no segundo semestre com a transferência tardia da segunda tranche de financiamento destinada à Região, por parte do Ministério das Finanças.

Salienta-se, pela positiva, a categoria “Capital de Desenvolvimento” que apresenta, à data, um grau de cumprimento orçamental de 174,27% e, pela negativa, cumpre-nos salientar as categorias “Capital Menor” e “Fundo de Contingência” que apresentam, respetivamente, um grau de cumprimento de 8,35% e 0%.



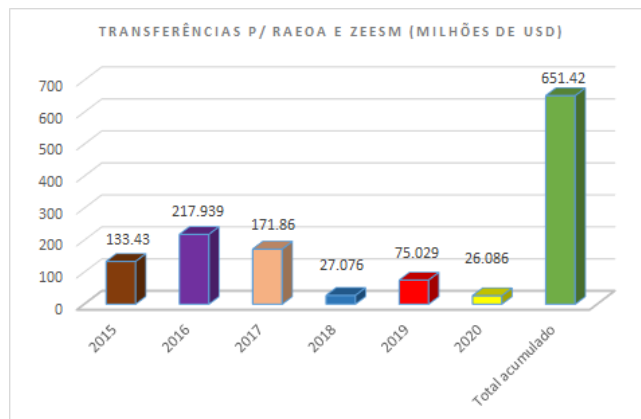
PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Na lei do OGE de 2019, o valor da dotação anual de despesas aprovada para a Autoridade RAEOA e ZEESM foi 76 milhões de dólares<sup>15</sup>, do qual, 971 mil dólares a serem assegurados por receitas não fiscais da Região e 75,029 milhões por transferências públicas a partir das Dotações para todo o Governo, do FCTL. Confirma-se que o Ministério das Finanças já transferiu para a Região a totalidade das verbas que lhe foram atribuídas este ano.

O gráfico seguinte indica as transferências operadas para a RAEOA e ZEESM a partir da conta do Tesouro, desde o momento da sua criação em 2015:

**Gráfico 1** - Transferências acumuladas para a RAEOA e ZEESM entre 2015 e 2020 (em milhões de dólares)



**Tabela 19** – Orçamentos da RAEOA e ZEESM, anos 2018, 2019 e 2020 - distribuição por categoria de despesa (em milhões de dólares)

Categorias de Despesas	Dotação 2018	Dotação 2019	Dotação 2020
Salários e vencimentos	8	8.82	8.81
Bens e serviços	16.2	14.48	14.48
Capital menor	0	1.7	0
Capital desenvolvimento	0	47.22	0
Transferências públicas	3.8	2.783	2.783
Fundo de contingência	0	1	0
Capitalização do fundo especial de desenvolvimento (FED)	0	0	0
<b>TOTAL Orçamento RAEOA e ZEESM</b>	<b>28</b>	<b>76</b>	<b>26.08</b>

<sup>15</sup> PPL de OGE 2018, pág. 43 (Tabela III)



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

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

*Fonte: Livro orçamental 3C, página 33*

Da informação orçamental acima apresentada pelo Governo, é possível afirmar que no próximo ano a RAEOA e ZEESM não reforçará o capital do Fundo Especial de Desenvolvimento (FED) nem efetuará despesas na categoria de capital de desenvolvimento e de capital menor. Em comparação com a dotação orçamental que recebeu este ano, a RAEOA e ZEESM sofre uma redução de 66% no próximo ano.

Entretanto, a Autoridade da RAEOA e ZEESM requereu por escrito ao Governo a incorporação dos saldos acumulados no final do exercício de 2019, que estima em cerca de 118 milhões de dólares, pretensão essa que o Governo acolheu, ainda que incorretamente, do ponto de vista da Comissão “C”, aditando o n.º 4 ao artigo 10.º da proposta de lei de OGE para 2020, que autoriza a Região a transitar para o orçamento de 2020 o saldo apurado na execução do exercício anterior, e a inscrevê-lo como receita própria. De fato, o Orçamento do Estado é unitário, devendo conter a previsão de todas as despesas e receitas do ano, conforme determina a LOGF.

A Comissão “C” é de opinião que RAEOA e ZEESM efetivamente necessita de incorporar, no todo ou em parte, o seu saldo acumulado, para poder dar continuidade a projetos de infraestruturas em curso, que podem ter que ficar suspensos se a situação não for tomada em devida conta pelo legislador, uma vez que a dotação orçamental que a proposta de OGE para 2020 lhe atribui, apenas permitirá cobrir as despesas correntes da Região no próximo ano.

Essa possibilidade só poderá ficar devidamente acautelada se as tabelas 1, 2 e 3 do Anexo I à PPL passarem a prever, como fonte de financiamento adicional do OGE o saldo da Região e a projeção das suas despesas aumentar também na mesma proporção. Importa também esclarecer ao Ministério das Finanças que o saldo transitado de 118 milhões de dólares objeto da pretensão da Autoridade da RAEOA, não tem nem nunca poderá ter, a natureza de receita própria, mas sim de saldo transitado.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

No capítulo das receitas, retira-se do livro 3 C, página 24, que a Região arrecadou 935 mil de dólares entre janeiro e junho 2019 e que a previsão de receitas próprias para 2020 é de 1,4 milhões de dólares. No cômputo das receitas de 2019 e das projeções de receita para 2020, está também incluída a componente relacionada com a cobrança de impostos que a Autoridade Regional está ainda obrigada por lei a devolver ao Governo Central.

**(viii) Parceiros de Desenvolvimento**

O livro 5 que acompanha a PPL, trata sobre assistência externa proporcionada pelos Parceiros de Desenvolvimento (PD) multilaterais e bilaterais a Timor-Leste no próximo ano. As informações nele contidas refletem os dados inseridos no Portal de Transparência da Ajuda (PTA), a base de dados do Governo que recolhe os dados sobre a assistência externa projetada pelos PD.<sup>16</sup>

No próximo ano, a assistência a prestar pelos PD sob a forma empréstimos externos e/ou doações, será aplicada em projetos a executar em colaboração direta com os ministérios e/ou através de Organizações Não-Governamentais (ONG). O financiamento de projetos através de doações, no montante de 173,5 milhões de dólares, pesa 8,8% do Orçamento de Fontes Combinadas de 2020.

A análise relativa aos empréstimos celebrados com os PD consta deste relatório e parecer, no capítulo relativo ao financiamento do OGE para 2020.

O volume da Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) a assegurar na forma de doações e não de empréstimos, que chegou a ultrapassar 200 milhões de dólares anualmente entre 2011 e 2015, regista uma quebra significativa desde então, devendo atingir o seu valor mais reduzido em 2023, com 13,7 milhões de dólares, de acordo com as projeções apresentadas na página 11 do livro orçamental n.º 5.

---

<sup>16</sup> São os PD os responsáveis pelos dados introduzidos no Portal de Transparência da Ajuda



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

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

Em linha com o Plano Estratégico de Desenvolvimento 2011-2030, o financiamento dos PD nas vertentes de capital social, desenvolvimento de infraestruturas, desenvolvimento económico e quadro institucional, será assegurado através de 10 fontes bilaterais e 14 multilaterais, sendo os principais contribuintes, em termos de volume de assistência prestada, o Governo da Austrália (com 55,4 milhões de dólares, ou 32% do total), a UE (com 24,0 milhões, ou 14% do total), Portugal incluindo financiamento do Instituto Camões (com 21,9 milhões, ou 12% do total), e os EUA (com 17,4 milhões, ou 10% do total). Todos os desembolsos planeados para 2020, são identificados na tabela 1 das pág. 13 e 14 do livro 5 detalhados nas páginas subsequentes.

A Comissão “C” ouviu com muita atenção e subscreve integralmente a recomendação que foi feita pela União Europeia durante a respetiva audição, de que o OGE passe a englobar todas as suas fontes de financiamento, devendo o apoio orçamental da União Europeia a Timor-Leste fazer parte do OGE no seu todo, e ficando desse modo sujeito aos procedimentos de controle previstos na lei timorense para o Orçamento Geral do Estado, incluindo a fiscalização parlamentar, e cumprindo o princípio da unidade orçamental. Para a União Europeia essa é mesmo uma questão essencial, atendendo a que, após a transferência dos fundos destinados ao apoio direto orçamental, não lhe cumpre exercer mais qualquer tipo de controlo sobre a execução dos mesmos.

## **VII. ORÇAMENTO DA SEGURANÇA SOCIAL**

O Regime Contributivo da Segurança Social foi criado pela Lei n.º 12/2016, de 14 de Novembro e, posteriormente, o Governo aprovou outros importantes diplomas necessários à operacionalização e regulamentação do Sistema de Segurança Social. O sistema caracteriza-se por ser um regime único e universal, integrando os beneficiários do regime transitório, obrigatório, autofinanciado, com independência financeira em relação ao Orçamento do Estado.





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

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

O Orçamento da Segurança Social (OSS) constitui o instrumento central de controlo e acompanhamento da evolução e planeamento do sistema de SS pelos órgãos de soberania. O Capítulo III da Proposta de Lei de OGE para 2020 diz respeito ao Orçamento da Segurança Social (OSS) e compreende os artigos 18.º a 28.º da PPL e as Tabelas I a VI do Anexo 2 à mesma, sendo aprovado para o período compreendido entre o dia 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2020.

O OSS engloba todas as componentes respeitantes aos regimes do sistema de segurança social, designadamente:

- i) O orçamento do regime contributivo de segurança social na sua componente de repartição (incluindo as subcomponentes do regime geral e do regime transitório de segurança social);
- ii) O orçamento do regime contributivo de segurança social na sua componente de capitalização (Fundo de Reserva da Segurança Social);
- iii) O orçamento do regime não contributivo de segurança social; e
- iv) O orçamento da Administração da Segurança Social.

Na pág. 53 do livro da OSS é fornecida uma tabela que contém o número de inscritos e beneficiários do Sistema de Segurança Social no período 2017-2019, por regime e por sexo.

Em relação ao nível de execução orçamental das despesas e receitas do Regime Contributivo da SS verificado até final do primeiro trimestre de 2019, é apresentado na tabela 4 da pág. 45 do livro do OSS. A taxa de execução das receitas atingiu 95,4% no período, enquanto o nível de execução das despesas se situava em 36%, sem contar com 3,5 milhões de dólares de cabimentos assumidos até final do primeiro semestre. Já o saldo acumulado no FRSS no final de 2018 perfazia 38,98 milhões de dólares.

O livro respeitante ao OSS não faz referência à RAEOA e ZEESM nem à sua situação perante o sistema da Segurança Social. Contudo, na audição com a Comissão “C”, o então Presidente



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

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

da Autoridade interino confirmou que a Região tem vindo a cumprir as suas obrigações contributivos perante a Segurança Social.

A proposta de OSS para o ano 2020 perfaz globalmente 141.884.553 dólares (141,88 milhões de dólares) tanto do lado das despesas como do lado da receita.

Do lado da receita, a Segurança Social prevê arrecadar 75,75 milhões de dólares de receitas do próprio ano 2020 e incorporar 66,14 milhões de dólares correspondentes ao saldo transitado de 2019. Do montante de receitas do próprio ano 2020, 41,3 milhões de dólares correspondem às transferências provenientes do OGE para financiar a Administração e os regimes não contributivo e transitório da SS, e os restantes 34,18 milhões de dólares (45,13%) traduzem as receitas efetivas do sistema. Em 2020 está também prevista uma receita de 250 mil dólares relativa a rendimentos obtidos com a aplicação de excedentes de tesouraria e aplicações financeiras de curto prazo das verbas acumuladas no Fundo de Reserva da Segurança Social (FRSS).

Comparativamente a 2019, observe-se um aumento das receitas correntes do próprio ano, em cerca de 9,2% (ver tabela 7 do livro do OSS, pág. 60), sendo que as contribuições e quotizações aumentam de 69,4 milhões de dólares, em 2019, para 75,745 milhões em 2020.

Relativamente às despesas globais da SS, está previsto que as despesas efetivas ascendam a 44,45 milhões de dólares em 2020, correspondendo às transferências para os beneficiários, o pagamento de prestações sociais de todos os regimes e outras despesas correntes, no valor de 1,52 milhões de dólares (que incluem o pagamento da gestão operacional do FRSS à entidade que vier a assumir essas funções no próximo ano, e os investimentos a fazer em ativos financeiros para aplicação da verba acumulada no FRSS, no montante de 97,43 milhões de dólares.

A tabela 8 da pág. 62 do livro orçamental da SS ilustra o orçamento de despesa da SS, antes e após alterações orçamentais, e compara-o com o OSS de 2020. As despesas totais crescem



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

de 42,24 milhões de dólares em 2019, para 44,45 milhões em 2020. Relativamente às despesas com pessoal, crescem de 472,97 mil dólares este ano para 801,08 mil dólares em 2020.

Verifica esta Comissão que foi inscrita para o próximo ano como despesa do OSS, uma verba destinada ao pagamento de “juros e outros encargos” no valor de 250 mil dólares (tabela 8 da pág. 62 do livro da SS). É uma despesa que à partida não tem justificação, recomendando-se que seja expurgada do OSS, se a explicação do INSS não for adequada.

Em resposta a uma recomendação anterior da Comissão “C”, o Governo apresentou pela primeira vez ao Parlamento Nacional o livro orçamental explicativo do Orçamento da Segurança Social para 2020. A Comissão saúda o Governo pela rápida implementação desse procedimento do Fundo de Reserva da Segurança Social.

A Comissão “C” congratula igualmente o Governo por o funcionamento pleno do Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) já ter sido assegurado, na sequência da nomeação dos seus órgãos sociais. Era uma outra preocupação da Comissão “C” rapidamente acolhida pelo Executivo.

A quantidade de tabelas e sub-tabelas orçamentais que constituem a proposta de OSS tem aumentado de ano para ano e com elas tem aumentado também a complexidade da mesma, tornando de tal forma difícil a sua leitura, que em vez de contribuírem para facilitar a compreensão do Orçamento da Segurança Social, acabam por prejudicar grandemente a sua leitura e interpretação. Observando as tabelas que compõem a proposta de OGE com as do OSS, estas últimas são muito mais numerosas em termos relativos, se compararmos a multiplicidade de organismos públicos que entram no perímetro orçamental e o seu volume de despesas e receitas substancialmente superiores aos da Segurança Social. Apela-se por isso à capacidade de síntese do Instituto Nacional de Segurança Social na proposta de OSS que apresentar para o ano 2021.

A Comissão “F”, com competências específicas em matéria de Segurança Social, não se debruçou no seu parecer setorial sobre a execução orçamental da SS ou mesmo sobre a



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

proposta de OSS para 2020. Não sendo esta uma matéria da área setorial da competência da Comissão “C”, dirige-se apenas uma nota de desagrado ao Ministério das Finanças por não ter ainda transferido este ano a totalidade da verba orçamentada na rubrica “Contribuição do Estado para o Regime Contributivo de Segurança Social” em Dotações para todo o Governo.

Com efeito, da dotação de 17,190 milhões de dólares que foi aprovada para 2019, o Ministério das Finanças transferiu para o INSS apenas 7,2 milhões de dólares e a justificação dada pelo Governo nas audições públicas levadas a cabo, não conseguiram esclarecer cabalmente a situação.

Na audição do BNCTL, este banco informou que tinha na sua posse por volta de 4 milhões de dólares, dos quais 1,4 milhões de dólares a serem alvo de um processo de verificação, que dizem respeito ao pagamento de prestações do Estado a pensionistas, bolsas de mãe e outros, que foram sendo transferidos pelo MSSI ao longo de vários anos mas nunca chegaram a ser levantados pelos beneficiários destinatários e que entretanto já comunicara ao INSS a intenção de devolver essa quantia para a conta bancária do Tesouro.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

## VIII. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DOS PARECERES SETORIAIS DAS COMISSÕES “A”, “B”, “D”, “E”, “F” e “G”

### CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DA COMISSÃO “A”

#### ✓ CONCLUSÕES (Comissão “A”)

##### 1. Sobre algumas questões de constitucionalidade e legalidade

###### 1.A. Designação do Orçamento Geral do Estado

É nosso entendimento que a única designação legal para o orçamento é a de “Orçamento Geral do Estado”, porque foi esta a escolhida pelo legislador constituinte. A designação de “Orçamento do Estado”, adotada pela Lei do Orçamento e Gestão Financeira é inconstitucional e não deve ser seguida, como, de facto, nunca foi seguida pelas leis de aprovação do OGE até 2016. Até 2016, inclusive, os preâmbulos das leis de aprovação do OGE referiam-se simplesmente a Orçamento Geral do Estado e não a Orçamento do Estado. Lê-se, por exemplo, no preâmbulo do OGE de 2016, o último antes do advento do orçamento da Segurança Social, que “O Orçamento Geral do Estado para 2016, doravante designado por OGE, engloba as receitas e despesas do Estado para o ano financeiro de 2016”. Note-se que desde 2009 que já existia a Lei do Orçamento e Gestão Financeira (que veio introduzir, erradamente, a designação de Orçamento do Estado), mas mesmo assim, continuou a utilizar-se a designação de OGE, corretamente! Com o surgimento do orçamento da Segurança Social, a partir de 2017, os preâmbulos das leis do OGE passaram a distinguir entre OGE e OE. Erradamente, porque, no fundo, não há dois conceitos distintos. Esta distinção que se pretende fazer não tem base constitucional nem legal. A melhor leitura que se pode fazer, coerente com a CRDTL, é a de que a LOGF quando designa o orçamento por “Orçamento do Estado”, só poderia estar a referir-se ao OGE de que fala a CRDTL. Mais ainda, a própria LOGF, que



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

introduziu no nosso regime jurídico a designação OE, não é consistente, porque tanto usa Orçamento do Estado, como usa Orçamento Geral do Estado, indistintamente.

