



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

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

---

**RELATÓRIO PARECER**

**Proposta de Lei n.º 27/V(3ª)**

**“Enquadramento do Orçamento Geral do Estado e  
da gestão financeira pública”**

**Relatores:**

**Deputada Angelina Sarmento, da Bancada PLP**

**Deputado António Nobre Tilman, da Bancada KHUNTO**

**Aprovado em reunião de 30 de junho de 2021**



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

ÍNDICE

I – CONSIDERANDOS .....	4
1. Introdução .....	4
2. Objeto, conteúdo e motivação da proposta do Governo .....	4
3. Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais e cumprimento da lei formulário .....	6
4. Comissão de Finanças Públicas – relatório/parecer e discussão na especialidade .....	6
5. Relatores .....	7
6. Iniciativas Realizadas – Sessões de esclarecimento e Audições da Comissão C .....	7
II. ENQUADRAMENTO LEGAL .....	11
1. Introdução – do regime orçamental .....	11
2. Da Proposta de Lei em concreto – alterações de abordagem em face da LOGF ..	12
a. A nova estrutura administrativo-financeira e o perímetro orçamental .....	12
b. A orçamentação por programas e a responsabilização pela execução .....	15
c. A nova programação financeira plurianual .....	16
III. ENQUADRAMENTO E CONSIDERAÇÕES ECONÓMICO-FINANCEIROS.....	18
1. Regras Orçamentais .....	19
2. Unidade de Tesouraria .....	19
3. Dívida Pública .....	21
4. Programação Orçamental Plurianual .....	21
5. Jornada Orçamental .....	23
6. Orçamentação por programas e Orçamentação orientada para resultados .....	23
7. Submissão da proposta anual do OGE .....	24
8. Prorrogação da vigência da proposta anual do OGE .....	25
9. Execução do OGE .....	26
10. Reporte e Controle .....	26
11. Contabilidade de acréscimo .....	27
IV. CONSIDERAÇÕES JURÍDICAS .....	28



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

1. Estrutura e fórmula dispositiva em geral .....	28
2. Dos princípios .....	31
3. Do regime financeiro dos serviços e entes .....	36
4. Do conteúdo do orçamento .....	40
5. Do processo orçamental .....	44
6. Prorrogação de vigência da lei do OGF .....	47
7. Execução orçamental – competência e responsabilização .....	49
8. Gestão financeira – legalidade e segregação de funções .....	52
9. Alterações orçamentais – os papéis do Parlamento (legislador) e do Executivo .....	58
10. Controlo de execução orçamental e responsabilização .....	61
11. Regulamentação, produção de efeitos e normas programáticas .....	64
V. CONCLUSÕES .....	66
VI. RECOMENDAÇÕES .....	71
VII. PARECER .....	73
VIII. APROVAÇÃO DO RELATÓRIO PARECER .....	73
<b>ANEXO I – TABELA DE CORRESPONDÊNCIAS DA PPL COM DIREITO VIGENTE</b> .....	<b>75</b>
<b>ANEXO II – RESPOSTAS ESCRITAS</b> .....	<b>76</b>
<b>E PERGUNTAS ESCRITAS DA COMISSÃO C SEM RESPOSTA</b> .....	<b>76</b>
I. RESPOSTAS DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS .....	76
II. RESPOSTAS DO MSSI E INSS/FRSS.....	76
III. PERGUNTAS À UPMA – SEM RESPOSTA ESCRITA.....	76
<b>ANEXO III – CONTRIBUTOS ESCRITOS RECEBIDOS PELA COMISSÃO C</b> .....	<b>77</b>
I. CONTRIBUTO ESCRITO DA CÂMARA DE CONTAS.....	77
II. CONTRIBUTO ESCRITO DA RAEOA.....	77
III. CONTRIBUTO ESCRITO DO MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO ESTATAL .....	77
IV. CONTRIBUTO ESCRITO DO CONSELHO CONSULTIVO FUNDO PETROLÍFERO .....	77
V. CONTRIBUTO ESCRITO DO BANCO CENTRAL DE TIMOR-LESTE .....	77
VI. CONTRIBUTO ESCRITO DO FÓRUM FONGTIL.....	77
VII. CONTRIBUTO ESCRITO DA LA'O HAMUTUK .....	77



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

### I – CONSIDERANDOS

#### 1. Introdução

O Governo apresentou a Proposta de Lei (PPL) n.º 27/V (3ª), Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado e da gestão financeira pública (PPL LEO), ao abrigo do disposto no artigo 97º n.º 1 alínea c) e do artigo 115º n.º 2 alínea a) da Constituição da República Democrática de Timor-Leste (Constituição), com o objetivo de reformar e clarificar quer o enquadramento legal do Orçamento Geral do Estado (OGE) quer a execução orçamental e a gestão das finanças públicas como um todo, no âmbito da mais ampla reforma fiscal e de finanças públicas em curso.

A iniciativa legislativa deu entrada no Parlamento Nacional a 26 de janeiro de 2021 e, tendo sido admitida, baixou no mesmo dia, por determinação do Presidente do Parlamento Nacional, à Divisão de Apoio ao Plenário (DIPLN) para registo, numeração e elaboração de nota técnica<sup>1</sup>, ao abrigo do disposto no artigo 4º alíneas f) e i) do Regulamento das Competências das Divisões do Secretariado-Geral do Parlamento Nacional, e baixou a 2 de fevereiro à Comissão Especializada Permanente de Finanças Públicas (Comissão “C”), para elaboração, no prazo de 40 dias, do respetivo relatório e parecer, nos termos e para os efeitos do artigo 101º n.º 1 do Regimento do Parlamento Nacional<sup>2</sup>. Após sucessivos adiamentos, motivados pelo decurso de outros trabalhos parlamentares na Comissão e no Plenário<sup>3</sup>, a discussão e votação na generalidade foi agendada para 21 de junho, tendo a Comissão C estabelecido o dia 17 de junho para apreciação e votação do presente relatório e parecer. Contudo, posteriormente, a Comissão C decidiu adiar a reunião de apreciação do relatório e parecer para os dias 23, 24, 29 e 30 de junho, para permitir uma apreciação mais aturada.