### **1.B. Sobre a aprovação dos programas contidos no Livro 2**

**Artigo 2.º, nº 3:** Aí diz-se que as despesas do OGE são estruturadas em programas. Porém, esses programas não são objeto da PPL, e consequentemente não são aprovados pela Lei do OGE. Se não estão aprovados por lei, não têm força jurídica e não vinculam. Não só não integra a Lei do OGE, como nem sequer é referido como objeto de outro diploma legal, ou de qualquer outra forma pela qual tivesse sido aprovada. É como se se perguntasse: se existe, onde está? Onde pode ser encontrado? Que valor jurídico ou político tem o documento que o adota? Sabemos, por exemplo, que as políticas e as estratégias são adotadas por resolução do Governo. Neste caso, os programas, pedra basilar da nova metodologia de orçamentação, a orçamentação por programas, poderiam eventualmente der aprovados por Resolução do Governo. Mas, não são objeto de nenhuma aprovação formal. É necessário que seja aprovado formalmente.

### **1.C. Definição de “Transferências Públicas” no artigo 3.º da PPL, confronto com a aplicação na prática e confronto com a LOGF:**

O artigo 3.º da Proposta de Lei do OGE de 2020, define “*Transferências Públicas*” como “*a categoria de despesas correspondente às despesas com subvenções, ajudas e concessões públicas, incluindo as contribuições do Estado para programas de cooperação*”.

Quando se confronta esta definição com o elenco das despesas inseridas naquela categoria de despesas, notamos que há uma extrapolação do âmbito da definição, porque incluem-se aí pagamentos pessoais, pagamento de juros e outros encargos de empréstimos, pagamento de empréstimo (Consultar *Plano de Contas / Chart of Accounts* no Livro 4-Rubricas Orçamentais). Como se vê, estes pagamentos não correspondem a subvenções, ajudas ou concessões.



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

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

Porém, se confrontarmos a própria definição de “Transferências Públicas” do artigo 3.º acima mencionado com a Lei do Orçamento e Gestão Financeira, Lei nº 13/2009 (LOGF), vemos que ela, por sua vez, também extrapola os limites fixados na LOGF. Nos termos da LOGF, salvo melhor opinião em contrário, parece-nos que as únicas transferências consentidas são as “transferência financeiras para as autarquias” (alínea f, do n.º 3 do artigo 22.º, o qual trata do conteúdo do OGE). Ora, visto assim, estaremos perante uma disposição ilegal, face ao valor paramétrico da LOGF face às leis que aprovam os OGE’s. É preciso, pois, expurgar este vício de ilegalidade.

**1.D. Fundo de Infraestruturas:**

Ao contrário do FDCH, ao qual se dedica a Tabela IV do Anexo I, com a discriminação dos programas e respetivas despesas, já o FI não possui tabela discriminativa dos programas, como chegou de acontecer em anos anteriores. Pensamos que se devia inserir na lei do OGE as tabelas 23 e 24 do Livro 3ª.

**1.F. Alterações orçamentais – Artigo 11.º:**

A proibição de alterações orçamentais relativamente aos Serviços Sem Autonomia Administrativa e Financeira (SSAAF), onde se incluem os ministérios e as secretarias de estado, contraria o artigo 38.º, nº 1 da LOGF, a qual permite transferências até ao limite de 20%. Em face da natureza de lei paramétrica da LOGF face às leis de aprovação do OGE, é necessário expurgar esta proibição em relação aos SSAAF.

**2. UPMA**

A criação desta Unidade com as atribuições e competências que lhe são conferidas constituiu uma inovação substancial na forma tradicional e clássica de como, no âmbito do Governo, as funções de planeamento e orçamentação, bem assim como as de acompanhamento da execução eram atribuídas. Esta Unidade absorve competências típicas do Ministério das Finanças. E na medida em que, não obstante ter absorvido essas importantíssimas competências típicas do Ministério das Finanças, exige-se, como não poderia deixar de ser, a colaboração deste Ministério e a coordenação com ele, torna mais complexo o fluxo de



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

### COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

informação e de tomada de decisão. E nota-se exatamente que, apesar de ter sido criada há mais de 4 anos, há ainda um enorme trabalho a fazer para familiarizar os ministérios e outros serviços com o novo sistema.

A justificar-se a necessidade de uma tal unidade, - se é que as suas funções já não eram exercidas de facto por uma unidade orgânica no Ministério das Finanças -, não seria nesse Ministério que deveria ser criado, com todas as vantagens que advém do facto de, por um lado, ser o Ministério naturalmente vocacionado para a matéria, e, por outro lado, de se tirar partido de todas as competências técnico-profissionais, de sistemas e de procedimentos já aí instaladas?

É uma questão a que o Parlamento Nacional e a sua Comissão de Finanças Públicas deve prestar atenção, atenta as questões de eficiência de utilização dos recursos financeiros e humanos e eficiência burocrática.

### **3. A PCM como unidade de apoio ao Primeiro-Ministro**

Outra questão relacionada com a PCM tem a ver com a solicitação de verbas para contratação de 3 assessores internacionais e 3 assessores nacionais para o Gabinete do Primeiro-Ministro. Ora, como se lê no nº 1 do artigo 1.º da sua Lei Orgânica, a Presidência do Conselho de Ministros “é o departamento central do Governo que tem por missão prestar apoio ao Conselho de Ministros e ao Primeiro-Ministro, promover a coordenação interministerial do Governo, bem como o procedimento legislativo do Governo”. E estando este dotado de um Gabinete de Apoio Jurídico e Legislativo (artigo 5.º, nº 1, alínea b), da Lei Orgânica da PCM), deveria ser a PCM a fornecer apoio técnico ao Primeiro-Ministro e os assessores colocados nesse departamento (a PCM).

A inflação e dispersão de recursos é contraproducente.

O que faz falta, na nossa modesta opinião, é o reforço da capacidade e das competências técnicas do referido Gabinete de Apoio Jurídico e Legislativo. A este propósito, esta Comissão estranha muito que as atribuições e competências deste Gabinete não tenham sido fixadas na





PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

### COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Lei Orgânica da PCM. Uma enorme lacuna, considerando o papel central e primordial da PCM na coordenação do processo legislativo do Governo, na garantia da qualidade e da harmonização das leis.

Lembramos ainda que, como já referimos acima, a Presidência do Conselho de Ministros (PCM) é presidida pelo Primeiro-Ministro e todos os serviços, entidades, organismos e estruturas integrados na Presidência do Conselho de Ministros, ficam na dependência do Primeiro-Ministro.

#### **4. Despesas de contingência - Presidência do Conselho de Ministros**

Na descrição detalhada das despesas programadas para 2020, identificam-se duas verba na rubrica de “Outros Serviços Diversos”, cuja natureza é de reserva de contingência. Uma de \$400,000 para “despesas prioritárias e urgentes não previstas no Plano Anual” e outra de \$154,264 para “despesas e diversas aquisições de forma a garantir o bom funcionamento dos serviços da PCM e INTL”. Ora, em primeiro lugar, as despesas que podem ser incluídas em “Outros Serviços Diversos” estão devidamente discriminadas no Plano de Contas (*Chart of Accounts*), que é o documento de codificação e itemização das despesas. Aí não cabem despesas de contingência. Em segundo lugar, o sistema em vigor concentra num só lugar a verba destinada a despesas de contingência, que é nas “Dotações para Todo o Governo”. Para 2020 estão previstos \$31,915 milhões. Em terceiro lugar, o procedimento para a utilização da reserva de contingência está definido no artigo 37.º da Lei do Orçamento e Gestão Financeira, onde se lê que “No caso de necessidades urgentes e imprevistas, o Ministério das Finanças pode alterar parte de uma dotação orçamental para despesas de contingência para um Programa de um Ministério ou Secretaria de Estado”.

#### **5. Gabinete de Apoio à Sociedade Civil – Consultor para elaboração de um manual de implementação de projetos**

O pedido de verba para a contratação de um consultor para a elaboração de um manual de implementação de propostas, salvo melhor opinião, não parece pertinente. Existe já um manual de gestão do fundo, revisto em 2013 e utilizado até 2018. Em 2019 foi objeto de nova



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

revisão, a qual foi entregue no início do mês de março e aguarda aprovação do Primeiro-Ministro. Esse manual contempla, no âmbito da avaliação aos projetos, instruções e modelos de relatórios a apresentar pelos beneficiários das subvenções, nas fases intermédia e final referentes aos períodos de monitorização e avaliação da execução da proposta. Estes relatórios incluem uma explicação narrativa e financeira sobre os resultados da implementação e consequente impacto público. Está ainda previsto no Manual que, a pedido da organização beneficiária ou por iniciativa própria da GASC, pode ser prestado apoio na implementação do projeto ou programa. Acrescenta-se que o referido manual foi feito em consulta com as ONG's.

**6. Centro Nacional Chega! e Arquivo e Museu da Resistência Timorense – sobreposição de atribuições?**

- a) Estas instituições têm vindo a ser acompanhadas em termos orçamentais pela Comissão “A”, porque estão na dependência do Primeiro Ministro, mas reconhece que este critério não é o determinante, mas sim o critério das matérias da competência da Comissão, conforme definidas na Deliberação do PN que cria as Comissões Especializadas Permanentes. Sob esta perspetiva, e na medida em que estas instituições se dedicam a atividade de arquivo e museu, escapam à competência desta Comissão.
- b) O que certamente diz respeito a esta Comissão são as atribuições do Centro Nacional Chega! relativas ao acompanhamento da implementação das recomendações contidas no Relatório Chega! respeitantes às respostas a dar às vítimas de violação de direitos humanos e apoio aos sobreviventes mais vulneráveis dessas violações, bem como outras medidas destinadas a prevenir a repetição da violação dos direitos humanos.
- c) A este propósito, a Comissão entende que o Centro Nacional Chega! deveria circunscrever a sua ação ao propósito enunciado na alínea anterior; assim como, no que respeita à preservação da memória e a pesquisa inerente a esse fim, deveriam circunscrever-se igualmente à violação de direitos humanos e à promoção da solidariedade para com os sobreviventes mais vulneráveis das violações dos direitos humanos. Este mandato não deveria ser alargado a toda a história da Resistência em geral.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

### COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

d) O risco desse alargamento a toda a história da Resistência, como está contemplado nas suas atribuições legais (alíneas b) e d) artigo 5.º, do Decreto-lei n.º 48/2016, que cria o Centro Nacional Chega!) é a sobreposição de atribuições entre o Centro e o Arquivo e Museu da Resistência Timorense. O representante do Centro Nacional Chega! na audiência com a Comissão “A” reconheceu esta “duplicação” de atribuições.

#### **7. Atribuições do MRLAP. Princípio da especialização na distribuição de atribuições aos departamentos do Governo**

Reitera a sua apreciação sobre a falta de acerto na atribuição de competências ao MRLAP, na medida em que no que concerne à produção legislativa se sobrepõe e colide com a competência dos outros ministérios e com a Presidência do Conselho de Ministros. Em relação a este reconhece o Governo claramente que houve uma “transferência” de competências que antes cabiam à PCM – e bem – para o MRLAP, principalmente em matéria de controlo do procedimento legislativo do Governo. Este reconhecimento está explícito no comunicado de imprensa sobre a aprovação das leis orgânicas do PCM e do MRLAP. E em relação a outros ministérios, há uma sobreposição indevida, salvo o devido respeito, quando o MRLAP toma iniciativas que estão claramente no âmbito das atribuições de outros Ministérios, principalmente do Ministério da Justiça, Ministério das Finanças, do Ministério das Obras Públicas (ver plano de atividades legislativas para 2020).

Esta questão já fora objeto de apreciação no nosso parecer sobre o OGE de 2019. Reproduzimos a seguir o que na altura dissemos sobre a matéria:

*“No passado, a Comissão de Reforma Legislativa e do Judiciário assumiu a função de realizar ela mesma a própria revisão da legislação vigente e não apenas, como se pensava que deveria ser, de formulação de metodologias, abordagens e procedimentos para a feitura das leis, de modo a assegurar um padrão harmonizado na feitura de todas as leis, não obstante procedência variada das mesmas.*

*Na atual orgânica do novo Governo, a responsabilidade pela reforma legislativa assume uma importância mais elevada e é outorgada a um departamento do Governo, um ministério. O*



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

*que se depreende da Lei Orgânica do Governo (artigo 16.º, nº 1), é que a responsabilidade do Ministério da Reforma Legislativa e Assuntos Parlamentares (MRLAP) é a de conceber e coordenar, bem como assegurar a sua execução, da política do Governo para o desenvolvimento, harmonização e consolidação do ordenamento jurídico. Não nos parece que isto inclua a própria feitura das leis. Primeiro, porque seria uma tarefa hercúlea, desproporcional face às capacidades de um só ministério; Segundo, porque colidiria com as responsabilidades de outros ministérios, porque a todos eles, no âmbito das suas respetivas responsabilidades, cabe elaborar e propor diplomas legislativos e regulamentares. E cada um destes ministérios estará sempre melhor equipado, de conhecimento especializado, de informação e de recursos técnicos, para dar resposta às necessidades legislativas da sua área de responsabilidade.*

*Criou-nos algum receio o fato de termos visto no plano de ação anual do MRLAP que este pretende dedicar-se à revisão das leis, a julgar pelo indicador de desempenho do subprograma 403.01, onde se lê “número de leis revistas, modernizadas e harmonizadas” (pág. 310, Livro 2 – Planos de Ação Anual).*

*Recomendaríamos, assim, a clarificação por parte do Ministério, sobre como interpreta a sua responsabilidade nesta área, sendo que a nosso ver deveria incidir numa função de conceção e coordenação da política de harmonização e consolidação do ordenamento jurídico, conforme acima já dissemos, e não na própria elaboração das leis, posto que é o que se extrai (1) do sentido dado pela Lei Orgânica do Governo, (2) da lógica da divisão especializada de responsabilidades entre os departamentos do Governo, (3) da necessidade de evitar conflito de competências entre os mesmos, e (4) da necessidade de racionalização e maximização dos recursos técnicos.”*

## **8. Projetos sociais do MAE**

A Comissão levanta sérias dúvidas quanto ao acerto da decisão de ser o Ministério da Administração Estatal a ter a iniciativa e a responsabilidade pela execução dos programas de Habitação para Famílias “Kbit Laek”, de Reservatórios de Água Potável, e Criação de Gado,



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

### COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

que claramente são programas de cariz social e económico, e que se inserem na competência de outros departamentos do Governo, nomeadamente os Ministérios da Solidariedade Social, das Obras Públicas e da Agricultura e Pesca. Preocupação particular mereceu o Projeto de construção de habitação para “Kbit Laek”, não só pelo seu escopo ambicioso e elevados custos, mas principalmente porque devia estar claramente inserida na Política Nacional da Habitação, a qual foi aprovada pela Resolução do Governo nº 10/2007, de 1 de agosto.

Quando ao projeto de reservatórios de água potável, este enquadra-se nas atribuições do PNDS de construção de infraestruturas básicas dos Sucos, incluindo águas rurais, como bem explicou o Senhor Ministro, quando ouvido por esta Comissão, razão pela qual deveria ser deixado para este Programa, o qual usa uma metodologia própria, localizada, de identificação e seleção de projetos. Esta decisão do Governo Central contraria esta filosofia de participação local direta na escolha de projetos para os Sucos.

#### **9. Necessidade de urgente regulamentação do Regime Especial para a Definição da titularidade dos bens imóveis**

Os conflitos em torno da posse e propriedade de terras, constituem a principal causa de insegurança no seio das comunidades, por causa da violência que geram, de acordo com uma sondagem conduzida em Outubro de 2018, sob os auspícios da Asia Foundation e do Programa de Apoio ao Policiamento Comunitário. Correspondem a 37% das causas de violência, na opinião dos líderes comunitários (uma subida em relação aos 30% em 2015) e muito à frente da segunda causa que são “problemas de jovens”, com 12%.

As expectativas de que a lei para a definição da titularidade das terras viria resolver as questões em torno deste problema, bem como constituir um impulso ao investimento, estão ainda por ser materializadas maioritariamente por falta de regulamentação da lei.

A Comissão de Terras, criada pela referida lei (Regime especial para a definição da titularidade dos bens imóveis, Lei nº 13/2017), com competência para apreciar e mediar as disputas só agora está a ser regulamentada, passados mais de dois anos da aprovação da lei. A lei sobre o registo predial também só agora está em preparação.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

### **10. O Ministério Público e a política de reforço das capacidades das Magistraturas**

A Comissão reitera a sua posição, formulada no parecer ao OGE de 2019, de apelar à Procuradoria Geral da República reapreciar a sua posição face à implementação da política consagrada *Regime Transitório do Recrutamento de Magistrados e Defensores Públicos Não Timorenses*, aprovado pela Lei n.º 1/2017, de 18 de janeiro, e neste sentido promover o recrutamento de procuradores internacionais para as funções de inspetores e mentores e cumprindo os critérios de especialização e de experiência profissional.

Nessa ocasião a Comissão expressou-se da seguinte maneira:

*A Comissão notou que a dotação orçamental para assistência técnica, rubrica esta que também é destinada a pagar assessores internacionais, não sofreu aumento em relação a 2018. Isto causou alguma preocupação à Comissão, uma vez que reflete a posição da Procuradoria Geral da República de não aumentar o número de procuradores internacionais. Este aumento iria no sentido da concretização da política do Estado Timorense de recorrer a juízes e procuradores internacionais para exercerem como mentores e como inspetores em ambas as magistraturas. Esta política está claramente refletida no Regime Transitório do Recrutamento de Magistrados e Defensores Públicos Não Timorenses, aprovado pela Lei n.º 1/2017, de 18 de janeiro. Os Estatutos de ambas as magistraturas preveem a possibilidade de recurso a magistrados estrangeiros para suprir as lacunas no nosso sistema. A política refletida no citado diploma legal, vem reafirmar esta visão e estratégia de construção e consolidação do nosso sistema judicial, os quais não podem, ainda, prescindir da assistência internacional, nomeadamente nas funções de inspeção.*

*Quanto à inspeção, apesar de a lei não exigir um mínimo de anos de experiência na carreira, sabemos que esta é uma função em que é necessária uma longa experiência, além de um profundo conhecimento técnico. Tanto assim que a lei acima referida, estipula que os juízes e procuradores estrangeiros a serem recrutados para servirem como inspetores, necessitam de pelo menos 5 anos de experiência nessas funções.*



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

*Serve de exemplo de cumprimento desta política – que reflete a insofismável realidade das nossas carências como país novo e como Estado em construção – a decisão do Conselho Superior da Magistratura Judicial, que, ao contrário do Ministério Público, contratou 11 assessores internacionais, sendo: 2 juízes inspetores, 2 juízes mentores, 1 assessor para o Tribunal de Recurso, 4 oficiais de justiça mentores, 2 auditores para Câmara de Contas.*

*Visto isto, nossa **recomendação** à Procuradoria da República é no sentido de alinhar a sua prática nesta área à política traçada pelo Estado para o reforço das capacidades e desenvolvimento institucional do setor da Justiça.*

✓ **RECOMENDAÇÕES (Comissão “A”)**

1. A revisão da designação de Orçamento do Estado por Orçamento Geral do Estado.
2. A aprovação formal dos Programas contidos no Livro 2-Planos de Ação Anual e sua referência expressa na Lei de aprovação do OGE, para dotar-lhe de força jurídica vinculante.
3. Limitar as despesas de “Transferências Públicas” à definição contida no artigo 3.º da Proposta de Lei do OGE de 2020, pese embora esta mesma definição parecer estar em violação da LOGF.
4. Incluir tabela discriminatória das obras a financiar pelo FI, como sempre foi feito no passado.
5. Revisão dos termos do artigo 11.º, que ao fazer a limitação das alterações orçamentais possíveis, colide com o artigo 38.º, n.º 1 da LOGF.
6. Que o Governo avance com o processo de revisão das atribuições da UPMA, principalmente no que concerne à sua localização orgânica.
7. O Reforço em meios humanos para o apoio do Primeiro Ministro deve ser dirigido à PCM, que é, nos termos da Lei Orgânica do Governo, o serviço de apoio ao Primeiro-Ministro,



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

- é por ele presidido e as suas unidades estão na dependência do mesmo. Não deve ser feito via reforço do Gabinete do Primeiro-Ministro.
8. As despesas de contingências devem ser centralizadas no título “Dotações para Todo o Governo”, em cumprimento da LOGF e do Plano de Contas (Chart of Accounts).
  9. A Revisão das atribuições do Centro Nacional Chega!, para evitar a duplicação de atribuições com o Arquivo e Museu da Resistência Timorese e limitar a sua intervenção ao seu mandato principal que se relaciona com a implementação das recomendações do Relatório da CAVR.
  10. Reconsiderar a forma como tem sido na prática implementado o mandato do MRLAP, em matéria de Reforma Legislativa.
  11. Regulamentar com a maior urgência o Regime Jurídico da Definição da Titularidade dos Bens Imóveis.
  12. A implementação pelo Ministério Público da política de reforço das capacidades das Magistraturas, consagrada no Regime Transitório do Recrutamento de Magistrados e Defensores Públicos, Lei n.º 1/2017, por meio do recurso a inspetores e mentores internacionais.
  13. Diligências urgentes para a solução do problema por parte do Ministério das Finanças e os Ministério de origem, para a regularização do pagamento dos salários de funcionários transferidos para a Comissão de Função Pública, provenientes de ministérios extintos, com particular atenção para os do antigo Gabinete do Ministro da Coordenação dos Assuntos Sociais (MCAS).

**RECOMENDAÇÕES SOBRE DOTAÇÕES ORÇAMENTAIS**

**14. Presidência da República:**

- a) Que, dos \$100,000 destinados a Transferências Públicas, \$50,000 sejam retidos nessa categoria para o apoio à União Nacional dos Escoteiros e \$14,250 sejam transferidos





PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

(mediante proposta de alteração na especialidade) para código 650-Combustíveis para Operações de Veículos, na categoria Bens e Serviços.

b) A não aprovação da verba destinada à formação em Portugal para 3 assessores nacionais.

**15. Gabinete do Primeiro-Ministro:** O não financiamento da contratação desses novos assessores, cujas tarefas não foram convincentemente justificadas durante as audiências, além do facto de entendermos que o reforço de quadros técnicos para apoio ao Primeiro-Ministro deve ser feito no âmbito do reforço das capacidades da PCM.

**16. Gabinete de Apoio à Sociedade Civil:**

a) A não aprovação da contratação de consultor para a feitura de um manual de implementação de projetos e programas, porque esse manual já existe, foi revisto no início de 2019 e aguada aprovação pelo Gabinete do Primeiro-Ministro.

b) A remessa de um relatório de atividades realizadas até à presente data. E posteriormente a remessa do relatório completo do ano de 2019.

**17. Centro Nacional Chega!:**

a) Visto que se trata de um instituto público, o Centro Nacional Chega! deve ser tratado em termos de enquadramento orçamentação como os demais institutos públicos, que são Serviços e Fundos Autónomos (SFA), na Tabela III do Anexo I

b) A aprovação destes adicionais, **exceto** \$90,000 para compra de veículos, \$14,735 para risk management, 6,315 para formação em gestão de recursos humanos, e \$75,000 para fundo de reserva.

**18. Presidência do Conselho de Ministros:** A não aprovação das verbas requeridas para despesas de contingência para \$400,000 para “despesas prioritárias e urgentes não previstas no Plano Anual” e outra de \$154,264 para “despesas e diversas aquisições de forma a garantir o bom funcionamento dos serviços da PCM e INTL”.

**19. MRLAP:**



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

- a) A aprovação do pedido de alteração formulado pelo Ministério, porquanto não implicam um aumento das suas dotações orçamentais.
- b) A não aprovação da contratação de novos funcionários e assessores.
20. **MAE:** A não aprovação de um montante de \$55 milhões na categoria de Transferência para implementação de projetos sociais e económicos, ficando apenas \$15 milhões.
21. **Defensoria Pública/Ministério da Justiça:** A aprovação do pedido de verbas adicionais para a Defensoria Pública, conforme descrito na parte narrativa deste relatório.
22. **Tribunais:** A aprovação do pedido de adicionais
23. **Ministério Público:** A não aprovação do pedido de transferência de \$219,000 de S&V para B&S e aprovação de uma redução de \$219,000 na categoria de S&V.
24. **Comissão Anti-Corrupção:** A aprovação dos pedidos de verbas adicionais, com a exceção de (1) Pagamento custo de equipamentos da inspeção e monitorização ao projeto físico: \$ 11,019,90; (2) Pagamento custo de uniformes para os 41 investigadores para utilizar durante participar na formação e na operação do exercício da função com polícia: \$ 28,469, ambas despesas pertencentes à rubrica “Materiais de Fornecimentos Operacionais”, categoria de “Bens e Serviços”.
25. **Comissão da Função Pública:** A aprovação dos pedidos de verbas adicionais.
- Comissão Nacional de Eleições:** A não aprovação dos pedidos de verbas adicionais.

---

## CONCLUSÕES DA COMISSÃO “B”

### ✓ CONCLUSÕES (Comissão B)

#### **Ministério do Interior, incluindo a PNTL**

1. A execução do orçamento do Ministério do Interior, incluindo a PNTL, atingiu 75,1% em 2 de novembro de 2019, com o saldo remanescente de 10.225.210,43 do orçamento total



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

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

\$ 51.284.986,00, enquanto na PNTL alcançou 72,5%, com o saldo restante de \$3.549.743,72 do total de \$16.441.637,00.

2. As Direcções do Ministério do Interior com a execução orçamental mais baixa são o Gabinete do Director Geral de Serviços Corporativos, a Direcção Nacional de Logística e Gestão do Património, Serviços de Migração, o Gabinete do Director Geral de Serviços Operacionais, enquanto na PNTL, entre outras, a Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária, a Unidade Marítima, o Comando Nacional de Operações.
3. A proposta de orçamento de 55.036 USD do Ministério do Interior Incluindo PNTL para 2020 destina-se às seguintes despesas: Salários e vencimentos (22.869), Bens e Serviços (23.555), Transferências Públicas (1.000), Capital Menor (6.052) e Capital de Desenvolvimento (1.560).

**Ministério da Defesa, incluindo as F-FDTL**

4. A execução do orçamento do Ministério da Defesa, incluindo as F-FDTL, atingiu 74,6% em 2 de novembro de 2019, com o saldo remanescente de \$4,260,285.52 do orçamento total \$31.874.924,00, enquanto, nas F-FDTL atingiu 80,7%, com o saldo remanescente de \$3,208,479.83 do total de \$21,911,690.00.
5. As Direcções do Ministério da Defesa com a execução orçamental mais baixa são a Direcção-Geral, o Gabinete de Inspeccao e Auditoria e a Direcção Nacional de Recursos Humanos.
6. A proposta de orçamento de 41.657 USD do Ministério da Defesa Incluindo F-FDTL para 2020 destina-se às seguintes despesas: Salários e vencimentos (10.531), Bens e Serviços (27.828), Capital Menor (3.199) e Capital de Desenvolvimento (100).
7. Sublinha-se que subsistem 25% do orçamento de 2019 por executar. Trata-se de um montante bastante significativo, que representa um quarto do orçamento aprovado no ano anterior. Ainda assim, o Governo propõe para 2020 um aumento de cerca de 30% do



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

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

orçamento face ao ano anterior, o que na verdade se torna difícil de compreender, uma vez que não demonstrou capacidade para executar o orçamento do ano anterior.

**Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação**

8. A execução do orçamento do Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação atingiu 80,2% em 2 de novembro de 2019, com o saldo remanescente de 3,692,042.05 do orçamento total de \$26,009,227.00.
9. A proposta de orçamento de 28.224 USD do Ministério dos Negócios Estrangeiros para 2020 destina-se às seguintes despesas: Salários e vencimentos (14.584), Bens e Serviços (12.440), Transferências Públicas (600) e Capital Menor (600).

**Serviço Nacional de Inteligência**

10. A execução do orçamento do SNI até 3 de Novembro de 2019, atingiu 80,8% do orçamento total de \$1,658,995.00 com o saldo restante é de \$206,368.67.
11. A proposta de orçamento de 2.073 USD do SNI para 2020 destina-se às seguintes despesas: Salários e vencimentos (391), Bens e Serviços (1.106), Capital Menor (77) e Capital de Desenvolvimento (500).

**Instituto de Defesa Nacional**

12. A execução do orçamento do IDN até 3 de Novembro de 2019 atingiu 90,9% do orçamento total de \$1,372,569.00 com o saldo restante é de \$44,546.38.
13. A proposta de orçamento de 1.288 do IDN para 2020 destina-se às seguintes despesas: Salários e vencimentos (39), Bens e Serviços (1.348) e Capital Menor (40).

**Outros**

14. De todos os pontos de discussão observados nas reuniões da Comissão B com as entidades mencionadas acima, a Comissão “A” pontou algumas questões importantes que devem ser destacadas durante o debate OGE 2020, a saber:



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

**A denúncia da Fundação Mahein sobre a extensão do mandato do Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas.**

15. A nomeação do Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas, Major-General Lere Anan Timur, pelo Presidente da República, através de um decreto presidencial emitido oficialmente no Jornal da República deu origem a uma série de controvérsias na opinião pública, especialmente nas ONG's em Timor-Leste que trabalham nas áreas de defesa e segurança nacional.
16. A ONG Fundação Mahein, que acompanha o sector da defesa e segurança em Timor-Leste, também lamentou a extensão do mandato do Chefe de Estado-Maior-General das F-FDTL feita pelo Presidente da República através de um decreto que, segundo a Mahein, não define claramente os limites de mandato estabelecidos pelo Estatuto dos Militares das F-FDTL.
17. Neste contexto, de acordo com os artigos 86.º, al. m) da Constituição e 74.º, números 1.º e 3.º do Decreto-Lei n.º 7/2014, de 12 de março (Estatuto dos Militares das F-FDTL), alterado pelo Decreto-Lei n.º 28/2016, de 13 de julho, o Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas é nomeado e exonerado pelo Presidente da República, sob proposta do Governo, com prazo máximo de quatro anos do mandato, podendo ser renovados por uma única vez. No entanto, dos poderes legais estipulados anteriormente, uma das condições que a Constituição impõe ao Presidente da República é a necessidade de avaliar a proposta apresentada pelo Governo. Essa disposição legal limita o monopólio das iniciativas do Presidente para tomar decisões relativas à nomeação da entidade mencionada acima.
18. De acordo as normas legais estipuladas acima, pode-se entender que, o poder de nomeação do Chefe do Estado-Maior-General das F-FDTL é de competência exclusiva do Presidente da República, nos termos da proposta do Governo. Sendo assim, nesta circunstância, o Parlamento Nacional não possui a autoridade legal para intervir na decisão tomada pelo Presidente da República em relação a esta nomeação.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

### COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

#### **O estatuto legal do Secretário de Estado da Proteção Civil em 2019 em relação à alocação do OGE de 2019**

19. De acordo com artigo 5.º, n.º 1. al. c) do Decreto-Lei n.º 35/2015, de 16 de Setembro, os serviços de proteção civil, no entanto, depois da promulgação do Decreto-Lei n.º 14/2019, de 10 de julho, são por estes responsáveis a Direção Nacional de Proteção Civil do Ministério do Interior.
20. Sendo assim, o estatuto legal do Secretário de Estado da Proteção Civil incluindo todas as direções sob sua administração que receberam a alocação do orçamento
21. em 2019, sem primeiro implementar as alterações introduzidas pelo o Decreto-Lei n.º 35/2015, de 16 de setembro, são juridicamente incompatíveis com as normas legais aplicáveis.

#### **Recrutamento de novos funcionários para o IDN**

22. De acordo com a explicação dada pelo diretor do IDN na reunião com a Comissão B e observadas as disposições legais dos artigos 5.º, 8.º e 9.º do Decreto-Lei n.º 12/2010 (Orgânico do Instituto Nacional de Defesa), conclui-se que a competência para decidir sobre o recrutamento de pessoal permanente é decidida pelo Conselho Geral do Instituto, que ainda não foi criado. Acresce que a convocação deste órgão é da competência do membro do Governo responsável pelo setor de Defesa, não tendo o Diretor do IDN competência específica para decidir sobre o recrutamento de pessoal permanente. Com vista ao melhor funcionamento do IDN recomenda-se ao Senhor Ministro da Defesa que estabeleça e convoque o Conselho Geral do Instituto com vista à criação de um quadro de pessoal que assegure o cumprimento as funções do IDN.

#### **Regime especial para o SNI**

23. O SNI enquanto um serviço personalizado do Estado incumbido da produção de informações que contribuam para a salvaguarda da independência nacional, dos interesses



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

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

nacionais, da segurança externa e da garantia da segurança interna, da prevenção da sabotagem, do terrorismo, da espionagem, da criminalidade organizada deve ser regulamentado por um regime especial que permita a esse órgão ter competência para proceder ao recrutamento de pessoal, estabelecer uma categoria salarial adequada às necessidades específicas do serviço e às actividades que prestam.

✓ **RECOMENDAÇÕES (Comissão B)**

24. Face à proposta de OGE para 2020 e após audições com as entidades supramencionadas a Comissão B recomenda o seguinte:
25. Ao Ministério do Interior que inspeccione rigorosamente a execução do orçamento deste Ministério, especialmente a implementação do orçamento da PNTL. A Comissão B, após ter realizado várias acções de fiscalização política da Comissão B no terreno, detectou inúmeras irregularidades na implementação do trabalho desta instituição. Verificou também falta de qualidade nas instalações da PNTL nos Municípios;
26. A criação de uma empresa ou um instituto público destinado exclusivamente à aquisição de equipamento, armamento, fardamento e todo o material militar, destinado à PNTL e às F-FDTL. Esta medida permite um maior maior controlo e fiscalização política, técnica e administrativa, mais planeamento e maiores poupanças na aquisição de equipamentos e fardamentos;
27. Solicita à PNTL que aperfeiçoe o sistema de gestão de fronteiras em Timor-Leste. Existe muita insegurança na zona fronteira, o que permite a existência de actividades criminosas nestas areas, como acções de contrabando e outros;
28. No que respeita ao investimento previsto para a base naval de Hera e o programa de aquisição de 6 navios de patrulha, incluindo o recrutamento de 600 efectivos parece-nos de muito difícil implementação, tendo em consideração que ainda há o projecto de patrulhamento conjunto com a Austrália (cooperação bilateral) e os navios da PNTL a



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

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

operar com uma missão idêntica. Todos estes meios a operar sem uma visão conjunta e integrada conduzirão a problemas sérios de organização no terreno na gestão diária e quotidiana, manutenção, logística, etc. Neste sentido, a Comissão recomenda que antes da efectivação das aquisições de meios navais novos ou da celebração do acordo com a Austrália relativa à aceitação do programa de cooperação dos navios-patrolhas, o Governo deve criar condições institucionais que assegurem a organização deste sector, como por exemplo, a constituição da Autoridade Marítima que integrará todas estas forças e determinará, sob um comando, uma missão conjunta e integrada. Assim, recomenda-se ao Governo que, antes da aquisição de meios navais desta dimensão, estabeleça a instituição, a Autoridade Marítima, que coordene e comande, de um modo integrado todas as instituições que têm por missão realizar operações no mar.

29. Paralelamente, o Ministério da Defesa, deverá tomar seriamente em consideração a aquisição de meios de fiscalização da costa mais económicos e eficazes que a aquisição de navios, para os quais a Componente Naval ainda não tem guarnições preparadas. Na opinião da Comissão B, e na sequência das visitas de estudo comparativas que realizou a Portugal e à Austrália, verificou-se que a componente operacional no mar só funciona em pleno, depois da existência de meios de fiscalização a partir de terra, como, por exemplo, um conjunto de radares que cujo espectro assegure a cobertura do mar de Timor, em especial no sul. Só depois do estabelecimento de uma rede de radares que recolha e centralize a informação do mar de Timor de um modo permanente sob a égide da futura Autoridade Marítima, é que se deverão dimensionar os meios navais necessários ao cumprimento da missão de patrulhamento e intercepção de quaisquer ameaças que surjam.
30. Diminuir o grau de incerteza no processo de tomada de decisão, minimizar o efeito da surpresa estratégica e antecipar o futuro são objectivos que o Governo deve ter em consideração quando se trata de garantir segurança, sob todas as vertentes, no mar de Timor. Neste sentido, recomenda-se a elaboração de um estudo que ajude à decisão sobre o modo de gestão/patrulhamento do Mar de Timor, e que identifique as vantagens e





PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

constrangimentos dos vários modelos propostos, designadamente o patrulhamento no quadro da cooperação bilateral regional. É fundamental que, antes da tomada de qualquer decisão que vincule o Estado por décadas, se consiga antecipar o impacto que todo o tipo de cooperação proposta pode vir a ter, seja ao nível dos recursos humanos e financeiros disponíveis, seja de acordo com as necessidades emergentes da avaliação dos factores securitários e de defesa necessários ao efectivo controlo do território nacional.

31. O Parlamento Nacional, através da Comissão B e em colaboração com a União Inter-Parlamentar, irá no próximo ano, dar início ao processo de instituição da Assembleia Parlamentar do G7+. Para tal, e com vista à melhor condução desta iniciativa recomenda que esta actividade seja realizada no âmbito do projecto do do PNUD no Parlamento, de modo a beneficiar das sinergias e apoio das Nações Unidas na implementação desta iniciativa. Sublinha-se que o PNUD pode recorrer a fundos complementares para o estabelecimento da Assembleia Parlamentar. Neste sentido, recomenda-se que a orçamentação prevista para esta actividade no Parlamento Nacional, seja transferida para o projecto do Parlamento do PNUD;

32. O Parlamento Nacional teve um progresso considerável desde a sua criação em 2002. Ainda assim, os próximos passos para o seu desenvolvimento institucional estão ligados ao fortalecimento das operações do Parlamento, sobretudo em áreas críticas como o processo legislativo, a supervisão do Governo e o envolvimento com a sociedade civil. A instituição continua a enfrentar constrangimentos sérios no que diz respeito aos recursos humanos qualificados e a sua função de supervisão encontra-se dificultada por inadequações sistémicas para empregar eficazmente os procedimentos legais existentes, bem como por um conhecimento técnico limitado específico no setor das áreas técnicas. Neste sentido, o programa de apoio que a UNDP está a começar a implementar, mas que ainda não tem financiamento assegurado, é oportuno e relevante para o funcionamento do Parlamento Nacional. Acresce que, na sequência da complicada situação política atual, que testemunha uma maior polarização dos partidos políticos, convoca o Parlamento



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Nacional a assumir um papel determinante como fórum institucional, onde as posições políticas divergentes serão debatidas e negociadas. Neste sentido, o programa de fortalecimento parlamentar referido, não só seria importante para salvaguardar e o desenvolvimento político positivo de Timor-Leste nos próximos anos, como também contribuirá para ajudar à resolução pacífica dos debates políticos importantes que influenciarão o futuro desta jovem nação. Assim, a Comissão B, recomenda ao Parlamento Nacional que formule um pedido formal de apoio à União Europeia e solicite o apoio do Governo nesta iniciativa através do Gabinete do Ordenador Nacional do Fundo Europeu de Desenvolvimento.

33. Na sequência das visitas de estudo comparativas da Comissão B e ouvidos os membros do Governo durante o período das audiências públicas, verificou-se uma desconformidade entre as várias instituições relativas ao destacamento de seus funcionários para missões diplomáticas. É fundamental estabelecer regras comuns para o destacamento de adidos nas mais diversas missões diplomáticas timorenses. Devem ser criadas regras que harmonizem e regulem aspectos como o nível de funcionário, regalias, vencimentos e outras. Só com um sistema harmonizado se evitam discrepâncias entre as várias instituições que dão origem aos mais diversos tipos de problemas. Assim, a Comissão recomenda ao Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação que estabeleça e coordene uma equipa multi-ministerial que harmonize e regule o destacamento de adidos dos vários ministérios que enviam funcionários para as missões diplomáticas.
34. Recomenda-se igualmente ao Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação que crie condições para a promoção externa dos projectos da ZEESM e TASI MANE. São projectos de interesse nacional para os quais é fundamental atrair investimento estrangeiro para o seu pleno desenvolvimento. Deve por isso, ser criada uma equipa que, beneficiando da rede diplomática timorense, promova e crie condições para atrair investimento externo para este projectos.



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

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

35. Recomenda-se também ao Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação que, no âmbito da promoção externa de Timor-Leste, faça uso da TIA e dos contactos que tem desenvolvido desde a sua criação, para criar condições de atracção de investimento na Indonésia e na Austrália, especialmente em relação ao sector privado.
36. Os deputados recomendam ao Governo que analise em detalhe o Acordo SOFA com os Estados Unidos da América. Que realize um estudo/parecer sobre as suas implicações e eventual presença militar americana na sequência da recuperação do aeroporto de Baucau.
37. É com muita preocupação que a Comissão verificou que o Governo admite celebrar contratos de empréstimo, em 2020, até ao montante de 750 milhões de USD (página 55 do livro Panorama Orçamental). Para a celebração de empréstimos públicos desta dimensão, o Parlamento Nacional, tem necessariamente que ser consultado e, é fundamental deixar claro que o Parlamento Nacional não está em condições de dar um “cheque em branco” ao Governo nesta matéria. Neste sentido, a Comissão recomenda vivamente ao Governo que esclareça detalhadamente para que se destinam estes possíveis empréstimos.

Face ao acima exposto, os deputados da Comissão B, recomendam a devolução da Proposta de Lei do OGE 2020 ao Governo para reformulação. Na reformulação da Proposta de Lei, o Governo deve ter em consideração as circunstâncias actuais do país e, sobretudo, a sua capacidade de execução orçamental.

---

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DA COMISSÃO “D”

### ✓ CONCLUSÕES (Comissão “D”)

Um orçamento de Estado é um instrumento de política económica. No caso de Timor Leste, que não tem moeda própria e por isso não tem política monetária, a política orçamental (volume do OGE e distribuição do seu valor pelas várias áreas de atuação do Estado) é o principal instrumento da política económica do país.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

A política económica, por sua vez, parte da identificação dos principais problemas da vida socio-económica do país e procura (deve procurar...) dar-lhes resposta para os eliminar ou, pelo menos, minorar reduzindo a diferença entre a realidade e o desejável.

Recorrendo a dados estatísticos nacionais e internacionais concluímos que Timor Leste defronta graves problemas de alimentação, de saúde e de educação, havendo problemas de quantidade e qualidade em todas estas dimensões.

Isto é, ainda que haja deficiências ao nível do capital físico do país (nomeadamente infraestruturas) as deficiências no capital humano parece serem mais profundas e de efeitos mais nefastos e duradouros. Daí concluímos que a política económica deve dar prioridade à satisfação das necessidades da melhoria de capital humano o mais rápida e intensamente possível. Isto é tanto mais aconselhável quanto é verdade que nos últimos anos se construíram muitas das infraestruturas necessárias, deixando agora margem de manobra para dar mais recursos àquelas áreas do capital humano em vez de insistir na mesma política assente principalmente no “cimento e alcatrão”. Apostar na “massa cinzenta” é igualmente urgente porque, devido à sua natureza, é sabido que o investimento nela é de longa maturação: quanto mais tarde se apostar nela mais tarde se obterão os resultados necessários.

**O que se sugere é, pois, que haja um re-balanceamento entre os gastos em capital físico e capital humano aumentando significativamente ao longo da presente legislatura os recursos dedicados à melhoria deste último. Meta aconselhável poderá ser chegar ao fim dela com cerca do dobro do que lhe é dedicado agora.**

É com este pano de fundo que devem ser construídos os OGEs do nosso país. Os valores atribuídos a várias áreas da atividade do Estado no presente orçamento NÃO seguem esta orientação prejudicando o DESENVOLVIMENTO do país mesmo que contribua (de forma pouco consistente) para o seu CRESCIMENTO.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Um dos problemas da orientação genérica deste OGE é a de que, apesar de uma aparente identificação da necessidade de melhorar o nível de emprego dos timorenses para que tenham recursos para satisfazer as suas necessidades alimentares, de saúde e de educação, a opção de apostar num crescimento baseado na fileira petrolífera --- muito capital intensiva e, por isso, criadora de relativamente poucos empregos em relação aos necessários --- parece estar em contradição com as necessidades identificadas. Parece, pois, necessário, DESDE JÁ OU, PELO MENOS, NO FUTURO PRÓXIMO alinhar as opções orçamentais com os principais problemas do país e da política económica. É curioso que esta mesma questão tenha sido levantada por eles na conferência com os doadores realizada em maio passado.

A afetação de recursos no OGE de 2020 (e os demais OGE) deve, pois, ser “lida” à luz da necessidade de melhorar aqueles **três objetivos identificados acima: melhoria da situação alimentar do país, melhoria da saúde e melhoria da (quantidade e qualidade da) educação dos timorenses.** Tudo isto num quadro de **aumento do número de empregos dignos e produtivos e de luta contra a pobreza.**

Recordem-se aqui, para ilustrar o que se passa, os valores da execução do Fundo de Infraestruturas no fim de Outubro/19:



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Despesas do OGE19 até ao fim de Outubro/19							
	Orçamento	Compromissos	Obrigações	Real	Saldo	Execução %	Exec REAL%
Total	1 478 983 976	107 930 942	126 142 292	831 344 580	413 545 168	64,7%	56%
Comissão de Administração do Fundo Infraestrutura - FI	367 535 630	19 904 978	29 595 154	138 080 585	179 954 912	45,6%	38%
<b>SUB-PROGRAM</b>							
<i>Irrigação</i>	2 472 209	350 000	982 443	-	1 139 766	39,7%	0%
Plano mestre	3 748 033	2 138 166	-	65 620	1 544 248	1,8%	2%
Esgotos	500 000	-	-	-	500 000	0%	0%
Desenvolvimento Urbano e Rural	9 488 000	1 985 085	1 376 652	2 623 348	3 502 915	42,2%	28%
<b>Edifícios Públicos</b>	<b>3 068 582</b>	<b>1 250 000</b>	<b>163 555</b>	<b>150 109</b>	<b>1 504 918</b>	<b>10,2%</b>	<b>5%</b>
<i>Escolas</i>	448 863	-	-	65 128	383 735	14,5%	15%
<i>Universidades</i>	500 000	-	-	-	500 000	0%	0%
<b>Energia Eléctrica</b>	<b>15 324 900</b>	<b>317 698</b>	<b>759 366</b>	<b>4 277 093</b>	<b>9 970 743</b>	<b>32,9%</b>	<b>28%</b>
Equipamento Informatica	6 107 917	-	-	1 210 010	4 897 907	19,8%	20%
<i>Hospital / Clínica</i>	1 114 442	-	-	-	1 114 442	0%	0%
Sub Programa Segurança	3 762 765	184 440	-	2 459	3 575 867	1%	0%
Sub Programa Defesa	2 001 358	1 402 464	-	-	598 894	0%	0%
Monumentos	500 000	500 000	-	-	-	0%	0%
<b>Aeroportos</b>	<b>5 000 000</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>4 564 998</b>	<b>435 002</b>	<b>91,3%</b>	<b>91%</b>
<b>Estrados e Pontes</b>	<b>45 600 000</b>	<b>1 171 781</b>	<b>12 112 292</b>	<b>8 539 708</b>	<b>23 776 219</b>	<b>45,3%</b>	<b>19%</b>
Petrolio e Gas	4 249 000	-	-	217 555	4 031 445	5,1%	5%
Aeroportos	12 554 786	94 547	-	178 321	12 281 918	1,4%	1%
Estradas	198 306 506	7 085 348	12 158 812	98 150 735	80 911 611	55,6%	49%
Pontes	9 978 756	325 436	38 193	5 761 493	3 853 634	58,1%	58%
<b>Portos</b>	<b>2 177 638</b>	<b>400 000</b>	<b>194 684</b>	<b>187 664</b>	<b>1 395 291</b>	<b>17,6%</b>	<b>9%</b>
Preparação de Desenhos e Supervisao-Novos Projectos	3 926 662	800 000	-	222 222	2 904 440	5,7%	6%
Programa do Sector Turismo	270 500	-	-	-	270 500	0%	0%
Programa de Empréstimos	15 610 000	-	-	5 921 110	9 688 890	37,9%	38%
Programa Sector das Finanças	3 900 000	-	1 212 803	1 687 197	1 000 000	74,4%	43%
Programa do Sector Juventude e Desporto	2 801 006	646 715	424 053	344 411	1 385 827	27,4%	12%
Comissão de Administração do Fundo Infraestrutura - FI	1 127 023	20 300	168 233	767 680	170 810	83,0%	68%
<b>Programa de Manutenção e Reabilitação</b>	<b>12 996 684</b>	<b>1 233 000</b>	<b>4 068</b>	<b>3 143 725</b>	<b>8 615 891</b>	<b>24,2%</b>	<b>24%</b>

O que dissemos atrás é bem ilustrado com o que se passa na distribuição de recursos no Fundo de Infraestruturas. Até ao fim de Outubro passado houve 125 milhões de USD pagos realmente nos programas de infraestruturas (aeroportos, portos, estradas) e... 65 mil (repetimos: MIL!) nos programas dos setores da agricultura, saúde e educação. Repare-se ainda que a taxa de execução real em 3 dos 4 programas destas áreas era, naquela data, de... 0%! A do programa de escolas era de 15%.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

FUNDO DE INFRAESTRUTURAS 2020 e 2019					
PROGRAMAS DO FI (milhões USD)	2020	2019	% execução		
			média vários anos	% do FI 2020	% do FI 2019
Agricultura	2,56	2,47	68	0,8%	0,7%
Água e saneamento	3,80	3,75	21	1,1%	1,0%
Desenvolvimento urbano e rural	12,05	9,49	46	3,6%	2,6%
Eletricidade	16,96	15,32	88	5,0%	4,2%
Portos	1,10	2,18	86	0,3%	0,6%
Aeroportos	8,85	12,55	54	2,6%	3,4%
Tasi Mane	16,45	60,60	46	4,9%	16,5%
Sistema financeiro e infraestruturas	5,30	3,90	80	1,6%	1,1%
Informática	15,37	2,86	48	4,6%	0,8%
Juventude e desporto	1,83	2,80	54	0,5%	0,8%
Saúde	0,65	1,11	33	0,2%	0,3%
Turismo	0,51	0,27	63	0,2%	0,1%
Educação	5,41	0,95	38	1,6%	0,3%
Segurança e defesa	4,53	3,26	37	1,3%	0,9%
Pontes	5,87	9,98	48	1,7%	2,7%
Estradas	129,17	127,42	87	38,4%	34,8%
Empréstimos	73,00	87,00	30	21,7%	23,7%
Edifícios públicos	10,43	3,06	33	3,1%	0,8%
Solidariedade social	0,50	0,50	57	0,1%	0,1%
Preparação de desenhos e supervis	13,99	3,93	19	4,2%	1,1%
Manutenção e reabilitação	7,77	13,00	48	2,3%	3,5%
<b>total</b>	<b>336,10</b>	<b>366,40</b>	<b>52</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
agricultura+educação+saúde	8,62	4,53		2,6%	1,2%
idem+turismo	9,13	4,80		2,7%	1,3%

Na linha do que dissemos, interessamos principalmente as percentagens afetas a programas da área da educação, da saúde e da agricultura no OGE 2020.

Como se pode verificar o total previsto para estas três rubricas do FI foi de 1,2% em 2019 e será de 2,6% em 2020 devido principalmente ao aumento de 0,3% para 1,6% dos gastos em educação.

Se a estes somarmos a verba destinada a um setor identificado como muito importante na estratégia de crescimento como é o Turismo, a soma dos 4 programas passa a ser de 2,7% em 2020.

O conjunto dos 3 programas referidos em primeiro lugar têm um total alocado inferior a 8 dos programas individuais, desde os 38,4% das estradas aos 3,1% para edifícios públicos (administrativos). O programa de educação, por exemplo, é apenas 4,6% do das estradas.

Estes números ilustram bem a pouca atenção que têm merecido os investimentos nos setores de capital humano e da agricultura, situação que é necessário modificar.

Se às percentagens acima do Fundo de Infraestruturas adicionarmos os valores das despesas correntes teremos o seguinte resultado:

Educação: MinEducação + MinEnsinoSup + FDCH + FI\_educação = 164,7 milhões de USD (8,4% do OE20)

Saúde: MinSaúde + HCGV + FI\_saúde = 73,6 milhões (3,8% do OE20)



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Agricultura: MinMAP + FI\_agricultura = 29,4 milhões (1,5% do OE20)

TOTAL = 267,7 milhões, cerca de 13,7% do total de 1.950 milhões do OE20.

Note-se que vários indicadores apontam para o fato de parte da corrupção estar ligada a projetos de estradas e outras infraestruturas pelo que se deve colocar a hipótese de que o combate à corrupção tem de passar pela revisão dos procedimentos em relação a estes projetos (aumentando a auditoria aos mesmos) e reduzir o seu volume.

Em relação ao **OGE2020 pensamos que ele atingiu um valor exagerado**, exigindo um esforço de financiamento pelo **Fundo Petrolífero** que, não sendo necessariamente em causa a sua solidez financeira a curto prazo, vai certamente condicionar, a manter-se a tendência da atual proposta orçamental e as previsões nela existentes para o futuro, **condicionar a sua capacidade de financiar orçamentos de próximos anos.**

Não estamos apenas perante um problema de **QUANTIDADE**. Estamos também, e talvez mais importante, a falar de um problema de **QUALIDADE** do orçamento. Esta pode ser vista em duas perspetivas: a ESTRUTURA DAS DESPESAS e a qualidade do PROCESSO ORÇAMENTAL.

Quanto a este último parece evidente a necessidade de o melhorar pois fica-se com a impressão de que muitos valores orçamentados pelos Ministérios são mal fundamentados --- nomeadamente mal enquadrados pelas suas políticas ---, sendo que alguns têm classificações erradas (subsídios classificados como capital menor?).

Quanto à ESTRUTURA DAS DESPESAS parece evidente que se está a caminhar num percurso errado, com a percentagem de OGE destinado a “Bens e Serviços” --- isto é, a CONSUMO (público) --- a aumentar e a percentagem destinada a “capital de desenvolvimento” --- isto é, a INVESTIMENTO --- a diminuir.





PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

É situação que aconselhamos vivamente o Governo e os colegas deputados a, em sede de discussão na generalidade e na especialidade, tomar em devida consideração, retirando daí as necessárias conclusões, nomeadamente **rever (profundamente?) a proposta de OGE em discussão diminuindo as despesas de consumo público e aumentando o investimento --- nomeadamente nos setores da agricultura/alimentação, saúde e educação ao mesmo tempo que se reduz significativamente o seu montante global.**

Este processo de reequilíbrio do orçamento para uma estrutura mais “saudável” e enriquecedora do nível de vida dos timorenses no longo prazo deve ser feito ao mesmo tempo da redução da QUANTIDADE do OGE2020.

	Lei OGE20 - meio 2019 (milhões USD)	Variação %
Salários e vencimentos	25,4	12%
Bens e serviços	204,7	39%
Transferências públicas	129,1	38%
<b>TOTAL da despesas corrente</b>	<b>359,2</b>	<b>33%</b>
Capital menor	48,2	964%
Capital de desenvolvimento	139,1	44%
<b>TOTAL da despesa de capital</b>	<b>187,3</b>	<b>58%</b>
<b>Teto para o OGE2020 (1600)</b>	<b>-350</b>	<b>-22%</b>

Não sendo a solução ideal (essa seria, eventualmente, um teto de cerca de 1200-1300 milhões de USD, a “yellow road” muitas vezes anunciada mas nunca cumprida), sugerimos que se tome como guia o teto de 1600 milhões de USD que consta do OGE20 intermédio “ensaiado” a meio

deste ano no documento “Pre-Budget Statement 2020 *Including the 2019 Mid-Year Report*” .

Não podemos terminar sem chamar a atenção de um outro problema de ESTRUTURA do OGE20: o do enorme aumento, de 2019 para 2020, das dotações orçamentais para “bens e serviços” (+55%!), das transferências (+28%) e do capital menor (+69%).

Em relação à primeira e tendo em consideração a experiência passada, temos sérias dúvidas sobre a capacidade da sua execução pelo Estado. Isto pode significar que o Governo, ao reforçar tão significativamente os valores das várias categorias e, dentro delas, das suas rubricas, preferiu aumentar (?) a taxa de não execução das várias rubricas em vez de permitir a transferência de valores de umas para outras, agora proibidas. Isto pode ser perigoso ao incentivar os responsáveis pelas instituições a gastar os recursos à



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

sua disposição PELO VOTO DOS DEPUTADOS DO PN mesmo com risco da menor eficiência desses gastos. Ora, Timor Leste defronta uma necessidade urgente de melhorar a sua eficiência em todos os domínios.

Em relação às transferências reconhecemos que as há de várias naturezas: uma transferência para o MPRM --- com destino último a Timor Gap --- não tem a mesma justificação de uma transferência para os sucos ou para o Ministério da Educação para fazerem pequenas obras de interesse (?) local e para tratar da recuperação de escolas através de transferências para as comunidades.

Este último tipo de transferência, aparentemente uma boa solução para o maior envolvimento das comunidades locais na definição das suas prioridades e na solução dos problemas locais, pode manifestar-se desastroso em termos de eficácia e transparência do uso de recursos se não for acompanhado da transferência de capacidades técnicas para o bom uso dos recursos.

Dáí preferimos que sejam PREVIAMENTE criados organismos regionais (envolvendo vários municípios contíguos) de apoio técnico às entidades locais. A (excessiva) municipalização sem uma (prévia e preferível) regionalização que crie escalas de capacidades técnicas pode fomentar o mau uso de recursos e, mesmo, a corrupção local -- o que é necessário evitar.

✓ **RECOMENDAÇÕES (Comissão “D”)**

1. Tendo em consideração tudo o que fica dito, a Comissão “D” recomenda
2. Que seja reduzido significativamente o valor global do OGE2020 para um nível mais próximo dos níveis executados nos anos anteriores, isto é, para cerca de 1300-1400 milhões de USD;



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

3. No limite, não deve ser ultrapassado o montante proposto em meados deste ano pelo Ministério das Finanças e que era de cerca de 1600 milhões de USD;
4. Que a redução a que se irá proceder incida principalmente nos montantes previstos para “bens e serviços” e para “transferências --- que consideramos exagerados;
5. A redução do valor da categoria “bens e serviços” deve ter em atenção a necessidade de o Estado não ser o dinamizador de uma “economia de consumo” mas sim de uma “economia de produção”;
6. O OGE não precisa apenas de ver reduzido o seu montante global mas também a sua estrutura dando uma importância crescente aos gastos para melhoria do capital humano do país;
7. A revisão do montante e da estrutura do OGE deve refletir as opções da política económica do país, nomeadamente o seu Plano Estratégico de Desenvolvimento, devendo evitar-se situações em que esta não se reflète no montante e, principalmente, na estrutura do OGE. É a “política económica” e aquele PEDN que deve condicionar a afetação de recursos do OGE;
8. Note-se que outro problema que nos leva a ter uma opinião negativa sobre a proposta do OGE2020 é que não vemos o governo com capacidade para o executar, como o demonstra a taxa de execução atual do OGE19;

Há também uma forte dúvida sobre o nível de recurso aos meios do Fundo Petrolífero e a sua sustentabilidade a prazo --- ainda por cima por parte deles se destinar a meios de consumo (“bens e serviços” e boa parte das “transferências”) e não de investimento (capital de desenvolvimento).



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

---

### CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DA COMISSÃO “E”

#### ✓ CONCLUSÕES (Comissão E)

Considerando as audições públicas efetuadas ao MOP, MTC e MPIE e também aos Institutos e Agências por aqueles tutelados, a Comissão E apresenta as **conclusões** seguintes:

A proposta do Orçamento Geral do Estado para 2020 apresentada pelo Governo cifra-se no valor de 1,950 bilhões de dólares, o que constitui um aumento de 26,3% face ao OJE 2019.

A proposta de Orçamento Geral do Estado 2020 não considerou o RSE;

O Aumento de dotação para as categorias “ Bens e Serviços” e “Transferências Públicas” constituem uma séria preocupação para esta Comissão porquanto não devidamente justificado;

Baixa execução orçamental do Orçamento Geral do Estado para o ano financeiro de 2019;

Falta de coordenação entre o MOP, ADN, Municípios e outras linhas Ministeriais o que coloca em causa a prossecução das políticas definidas;

Alocação incorreta das despesas na respectiva categoria orçamental em alguns Ministérios e Institutos;

Não observância das regras de aprovisionamento e contratação pública em alguns projetos em curso, designadamente aqueles já implementados, mas sem conhecimento oficial pelo Governo (por exemplo, projetos de emergência);

Problemas na execução de projetos em curso (Questões técnicas e de projeto em estrada no município de Manatuto, a título exemplificativo);

Reduzido número de projetos que se traduzam num “efeito multiplicador” para Timor-Leste que possibilitem o incremento no volume de receitas;

Falta de entendimento e consideração da estrutura orçamental, designadamente no que respeita à competência para aprovação de novos projetos avaliados entre 1 (um) até 5 (cinco) milhões de dólares;

Dificuldades na execução de 48 (quarenta e oito) dos 143 (cento e quarenta e três) projetos de infraestruturas em curso no país (pontes e estradas), designadamente no que se refere à



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

implementação e cumprimento do regime de aprovisionamento e contratação pública em vigor.

✓ RECOMENDAÇÕES (Comissão E)

Dificuldades de execução em alguns projetos de electricidade, água e saneamento não incluídos na “listagem” dos projetos referidos no ponto 10, designadamente no que respeita à implementação e cumprimento do regime de aprovisionamento e contratação pública em vigor.

Neste sentido e considerando o supra exposto, a Comissão de Infraestruturas apresenta as seguintes **recomendações**:

**Ao Ministério das Obras Públicas (MOP)**

As viagens ao estrangeiro efectuadas pelo Ministério devem ter resultados visíveis e aplicabilidade directa no terreno;

Todos os projetos de empréstimo devem ser alvo de um controlo de implementação na medida em que existem obras em curso que não se encontram em conformidade com a situação real, no sentido de melhor coordenação entre o MOP, ADN, empresa construtora e a competente supervisão para garantir a qualidade dos projetos;

Redução do valor proposto para as dotações no OJE 2020 relativamente à categoria “Bens e Serviços”, “Capital Menor”, “Capital de Desenvolvimento” e “Transferências Públicas”;

Identificação e verificação dos Projetos de Emergência que já foram implementados pelas Companhias, mas ainda não obtiveram o reconhecimento por parte do Governo, bem como a sua regularização;

Melhor sistema na gestão de recursos humanos, obedecendo ao princípio “*The right man on the right place*”;

Eliminação ou redução das viagens ao estrangeiro que não produzam resultado directo no desenvolvimento das infraestruturas nacionais;



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

Implementação de uma melhor política na distribuição do orçamento por todo o território de Timor-Leste, no que respeita à área de infraestruturas;

Aumento de verbas a alocar no OJE 2021 para programas de reabilitação de pontes e estradas em Municípios mais que mais necessitem;

Melhor coordenação entre o Ministério, ADN, Municípios e outras linhas Ministeriais que detenham projetos em curso;

Manutenção das estradas na cidade de Díli a cada 5 (cinco) anos;

**À Direção-Geral da Eletricidade**

Identificação dos projetos de eletrificação já concluídos e os demais em curso, bem como a identificação e resolução daqueles em que as respectivas comunidades continuam ainda sem acesso a eletricidade por falta de emissão do competente contrato com as Companhias;

Distribuição obrigatória de contadores de eletricidade para todos os Distritos;

Aplicação de política mais eficaz que possibilite o aumento das receitas de consumo de eletricidade, na medida em que a alocação na categoria “Bens e Serviços” – Combustíveis, tem um valor superior face ao valor arrecadado – 147 MUSD;

Verificação de dívidas de combustível existentes desde 2018 e consequente regularização;

Verificação e resolução da falta de acesso a eletricidade em alguns Sucos;

Implementação de mecanismos que possibilite o aumento de receitas da EDTL, bem como submissão de competente relatório a esta Comissão;

Exclusão do valor alocado na proposta de OJE 2020 para compra de veículos na Direção da Eletricidade e Finanças;

Implementação de transformadores de última geração;

Transparência e clareza no processo de compra de combustíveis que suportam as centrais elétricas de Hera e Betano, bem como no que respeita ao valor total das dívidas existentes com posterior submissão de relatório a esta Comissão;



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

### **À Direção-Geral de Água e Saneamento**

Aumento das receitas do “Pré-Pago”, designadamente as receitas provenientes de “taxa de água”;

Melhoramento do sistema de distribuição de água em todos os Municípios;

Implementação, a curto prazo, de “Master Plan” de conectividade de fornecimento de água potável no território de Timor-Leste, designadamente no município de Covalima, Bobonaro, Ermera e Manatuto, com particular urgência nos Sucos de Dato Rua e Dato Tolu para canalizar a água para todo o Município;

### **Ao Secretariado dos Grandes Projetos (SGP)**

Supervisão dos projectos deve ser efectuada por técnico já com experiência comprovada para o efeito;

Identificação e verificação dos 143 (cento e quarenta e três) projectos já previstos no OGE 2018 e 2019 no que respeita a pagamentos, bem como à falta deles, em consequência da não celebração do respectivo contrato entre o Estado e as Companhias;

### **Ao Instituto de Gestão de Equipamentos (IGE)**

Em caso de normalização de leitos do rio ou deslizamento de terras, não se considere necessário o envolvimento das Companhias, podendo o IGE, de acordo com a sua capacidade técnica ao nível de maquinaria pesada, efectuar a intervenção, possibilitando, assim, o incremento das suas receitas próprias.

### **Ao Ministério do Planeamento e do Investimento Estratégico (MPIE)**



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

### COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Eliminação do orçamento para viagens ao estrangeiro;

Coordenação com o MOP no sentido de obtenção de consenso na resolução da questão que envolve alguns projetos no que respeita à não celebração de contrato entre a Companhia e o Governo;

Capacitação de Género relacionado com treinamentos efetuados no estrangeiro;

Implementação de projetos que possuam “efeito multiplicador” para Timor-Leste;

Consideração prévia da Lei do Fundo de Infraestruturas face ao despacho do Primeiro-Ministro no que respeita à aprovação de novos projetos, designadamente para aqueles que se encontram avaliados entre 1 milhão de dólares e 5 milhões de dólares;

### **À Autoridade Nacional de Desenvolvimento (ADN)**

Implementação de novos recursos técnicos de engenharia (processo de recrutamento), por forma a melhorar os serviços públicos de engenharia nos termos das suas funções;

Adopção de políticas que permitam a recolha de receitas através do seu Laboratório;

Incremento de orçamento para contratação de Consultores de Projeto por forma a melhorar a capacidade técnica e de verificação;

Contemplanção nos planos de construção relativos a projetos futuros de soluções respeitantes à acessibilidade de pessoas com deficiência;

Construção de estacionamento para veículos no que respeita ao novo projeto de jardim situado em frente à Igreja de Motael;





PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

### COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Obediência às normas de aprovisionamento e contratação pública em vigor no que respeita à adjudicação de novos projetos;

Incremento na coordenação entre a ADN, o MOP e Consultores de Projetos relativamente a projetos do Fundo de Infraestruturas e projetos de empréstimo;

Análise da percentagem de pessoas do sexo feminino que participaram na implementação de projetos;

#### **Ao Ministério dos Transportes e Comunicações**

Implementação de política de educação para os motoristas de transportes públicos sobre Código da Estrada;

Coordenação com Polícia de trânsito para resolução da questão da falta de documentação legal dos veículos de transportes públicos;

Incremento e diversificação dos canais de receitas próprias, criando, para tal, a regulamentação da legislação em vigor que possibilite a referida cobrança;

Alocação correcta das despesas na devida categoria orçamental;

Eliminação ou diminuição das viagens ao estrangeiro que não são estritamente necessárias;

Incremento nos níveis de atendimento ao público dentro do país;

Disponibilização à Comissão de Infraestruturas de lista de despesas afetas à categoria “Bens e Serviços”;

Incremento de orçamento para a categoria “Bens e Serviços”, designadamente para a Direcção Nacional de Transportes Terrestres;

Resolução da questão dos adesivos escuros no para-brisas dos veículos que contribuem para a sinistralidade rodoviária no país;

Prioridade na resolução do problema afecto ao barco “Nakroma” em detrimento da compra de uma nova embarcação, priorizando a sua actuação de acordo com critérios de necessidade;

Estudo mais aprofundado sobre a compra de uma nova embarcação;



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

Incremento organizacional no que respeita às vias de circulação terrestre, identificando as Direções com mais problemas;

Controlo rigoroso na atribuição de licença de condução aos motoristas dos transportes públicos, bem como aos demais condutores;

Rotação dos funcionários indisciplinados nas áreas, direções e serviços de cobrança de receitas;

Controlo de qualidade das tintas utilizadas na pintura de estradas;

Informação clara e transparente da lista dos assessores do MTC, bem como a sua divulgação à Comissão de Infraestruturas;

Maior transparência e clareza em todos os investimentos públicos, bem como a consequente necessidade de retorno económico e financeiro que daqueles possam advir;

Instalação de uma clínica médica na embarcação “Nakroma”;

Resolução do impasse no plano de remodelação do Aeroporto Internacional Nicolau Lobato relativamente ao financiamento por parte da JICA;

Construção de novo terminal para passageiros, bem como melhor organização de terminais e estacionamento de veículos no Aeroporto Internacional Nicolau Lobato;

Resolução e normalização dos preços de bilhetes de avião comercializados pela empresa GARUDA e suas afiliadas;

Consideração para o desenvolvimento na instalação do Portal dos Municípios.

**À Administração de Aeroportos e Navegação Aérea de Timor-Leste (ANATL, E.P.)**

Prioridade e enfoque particular para questões de segurança no Aeroporto Internacional Nicolau Lobato;

Reativação dos aeroportos encerrados;



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

**À Autoridade da Região Administrativa Especial de Oé-Cusse Ambeno (RAEOA-ZEESM)**

Realização de estudo de modelo de desenvolvimento aplicável em outros países com particular sucesso na cobrança de receitas e consequente aplicação na Região;

Prestação de informação clara e transparente sobre embarcação “Haksolok”, questão que se encontra sem resolução;

Avaliação sobre os problemas surgidos na implementação da política de desenvolvimento da RAEOA-ZEESM;

Resolução da problemática relativa ao estatuto do Posto Administrativo de Ataúro;

Criação de website que possibilite o acesso em tempo real aos dados relativos ao orçamento da Região, bem como a sua execução orçamental;

Eliminação ou redução das viagens aos estrangeiros que não se considerem fundamentais para o desenvolvimento da Região;

Resolução do problema de abastecimento de água potável para as comunidades que ainda se encontram sem acesso;

Compensação às comunidades que sofreram ou venham a sofrer impacto negativo com a implementação de projetos na Região;

**Ao Ministério das Finanças (MF)**

Alocação de Orçamento de Contingência para situações de emergência nos Municípios;

Coordenação com o MOP e MPIE para resolução dos projetos consignados nos OJE 2018 e OJE 2019 e que ainda não dispõe de contratos assinados entre as Companhias e o Estado;

Melhoramento no acesso às informações no Portal de Transparência;

Incremento das receitas relacionadas com a emissão e prorrogação de “Visas”;



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

### COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Disponibilização à Comissão de Infraestruturas de relatório sobre as receitas do Fundo de Infraestruturas;

Incrementar a capitalização do Banco BNCTL;

Alocação correcta das despesas e/ou receitas na devida categoria orçamental.

---

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DA COMISSÃO “F”

### ✓ CONCLUSÕES (Comissão “F”)

1. A alínea e) do artigo 23.º da PPL contém um manifesto lapso, que deve ser corrigido nos seguintes termos. Nessa alínea, onde se lê: “Tabelas V.1 e VI.2 do Anexo II à presente lei, com o total das receitas do INSS e do FRSS, por classificação económica”, deve ler-se: “Tabelas V.1 e V.2 do Anexo II à presente lei, com o total das receitas do INSS e do FRSS, por classificação económica”.
2. Na alínea u) do artigo 3.º referente à definição de “transferências públicas” a expressão “concessões públicas” não se afigura correta, pelo que a mesma deve ser corrigida para “subvenções públicas”, por ser a que se encontra prevista na Lei do Orçamento de Gestão Financeira [artigo 22.º, n.º 3, alínea e)].
3. No que respeita à sua configuração formal, a PPL em análise obedece, na sua generalidade, as regras essenciais de logística formal, cumprindo os requisitos formais de apresentação das propostas de lei, nos termos constitucionais e regimentais.
4. Quanto aos demais requisitos constitucionais e legais, como já se disse, a PPL, na parte referente ao Orçamento Geral do Estado, versa sobre matéria integrada no domínio de competência legislativa absolutamente reservada do Parlamento Nacional, foi apresentada ao Parlamento pelo Governo, mostrando-se a iniciativa e a competência legislativas constitucionalmente definidas nos artigos 97.º, n.º 1, alínea c), 115.º, n.º 1, alínea d), 145.º, n.º 1, da CRDTL e no artigo 162.º do RPN.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

5. A Lei do Orçamento e Gestão Financeira, que é lei de valor reforçado, dispendo, nos artigos 22.º a 29.º, sobre o conteúdo formal e a estrutura da Lei do Orçamento Geral do Estado, não determina a inclusão do orçamento da segurança social naquela.
6. A integração do Orçamento da Segurança Social no Orçamento Geral do Estado contraria também o disposto nos 24.º e 25.º da Lei do Orçamento e Gestão Financeira, traduzindo-se numa ilegalidade qualificada, por violação de lei com valor reforçado.
7. A integração do Orçamento da Segurança Social no Orçamento Geral do Estado contraria também o disposto nos n.ºs 2 e 4 do artigo 61.º da Lei de Criação do Regime Contributivo de Segurança Social, traduzindo-se numa ilegalidade qualificada, por violação de lei com valor reforçado.
8. Algumas normas constantes da PPL, designadamente as referentes às alterações orçamentais, utilização da reserva de contingência e sobre participação em projetos estratégicos, suscitam a questão de conformidade com a Constituição e com a Lei do Orçamento e Gestão Financeira, o que pode traduzir-se numa inconstitucionalidade ou numa ilegalidade qualificada.
9. As regras de alterações orçamentais previstas no artigo 11.º da proposta de lei do Orçamento Geral do Estado para 2020 violam diretamente as normas sobre alterações orçamentais constantes do artigo 38.º da Lei do Orçamento e Gestão Financeira, sendo, por isso, ilegal.
10. Na medida em que proíbe alterações orçamentais entre títulos e capítulos, bem como entre categorias e rubricas, dos SSAAF, OASRP e SFA, o disposto no n.º 1 do artigo 11.º da PPL suscita a questão da sua conformidade com o estatuído nos n.ºs 1 e 2 do artigo 38.º da Lei do Orçamento e Gestão Financeira.
11. As regras sobre alterações orçamentais constantes dos n.ºs 1 e 2 do artigo 38.º da Lei do Orçamento e Gestão Financeira autorizam que os Ministros a determinar a transferência de verbas dos serviços que não dispõem de autonomia administrativa e financeira de um Ministério ou Secretaria de Estado, desde que o montante da transferência não exceda os 20% da dotação orçamental a partir do qual o montante é transferido, mediante autorização do Ministro das Finanças.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

12. As regras sobre alterações orçamentais constantes do n.º 4 da Lei do Orçamento e Gestão Financeira autorizam o Governo a transferir verbas do orçamento dos serviços que não dispõem de autonomia administrativa e financeira entre diversos capítulos, ou seja entre direções do mesmo Ministério.
13. O disposto no artigo 12.º da PPL suscita a questão da sua conformidade com o disposto no artigo 37.º da Lei do Orçamento e Gestão Financeira. É que, o artigo 37.º da Lei do Orçamento e Gestão Financeira apenas autoriza que, em caso de necessidades urgentes e imprevistas, o Ministro das Finanças transfira parte de uma dotação orçamental para despesas de contingência para um Programa de um Ministério ou Secretaria de Estado.
14. As alterações aos orçamentos dos serviços que não dispõem de autonomia administrativa e financeira seguem as regras estabelecidas no artigo 38.º da Lei do Orçamento e Gestão Financeira.
15. O disposto no artigo 17.º da Lei do Orçamento Geral do Estado coloca um problema de conformidade com a regra da discriminação das receitas e das despesas consagrada no n.º 2 do artigo 145.º da Constituição e no n.º 1 do artigo 7.º da Lei do Orçamento e Gestão Financeira, podendo traduzir-se numa inconstitucionalidade e numa ilegalidade qualificada, por violação de lei com valor reforçado.
16. Ao não estabelecer o montante e as condições da concretização da participação do Estado em investimentos estratégicos com participação de capital privado e as condições para a sua efetivação a PPL suscita a questão de transparência, porque subtrai aquele investimento do controlo político e jurídico, e o problema de conformidade com a regra da discriminação estabelecida na Constituição e na lei, artigos 145.º, n.º 1, da Constituição, e 7.º da Lei do Orçamento e Gestão Financeira, o que pode traduzir-se numa inconstitucionalidade e numa ilegalidade qualificada.
17. Na verdade, a remissão da definição da regras sobre a participação do Estado em investimentos estratégicos com participação de capital privado para decreto do Governo, que é um regulamento, por não estar sujeito à promulgação e à apreciação parlamentar, foge ao controlo jurídico e político do Presidente da República e do Parlamento Nacional.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

18. A PPL suscita problemas de conformidade constitucional e legal suscetíveis de conduzir à sua inconstitucionalidade e ilegalidade que devem ser expurgadas no âmbito de apreciação e aprovação da mesma na especialidade.
19. As explicações dadas pelas entidades ouvidas relativamente à alocação de verbas em algumas categorias orçamentais, designadamente no que se designou “Fundo de capital rotativo”, não foram esclarecedoras.
20. O que se designou “fundo de capital rotativo” configura um verdadeiro empréstimo de dinheiro pelo Estado aos cidadãos, o que é expressamente proibido pela Lei do Orçamento e Gestão Financeira. Por outro lado, a inclusão do designado “fundo de capital rotativo” para “empoderar” mulheres das zonas rurais não leva em consideração a delcração de Maubice sobre a matéria.
21. As diversas entidades ouvidas não lograram esclarecer as razões que justificam os aumentos de verbas alocadas em algumas categorias orçamentais, com destaque para a categoria “Bens e serviços” e “Transferências públicas”.
22. Os membros do Governo e os responsáveis dos serviços que participaram na audiências públicas não conseguiram esclarecer aos Deputados os conteúdos dos planos anuais dos respetivos departamentos do Governo e serviços, alegando que os referidos planos foram concebidos pela UPMA, de forma unilateral.
23. O orçamento alocado ao Ministério para os Assuntos dos Combatentes da Libertação Nacional contém verbas inscritas na categoria “Bens e serviços”, que deviam estar na categoria “Salários e vencimentos”, dado que se destinam ao pagamento das contribuições obrigatórias para a Segurança Social no valor correspondente a 6% dos salários de cada funcionário.
24. O orçamento alocado ao Ministério da Saúde contém verbas inscritas na categoria “transferências públicas”, mas porque se destinam à construção de clínicas e moradias para a residência dos médicos, devem ser deslocadas para a categoria “capital de desenvolvimento”.
25. O articulado da PPL não cria “fundos de reserva” e “fundo de capital rotativo”, que ainda não foram ainda criados por lei.



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

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

26. A alocação de verbas para “fundos de reserva” e “fundo de capital rotativo” ofende a Lei do Orçamento e Gestão Financeira, designadamente os artigos 22.º a 29.º e 32.º.
27. Que o template elaborado pela UPMA, sem conhecimento dos Ministérios e Secretarias de Estado e serviços, dificulta a execução do orçamento e a fiscalização da execução do orçamento.
28. A Comissão “F” não tem tido acesso à execução do orçamento dos serviços que integram a área da sua competência material provenientes dos Parceiros do Desenvolvimento da República Democrática de Timor-Leste.
29. Os diversos planos anuais são inconsistentes e não estão em conformidade com os elementos constantes nos outros livros, sendo disso exemplo “gestão e utilização do orçamento de reserva” aparece no Livro 2, mas não aparece nos Livros 4-A e 4-B.
30. As verbas destinadas aos salários e vencimentos dos funcionários da Comissão dos Direitos das Crianças estão inscritas no orçamento destinado ao Ministério da Solidariedade Social e Inclusão.

✓ **RECOMENDAÇÕES (Comissão “F”)**

Em face das conclusões enumeradas acima, a Comissão “F” formula as seguintes recomendações:

1. Sejam eliminadas as normas identificadas neste parecer setorial que suscitam questões de conformidade da PPL com normas e princípios constitucionais e legais, em conformidade com as conclusões antecedentes.
2. Seja separado o Orçamento da Segurança Social da PPL de modo a que sejam observadas as disposições constantes da Lei do Orçamento e Gestão Financeira e que cria o Regime Contributivo da Segurança Social, que deve ser objeto de lei autónoma.
3. Seja incluído no articulado da PPL norma expressa que determina a aprovação dos diversos planos constantes do Livro 2 em que se baseia o Orçamento Geral do Estado.





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

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

4. Sejam eliminadas do Orçamento Geral do Estado as verbas alocadas para o que ali se designa “fundo de reserva” e “fundo de capital rotativo”. Ou, em alternativa, sejam reconfigurados de modo a se salvaguardar a conformidade da PPL com as disposições constantes dos artigos 21.º e 32.º da Lei do Orçamento e Gestão Financeira.
5. Que se proceda à alteração ou adaptação do template da UPMA, tendo em conta que o mesmo vem dificultando a execução do orçamento dos Ministérios, Secretarias do Estado e demais serviços públicos.
6. Que o Orçamento Geral do Estado seja preparado e elaborado pelo Ministério das Finanças, evitando que a UPMA assuma, sem articulação e coordenação com os departamentos com os Ministérios e Secretarias de Estado e serviços públicos relevantes, papel central na sua elaboração técnica.
7. Que a alocação de verbas no Orçamento Geral do Estado destinadas ao “empoderamento” de mulheres deve ter em consideração a declaração de Maubice sobre a mesma matéria.
8. Sejam eliminadas ou transferidas para o Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano as verbas inscritas em rubricas e categorias orçamentais destinadas a cobrir despesas com a frequência de cursos de mestrados e de especialização, por representar duplicação de verbas previstas no orçamento do Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano.
9. Seja transferida, no orçamento alocado ao Ministério para os Assuntos dos Combatentes da Libertação Nacional, verbas inscritas na categoria “Bens e serviços”, que se destinam ao pagamento das contribuições obrigatórias para a Segurança Social no valor correspondente a 6% dos salários de cada funcionário, para a categoria “Salários e vencimentos”.
10. Seja transferida, no orçamento do Ministério da Saúde, as verbas inscritas na categoria “transferências públicas”, mas que se destinam à construção de clínicas e moradias para a residência dos médicos, para a categoria “capital de desenvolvimento”, por ser esta adequada e ajustada às definições das referidas categorias constantes da PPL.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

11. Que o Ministério das Finanças tome medidas administrativas que possibilitem o acompanhamento da execução orçamental, na parte proveniente de fundos disponibilizados pelos Parceiros de Desenvolvimento da República Democrática de Timor-Leste.
12. Que o Ministério das Finanças tome medidas administrativas de modo a que o *template* distribuído passe a admitir, na categoria salários e vencimentos, verbas brutas, incluindo 6% sobre os vencimentos de cada funcionário para pagamento de contribuições obrigatórias para a segurança social.
13. Que as verbas destinadas aos salários e vencimentos dos funcionários da Comissão dos Direitos das Crianças, que estão inscritas no orçamento destinado ao Ministério da Solidariedade Social e Inclusão, sejam transferidas para o orçamento referente à Comissão dos Direitos das Crianças.
14. Que seja melhorada a execução orçamental.
15. Sejam reduzidas verbas alocadas categorias “bens e serviços”, incluindo “gestão e utilização do orçamento de reserva” e “transferências públicas” nos Ministérios e instituições identificadas no quadro seguinte:

Ministério/ Sec. Est/ Intituição	Categoria	Montante da redução
Ministério da Saúde	<b>Bens e serviços</b>	<b>2,614,687.00</b>
	<b>Transferências públicas</b>	\$13,300,000.00
	Total	<b>\$ 15,914,687.00</b>
Ministério da Solidariedade Social e Inclusão	<b>Bens e serviços</b>	\$595,321.00
	Total	<b>\$595,321.00</b>
	<b>Bens e serviços</b>	\$228,526.00



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Secretaria de Estado da Igualdade e Inclusão	Transferências públicas	\$1,500,000
	<b>Total</b>	<b>\$ 1,728,526.00</b>
Hospital Nacional Guido Valadares	<b>Bens e serviços</b>	\$520,250.00
	<b>Total</b>	<b>\$ 520,250.00</b>
SAMES	<b>Bens e serviços</b>	\$100,000
	<b>Total</b>	<b>\$100,000</b>
Instituto Nacional da Saúde	<b>Bens e serviços</b>	\$ 8,411.00
	<b>Total</b>	<b>\$ 8,411.00</b>
Laboratório Nacional	<b>Bens e serviços</b>	\$ 22,204.00
	<b>Total</b>	<b>\$ 22,204.00</b>
Centro Nacional de Reabilitação	<b>Bens e serviços</b>	\$23,573.00
	<b>Total</b>	<b>\$23,573.00</b>
<b>TOTAL GERAL</b>		<b>\$ 18,912,972.00</b>

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DA COMISSÃO “G”

### ✓ CONCLUSÕES (Comissão “G”)

1. O Governo apresentou ao Parlamento Nacional, em 16 de Outubro de 2019, a Proposta de Lei que Aprova o Orçamento Geral do Estado para 2020 – PPL N.º 8/V/ (2ª) –, apresentada pelo VIII Governo Constitucional, a qual deu entrada na mesa do Parlamento Nacional no dia 22 de Outubro de 2019.
2. No que respeita à sua configuração formal, a PPL obedece as regras essenciais de legística formal. Entretanto, a Comissão “C” concluiu que o OGE 2020 foi mal estruturado e tem verbas colocadas fora do lugar acertado, nomeadamente verbas que deviam constar da rubrica Capital de Desenvolvimento que foram colocadas na rubrica Transferências Públicas,



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

3. A PPL versa sobre matéria integrada no domínio de competência legislativa absolutamente reservada do Parlamento Nacional, foi apresentada ao Parlamento pelo Governo, mostrando-se cumpridas as exigências constitucionais e regimentais, consoante o disposto nos artigos 97.º, n.º 1, alínea c), 115.º, n.º 1, alínea d), 145.º, n.º 1, da CRDTL e no artigo 162.º do RPN.
4. Da análise sectorial feita pela Comissão “G” chegou-se à conclusão que o OGE 2020 é demasiado elevado, devendo ser reduzido para um valor mais em baixo e mais consentâneo com a real capacidade de execução orçamental do Governo. Em relação às instituições do Estado que estão na área de competência da Comissão “G”, esta mesma Comissão “A” apresenta nas Recomendações sugestões para esta diminuição de verbas e que contribuirá para a reposição do OGE 2020 num patamar mais de acordo com a nossa realidade e com a capacidade de execução orçamental do Governo para além da colocação de verbas nas rubricas ajustadas;
5. A PPL deve ainda ser melhorada em certos aspectos jurídicos para a fazer adequar-se à Constituição da RDTL e à Lei Sobre o Orçamento e Gestão Financeira – Lei n.º 13/2009, de 21 de Outubro, alterada pelas Lei n.º 9/2011, de 17 de Agosto e n.º 3/2013 de 11 de Setembro.
6. A PPL referente ao OGE 2020 apresenta certas verbas alocadas a Ministérios, Secretarias de Estado, Fundos e Órgãos Autónomos para cobrir actividades que não estão dentro da área de competências das instituições referidas.

✓ **RECOMENDAÇÕES (Comissão “G”)**

1. Com base nos elementos recolhidos durante as audiências públicas, a Comissão “G” considera que o Orçamento Geral do Estado não se encontra bem estruturado, pelo que a Comissão “F” formula as seguintes recomendações:



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

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

2. O MEJD colocou na proposta de OGE 2020 uma verba de US 21,6 milhões de dólares, na rubrica Transferências Públicas destinadas à construção de escolas através de Projectos Comunitários com recurso às Associações de Pais e Professores. A colocação da verba nessa rubrica não se encontra ajustada. Da explicação dada pela Senhora Ministra em como se pretende facilitar o desbloqueamento de verbas para a urgente construção de infraestruturas escolares não convencem. Essa verba devia constar do Capital de Desenvolvimento ou do Fundo das Infraestruturas. Assim a Comissão “G” recomenda à Comissão “C” a eliminação dessa verba de 21,6 milhões de dólares da Proposta de Orçamento para 2020.
3. Ainda em relação ao Ministério da Educação Juventude e Desporto, na rubrica Transferências Públicas foi prevista a verba de US 1,9 milhões, para concessões a escolas privadas e Escolas C.A.F.E. A Comissão “G” entende que as escolas privadas pertencem a instituições que embora prestem um serviço de carácter público, as receitas vem da contribuição dos pais. Assim, não se justifica a concessão de subsídios, recomendando a Comissão “G” à Comissão “C” que esse valor seja desdobrado em 2 partes, sugerindo a eliminação da parte destinada às concessões escolares. Assim, a Comissão “G” recomenda à Comissão “C” que a verba seja desmembrada em duas partes, com a eliminação de uma delas, isto é aquela que é destinada às concessões a escolas privadas, ficando a outra destinada às Escolas C.A.F.E..
4. Também em relação ao MEJD se recomenda a redução da verba destinada a Viagens ao Estrangeiro, onde se prevê a quantia total de US 100.000 dólares, devendo ser reduzida para a metade, isto é, para US 50.000 dólares.
5. No Orçamento referente à Secretaria de Estado da Juventude e Desporto prevê-se uma verba de 1,5 milhões de dólares americanos destinados à iniciativa da Polícia Comunitária (KPK) a ser executada em conjugação de esforços com o Ministério do Interior. Ouvido nas audiências públicas, o SEJD explicou que se trata de um lapso. Que a verba deve ser destinada à concessão de crédito a iniciativa dos jovens na criação



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

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

de pequenas empresas, tipo de micro-crédito. A Comissão “G” considera que a SEJD não tem competência, quer para financiar actividades da KPK quer para financiar projectos de micro-crédito que devem ser levadas a cabo por instituições bancárias prestamistas ou pelo departamento do Governo encarregue do sector cooperativo ou outro sector económico. Assim, a Comissão “G” recomenda à Comissão “C” para eliminar essa verba.

6. Ainda no que se refere ao orçamento da Secretaria de Estado de Juventude e Desporto está prevista uma verba de US 400.000, para a construção de complexos desportivos. Ouvido em sede de audiências públicas o Senhor SEJD solicitou por escrito, com conhecimento ao Senhor Primeiro-Ministro e Ministra das Finanças em exercício, que tal verba seja direccionada para a construção de uma sala que fica em anexo à SEJD, sala essa que teria sido destruída por um desastre natural. A Comissão “C” considera que a apresentação da proposta de OGE 2020 é da competência exclusiva do Governo reunido em Conselho de Ministros, não podendo, depois de aprovada em Conselho de Ministros, ser alterada por vontade de um governante em particular. Assim, a Comissão “G” recomenda à Comissão “C” a eliminação dessa verba de US 400.000 dólares;
7. Em relação ao Ministério do Ensino Superior, Ciência e Cultura há alocação de uma verba de US 600.000 dólares, na rubrica Bens e Serviços para sensibilização do programa de malnutrição, combate à pobreza e diversificação ambiental. Tendo em conta o questionamento da Comissão “G” em relação ao desacerto na colocação dessa verba quanto às atribuições e competências do MESCAC, em sede de audiências públicas, quanto à colocação dessa verba para actividades que estão fora da área de competência do MESCAC, o Senhor Ministro de Ensino Superior explicou que se trata de um lapso cometido pela UPMA – Unidade de Planeamento, Monitorização e Avaliação, pelo que pediu que a verba em questão seja retirada. A justificação da eliminação dessa verba tem a ver com o facto da mesma ser mais ajustada a outros



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

- Ministérios. Assim, a Comissão “G” recomenda à Comissão “C” que seja eliminada a verba de US 600.000 dólares, da rubrica Bens e Serviços do Ministério do Ensino Superior, Ciência e Cultura.
8. Ainda no Ministério do Ensino Superior Ciência e Cultura foi prevista uma verba de US 184.000 dólares, para Viagens ao Estrangeiro. A Comissão “G”, ouvido o Ministério em causa, considera que essa verba é exagerada para o fim a que se propõe, pelo que recomenda a sua redução para US 100.000 dólares americanos. Recomenda-se assim à Comissão “C” a eliminação da quantia de US 84.000 dólares.
  9. Também no Ministério do Ensino Superior, Ciência e Cultura se recomenda o lançamento dos dados da pesquisa já feita em relação às necessidades do país em termos de recursos humanos qualificados.
  10. Na Secretaria de Estado de Arte e Cultura – SEAC – foi prevista uma verba de US 2,5 Milhões de dólares para preservação, conservação e reparação das Casas Sagradas e para o Fundo Rotativo. Ouvido em sede de audiências públicas, o SEAC esclareceu que parte dessa verba se destina à concessão de micro-crédito no âmbito do funcionamento do Fundo Rotativo, que permite conceder crédito a iniciativa privada, como a obrigação do reembolso da quantia mutuada, criando a possibilidade da quantia emprestada ser depois emprestada a outra pessoa e assim sucessivamente. Porque o Fundo Rotativo não tem existência legal, tal colocação de verba para um fundo inexistente legalmente não é admissível. Assim, a Comissão “G” propõe à Comissão “C” a redução dessa verba em US 1,5 Milhões de dólares, ficando essa verba reduzida em apenas US 1 Milhão de dólares para a preservação das “Uma Lulik”.
  11. No Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano existe um orçamento global de US 23, 885 milhões de dólares. Esse mesmo Fundo tinha uma verba de US 20 milhões de dólares no ano de 2019, tendo atingido uma taxa de execução de pouco mais de 50%. Assim, não se justifica, no entender da Comissão “G” um aumento do seu orçamento



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

para 23,8 milhões. Recomenda-se assim à Comissão “C” que o orçamento do FDCH seja reduzido para US 15 milhões de dólares, o que representa um corte de US 8,885 milhões de dólares.

A Comissão “G” foi sensível à argumentação apresentada pela Agência Nacional de Avaliação e Acreditação Académica em como não dispõe de mobiliários e transporte pelo que a Comissão “G” recomenda à Comissão “C” a alocação de uma verba de US 80,200 dólares americanos na rubrica Capital Menor para aquisição de mobiliários e viaturas.

**IX. CONCLUSÕES DA COMISSÃO “C” SOBRE A PPL**

1. Cumprindo a data limite que lhe é imposta por lei, no dia 15 de outubro de 2019 o Governo apresentou ao Parlamento Nacional a Proposta de Lei de Orçamento Geral do Estado para 2020, onde englobou o Orçamento do Estado (OE) e o Orçamento da Segurança Social (OSS) para o próximo ano. A proposta de lei não considera contudo as contribuições dos Parceiros de Desenvolvimento para o apoio orçamental (ver recomendação da G)
2. Após ter sido admitida e numerada, a Proposta de Lei n.º 8/V(1ª) baixou, por determinação de Sua Excelência o Presidente do Parlamento Nacional, à Comissão Especializada Permanente de Finanças Públicas (Comissão “C”) em 22 de outubro, para emissão de relatório e parecer fundamentado e também às restantes comissões especializadas permanentes para elaboração de parecer setorial.
3. Todas as Comissões com exceção de duas cumpriram o prazo limite determinado pela Conferências dos Líderes das Bancadas para a remessa à Comissão “C” dos respetivos pareceres setoriais.
4. Na elaboração do presente relatório e parecer, a Comissão “C” tomou em consideração a proposta de lei de OGE para 2020, os relatórios de execução orçamental de 2019, os livros orçamentais, os pareceres setoriais das outras Comissões Especializadas Permanentes, as informações recolhidas durante as audições públicas realizadas e a Nota Técnica produzida pelos serviços.





PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

5. A proposta de lei prevê para 2020 uma dotação de receitas e despesas do Estado no valor de 1,95 mil milhões de dólares americanos, a serem financiados por receitas petrolíferas, até 2,73 vezes o valor do Rendimento Sustentável Estimado (1,47 mil milhões de dólares), receitas domésticas não petrolíferas (210,5 milhões de dólares), desembolsos de empréstimos externos (73 milhões de dólares) e uma parte do saldo acumulado no FCTL no final de 2019 (200 milhões de dólares). Este será o segundo Orçamento do Estado mais elevado de sempre, tendo apenas sido superado até hoje pelo OGE de 2016.
6. A proposta orçamental para o próximo ano não considera como fontes de financiamento do OGE a totalidade do saldo acumulado na conta do Tesouro no final de 2019 (estimado) nem os saldos apurados no final de 2018 nas contas do FDCH, do FI e da Autoridade da RAEOA e ZEESM, onerando com a opção tomada o Fundo Petrolífero e colocando em causa desnecessariamente a sustentabilidade das finanças públicas.
7. As receitas não petrolíferas continuarão no próximo ano a não ser suficientes para cobrir sequer os encargos com salários e vencimentos da administração pública, apesar das grandes reformas em curso ao nível da gestão das finanças públicas e tributária fazerem esperar um impacto muito positivo na coleta de receitas domésticas não petrolíferas e este panorama insustentável manter-se-á pelo menos até 2024, a fazer fé das projeções do Governo incluídas nas tabela n.º 2 do livro orçamental n.º 1.
8. A dotação global da despesa reparte-se pelas categorias de Salários e Vencimentos, com 241,27 milhões de dólares, Bens e Serviços, com 727,59 milhões de dólares, Transferências Públicas, com 469,733 milhões de dólares, Capital Menor, com 53,17 milhões de dólares e Capital de Desenvolvimento, com 458,20 milhões de dólares.
9. Num panorama de considerável incerteza, em que o próprio Governo, no livro orçamental n.º 1, prevê que as receitas petrolíferas das explorações ativas se reduzam até zero já em 2024, e as prospeções de novas jazidas só agora começam a dar os primeiros passos, esperava-se do Governo maior prudência e rigor orçamental e não um orçamento tão despesista, em que as despesas recorrentes consomem 73,8% de todo o OGE.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

10. Por outro lado, a capacidade de execução orçamental do Governo continua manifestamente reduzida. Até ao dia 14 de novembro deste ano, os pagamentos atingiam somente 908,5 milhões de dólares de uma dotação global de 1.482 mil milhões que foi aprovada para 2019 (61,3%), registando-se somente mais 129,2 milhões de dólares em obrigações. Atendo ao desempenho dos meses anteriores e à execução orçamental observada em 2018, é expeável que o corrente ano termine com uma execução de real próxima dos 1.2 mil milhões de dólares.
11. Uma análise mais pormenorizada da Comissão “C” à execução orçamental do ano em curso, permitiu detetar que diversos ministérios, serviços autónomos e municípios ultrapassaram o limite legal de 10% permitido para a contratação de bens e serviços através do ajuste direto e procederam a alterações orçamentais internas (*virements*) durante o ano, inclusivamente o próprio Ministério das Finanças.
12. A análise da Comissão “C” à listagem dos assessores contratados do Governo enviado pela Ministra das Finanças interina a pedido da primeira, permitiu detetar que o Governo classifica incorretamente como assessores, profissionais com outras funções distintas.
13. Tanto o programa do Governo como o plano governamental para 2020 declaram dar prioridade ao investimento em infraestruturas e aos setores económicos e sociais fundamentais, incluindo a saúde, a educação e a agricultura. Contudo a realidade não comprova tais intenções. Bastará observar as alocações orçamentais propostas para a saúde, para a educação e para a agricultura para verificar as prioridades governamentais para essas boas intenções caírem por terra.
14. O articulado da proposta de lei de OGE para 2020 contém alguns artigos questionáveis ou até mesmo ilegais e, no geral, todas as Comissões Especializadas Permanentes alertaram nos seus pareceres setoriais para os mesmos. Trata-se dos artigos 2.º, 6.º, 8.º, 10.º, 11.º, 15.º e 17.º, necessitando alguns de revisão e outros de serem, inclusivamente, expurgados da proposta de lei. A informação orçamental contida no preâmbulo da proposta de lei



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

também contém incorreções de valores, entretanto já identificados pela Comissão “C” e comunicados ao Governo.

15. O Livro orçamental n.º 2 introduz uma nova sub-rubrica orçamental para alocar dotações de reserva a diversas linhas orçamentais, designada por “Linha Orçamento de Reserva” cujo montante ultrapassa globalmente 2 milhões de dólares. A criação desses fundos prejudica a transparência e viola o princípio da especificação orçamental e, de acordo com a Lei do Orçamento e Gestão Financeira, apenas ao Ministério das Finanças compete gerir dotações de reserva (de contingência).
16. A proposta de lei viola também a lei (o Regime Jurídico do Aprovisionamento) ao transferir para os Ministérios e Municípios a gestão de projetos de investimento com custos estimados até 5 milhões de dólares.
17. O livro orçamental n.º 1 e a Exposição de Motivos da PPL listam as principais medidas do Governo para o próximo ano, por categoria de despesa. Estranhamente a classificação económica da despesa não foi devidamente respeitada em muitas das medidas assinaladas e revela também sobreposição de funções governamentais.
18. A Comissão “C” lamenta que o GMPTL não tenha este ano remetido contributos com as suas principais preocupações em matéria de orçamento sensível ao género.
19. A proposta de OSS vem acrescentando mais tabelas orçamentais em cada ano, dificultando sobremodo a sua ponderação e análise crítica por parte do PN. O Orçamento do Estado, com uma dotação muitíssimo superior à do OSS consegue fazer refletir em apenas 4 tabelas toda a informação orçamental da receita e da despesa. A proliferação de tabelas indicia alguma falta de capacidade de síntese da parte do proponente.
20. Por fim, a Comissão “C” destaca que a capacidade de execução orçamental do Governo não consegue em regra ultrapassar 1,3 mil milhões de dólares em cada ano, sendo esse o patamar de despesa que deverá servir de referência a eventuais ajustamentos, para menos, da proposta orçamental, devendo contudo salvaguardar-se a reapropriação orçamental em 2020 das obrigações registadas no sistema *Free Balance* no fim de 2019.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

### X. RECOMENDAÇÕES DA COMISSÃO “C”

#### AO GOVERNO

1. Que tome em consideração as recomendações emitidas anualmente pela Comissão “C” em sede do seu relatório e parecer sobre o OGE e as implemente em tempo útil. Em anexo listam-se 12 recomendações ainda não implementadas ou apenas implementadas parcialmente;
2. Que cumpra rigorosamente a lei e passe a respeitar o limite máximo de 10% imposto para as contratações através de ajuste direto;
3. Ao INSS que, procure utilizar como exemplo as tabelas anexas à proposta de lei de OE e apure a sua capacidade de síntese, procurando racionalizar a quantidade de tabelas orçamentais que inclui no OSS e desse modo promover uma análise orçamental mais efetiva da parte do Parlamento Nacional.
4. Um significativo número de SFA continuam a não ser evidenciados no Anexo III da Tabela 1 da PPL. Contam-se entre eles o INSS, a ANPM e o IPG. Recomenda-se ao Governo que em prol da transparência e da especificação orçamental, passe a autonomizar nessa tabela orçamental todas entidades que integram a administração indireta do Estado, especialmente quer cobrem ou não receitas próprias.
5. Que dê prioridade à aprovação do diploma legal que regula o OSS em 2020;
6. Que futuramente as tabelas orçamentais n.ºs 1 e 2 da proposta orçamental do Governo passem a incluir também o Orçamento de Receita e de Despesa de Fontes Combinadas, uma recomendação também subscrita pela União Europeia.
7. Que regularize o mais rapidamente possível a situação dos projetos de infraestruturas incluídos no pacote de 143 projetos de emergência.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

**AO PARLAMENTO NACIONAL**

8. A Comissão recomenda ao Parlamento Nacional que, em sede de discussão e votação na especialidade, sejam **expurgadas** as normas que suscitam dúvidas de constitucionalidade e legalidade, conforme indicadas na apreciação jurídico-constitucional feita por esta Comissão, na parte própria do presente Relatório e Parecer.
9. A Comissão recomenda igualmente ao Parlamento Nacional que, em sede de discussão e votação na especialidade vote pela **eliminação** dos artigos que indica na apreciação jurídico-constitucional feita por esta Comissão, na parte própria do presente Relatório e Parecer.
10. Que aprove uma proposta de alteração à PPL que permita incorporar como fontes de financiamento do Orçamento do Estado em 2020, os saldos acumulados até final de 2018<sup>17</sup> nas contas do FDCH (1,4 milhões de dólares), do FI (31,9 milhões de dólares) e da RAEOA e ZEESM (118 milhões de dólares) e a previsão e saldos de 2019, com o objetivo de salvaguardar o mais possível a riqueza do Fundo Petrolífero e assegurar maior transparência das contas do Estado, em consonância com a Exposição de Motivos
11. Algumas das medidas enumeradas pelo Governo no Livro 1 e na Exposição de Motivos da PPL como sendo prioritárias para o ano 2019, não foram corretamente alocadas às categorias de despesa a que efetivamente pertencem, nem ocasionalmente à linha ministerial relevante em razão da matéria, recomendando-se a correção do erro em sede de apreciação na especialidade.
12. Que remova de todas as linhas orçamentais a dotação que no Livro 2 designa por “Orçamento de Reserva” e que, globalmente, ultrapassa 2 milhões de dólares.
13. Ao Parlamento que seja célere na aprovação da lei de enquadramento do OSS;

---

<sup>17</sup> O OGE de 2019 não inscreveu saldos acumulados como fontes de financiamento



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

### COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

14. Ao GMPTL que futuramente passe a enviar os seus contributos escritos à Comissão relevante e/ou à Comissão “C” sobre o OGE na perspetiva do género.

## XI. PARECER DA COMISSÃO “C”

1. Os relatores são de parecer que no que respeita à sua configuração formal, a PPL n.º 8/V (2ª) – Orçamento Geral do Estado para 2020 obedece na sua generalidade, às regras essenciais de legística formal, cumprindo os requisitos formais de apresentação das propostas de lei, nos termos constitucionais e regimentais e se encontra por isso em condições de ser apreciada em Plenário.
2. É também parecer da Comissão “C” e de algumas outras Comissões Especializadas Permanentes, que as conclusões e recomendações relativas a questões de constitucionalidade e legalidade da proposta de lei devem merecer a atenção do Plenário do Parlamento Nacional e serem expurgadas do texto no debate na especialidade.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

## XII. APROVAÇÃO DO RELATÓRIO PARECER

Este Relatório e Parecer foi discutido e aprovado no dia 21 de novembro de 2019, com 8 votos a favor, 4 votos contra e 1 abstenção.

Díli, Parlamento Nacional, 21 de novembro de 2019

O Relator,

Deputado António M. Nobre A. Tilman  
(KHUNTO)

O Relator,

Deputado António da Conceição (PD)

A Relatora,

Deputada Maria Terezinha Viegas (CNRT)

A Presidente da Comissão,

Deputada Maria Fernanda Lay



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

## ANEXO I - ACOMPANHAMENTO DE RECOMENDAÇÕES EMITIDAS NO ÂMBITO DA PPL DE OGE PARA 2019

No âmbito da preparação do presente relatório e parecer, a Comissão “C” entendeu fazer o ponto da situação sobre as medidas implementadas pelo Governo no sentido de atender as recomendações formuladas pela Comissão no seu Relatório e Parecer sobre a PPL n.º 8/V (2ª) – Orçamento Geral do Estado para 2020. A situação apurada é a seguinte:

### **Ao Governo:**

1. Que aprove o mais rapidamente possível o Regulamento do Fundo de Reserva da Segurança Social, atendendo a que as verbas depositadas na conta do Fundo não podem ser, na ausência dessa legislação, investidas com vista à sua rentabilização financeira. *Esta recomendação transita de 2019, por não ter sido ainda implementada.*
2. Que aprove o Regulamento da Dívida Pública. *Esta recomendação transita até que tenha sido implementada.*

### **Ao Ministério das Finanças (MF)**

3. A Comissão “C” volta a recomendar que o MF dê atenção urgente à manutenção e atualização do Portal da Transparência do Orçamento. A informação orçamental disponibilizada por essa ferramenta informática é a janela através da qual os cidadãos têm acesso e as Comissões Especializadas Permanentes recorrem frequentemente, com o objetivo acompanhar a execução orçamental em tempo real e de exercerem as suas competências de fiscalização política. Após anos de insistência esta Comissão verifica que a informação do Portal, ao ser exportada para tabelas Excel continua a ser apresentada em duas ou mais línguas simultaneamente e certos títulos não são traduzidos, etc.. *Esta recomendação transita por não ter sido ainda implementada.*
4. Que no sistema de gestão financeira do Governo *Free Balance* assegure a criação urgente de um módulo destinado à gestão orçamental da RAEOA e ZEESM, semelhante aquele que existe para os FI e FDCH, de modo a que o mesmo fique operacional, se possível até final do primeiro trimestre de 2019. Quando questionado pela Comissão “C” durante a sua audição pública, o Presidente da Autoridade da RAEOA explicou que a implementação de tal sistema dependia do Ministério das Finanças; *Esta recomendação transita por não ter sido ainda implementada.*





PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

5. Que transfira este ano para a conta da Segurança Social, a totalidade da “Contribuição do Estado para o Regime Contributivo da Segurança Social” inscrita nas “Dotações para todo o Governo”, da lei OGE para 2019. A Comissão “C” lembra que essas verbas não podem ser consideradas dinheiro público. ***Esta transita de 2019 porque apenas foi parcialmente implementada.***
6. Que futuramente passe a incluir na Tabela III do Anexo I da proposta de lei do OGE todos os Serviços e Fundos Autónomos. Alguns deles têm a natureza de institutos públicos, podendo ou não cobrar receitas próprias e desconhece-se porque ainda não constam da referida tabela orçamental, desvirtuando a leitura feita da previsão de despesas de funcionamento e das receitas próprias a cobrar pelas instituições com autonomia financeira. ***Esta recomendação transita de 2019, por não ter sido ainda integralmente implementada.***
7. Que no futuro passe a autonomizar na proposta de OGE, em tabela orçamental própria, a informação que diz respeito aos Municípios, uma vez que alguns deles já estão ilegalmente a cobrar receitas próprias desde 2018 e a sua discriminação exclusivamente na Tabela 2 do Anexo I da proposta de lei não considera essas receitas própria nos respetivos orçamentos anuais. ***Esta recomendação transita de 2019, por não ter sido ainda implementada.***

**Ao Ministério da Solidariedade Social e Inclusão (MSSI)**

8. Que implemente com urgência o sistema informático para a gestão do Orçamento da Segurança Social que a lei lhe impõe. Atualmente o Instituto Nacional de Segurança Social, é a entidade responsável pela gestão de muitos milhões de dólares e o registo manual dos fluxos financeiros em tabelas Excel, não garante a fiabilidade ou a transparência da sua execução. ***Esta recomendação transita de 2019, por não ter sido ainda implementada.***
9. Que considere uma prioridade a resolução das preocupações das instituições que trabalham com indivíduos portadores de deficiência e que as apoie com financiamento para a compra dos equipamentos que necessitam, evitando o atual modelo de subsidiação; ***Esta recomendação transita de 2019, por não ter sido ainda implementada.***
10. Que submeta urgentemente ao Parlamento a Proposta de Lei de Enquadramento Orçamental da Segurança Social e que apresente ao Conselho de Ministros a proposta de Decreto de Execução do Orçamento da Segurança Social.

**Ao Ministério das Obras Públicas e/ou CAFI**



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

11. Que criem os regulamentos necessários para assegurar aos cidadãos portadores de deficiência a dignidade a que têm direito, maior acessibilidade e mobilidade nas rodovias e passeios por onde circulam e que em futuras obras de reabilitação de espaços públicos e/ou na construção de novos edifícios, os projetos arquitetónicos incluam de raiz rampas, acessos aos sanitários, etc., de acordo com os critérios de qualidade internacionais. ***Esta recomendação transita de 2019, por não ter sido implementada.***
12. **Ao Ministério das Obras Públicas** - Em 2018 o Estado investiu na compra de milhares de contadores de eletricidade pré-pagos mas a receita da eletricidade continua sem crescer e uma situação semelhante se passa com os contadores de água. Recomenda-se por isso ao Sr. Ministro que averigue o que se passa, retire as devidas conclusões e tome urgentemente as medidas corretivas necessárias em relação a estas duas situações. ***Esta recomendação transita de 2019, por não ter sido ainda implementada.***

**Ao Parlamento**

13. Que aprove com urgência a nova Lei Tributária e nela preveja todas as isenções de impostos e de retenções na fonte que anualmente inclui a proposta orçamental, depois de ponderar com cuidado o impacto económico e social das mesmas. A Comissão “C” vem recomendando ao Governo que a metodologia que vem adotando há anos, não é a forma correta de contornar a situação, devendo as isenções de impostos e de todas as retenções não circunstanciais serem enquadradas em lei própria, que é a Lei Tributária. ***Esta recomendação transita de 2019, por não ter sido ainda implementada.***