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

#### 2. Objeto, conteúdo e motivação da proposta do Governo

A PPL LEO tem por objeto a aprovação de uma nova Lei de Enquadramento Orçamental e de gestão financeira pública, em substituição da Lei 13/2009, de 21 de outubro, a Lei de Orçamento e Gestão Financeira (LOGF), atualmente vigente<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Nota Técnica n.º 44/2020/DIPLN

<sup>2</sup> Aprovado em 2009, alterado e republicado pelo Regimento do Parlamento Nacional 1/2016, de 11 de maio

<sup>3</sup> Nomeadamente a apreciação na especialidade pela Comissão D (Economia e Desenvolvimento), acompanhada pela Comissão C, do Projeto de Lei do Código Mineiro (Projeto de Lei n.º 4/V (1ª)), e a apreciação urgente, pela Comissão C e pelo Plenário, da Proposta de Lei da 1ª alteração ao OGE 2021 (PPL 32/V (3ª)), entretanto publicada como Lei 8/2021, de 3 de maio.

<sup>4</sup> Alterada por duas vezes pela Lei 9/2011, de 17 de agosto, e pela Lei 3/2013, de 11 de setembro



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Encontra-se em anexo ao presente relatório e parecer uma tabela de correspondência entre os artigos da proposta em análise e a LOGF, com referências à demais legislação relevante em vigor e breves comentários comparativos (cfr o Anexo I ao presente relatório e parecer).

Na Exposição de Motivos que acompanha a proposta de lei, o Governo recorda a reforma fiscal e de finanças públicas inscrita no Programa do VIII Governo Constitucional como uma prioridade, a que a PPL LEO pretende dar, na opinião do Governo, resposta importante.

Como refere a Exposição de Motivos: «Um dos elementos essenciais da reforma fiscal e da gestão das finanças públicas é a revisão da Lei n.º 13/2009, de 21 de outubro, sobre Orçamento e Gestão Financeira. Este diploma consagrou no ordenamento jurídico de Timor-Leste, pela primeira vez após a aprovação da Constituição da República, o regime jurídico do Orçamento Geral do Estado e as normas que disciplinam a execução orçamental e a gestão financeira pública. A sua aprovação representou um importante esforço de regulamentação nacional do Orçamento Geral do Estado e da gestão financeira pública, após uma primeira década em que se manteve em vigor a legislação financeira da UNTAET. Contudo, apesar de o referido diploma ter adaptado o processo orçamental à estrutura político-administrativa estabelecida na Constituição da República, ele reproduz em grande parte as normas constantes da legislação das Nações Unidas.

Neste momento, a Lei n.º 13/2009, de 21 de outubro, está em vigor há mais de uma década e praticamente não sofreu alterações. Ao longo deste período foram sendo identificadas várias limitações, tanto por força da experiência nacional de implementação da lei como pela avaliação do regime de gestão financeira efetuada por várias organizações internacionais, nomeadamente no âmbito do Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Assessment do World Bank Group, que neste período realizou dois exercícios, em 2013 e 2018, e do Article IV Consultation do International Monetary Fund, que neste período realizou cinco exercícios, em 2010, 2011, 2016, 2017 e 2019.»

No preâmbulo da proposta de lei o Governo assinala como os dois principais objetivos da proposta:

- agilizar a gestão pública

e, ao mesmo tempo,

- aumentar a transparência, a responsabilidade, a prestação de contas e o controlo dos serviços e entidades do Setor Público Administrativo.

Refere ainda o Governo que pretendeu incorporar as melhores práticas internacionais em termos de orçamentação e transparência, sempre que o Governo as considerou apropriadas à realidade timorense.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

### COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

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

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

Conforme atesta a Nota Técnica 44/2020/DIPLN, a iniciativa legislativa toma a forma de proposta de lei (PPL), é assinada pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro das Finanças, e contém a menção da sua aprovação em Conselho de Ministros a 20 de janeiro de 2021, obedecendo ao formulário das propostas de lei nos termos dos n.ºs 1 e 3 do artigo 11.º da Lei n.º 1/2002, de 29 de junho (Lei da Publicação dos Atos) e cumprindo o disposto nos artigos 90.º, 91.º, n.º 1 e 96.º, n.º 2 do Regimento. A iniciativa está redigida em português, sob a forma de artigos, define concretamente as modificações a introduzir no quadro legislativo e tem um título que traduz adequadamente o seu objeto principal, mostrando-se assim respeitadas as normas constantes dos artigos 92.º, n.º 1 e 98.º, n.º 1 do Regimento. A proposta de lei contém um preâmbulo e vem acompanhada de exposição de motivos, cumprindo o disposto na alínea d) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 98.º do Regimento bem como o n.º 1 do artigo 11.º da Lei da Publicação dos Atos. Por fim, a proposta prevê a entrada em vigor da lei (no dia seguinte ao da sua publicação), nos termos do 16.º da Lei de Publicação dos Atos.

#### 4. Comissão de Finanças Públicas – relatório/parecer e discussão na especialidade

A Comissão de Finanças Públicas (Comissão “C”) considera-se competente, em razão da matéria, para apreciar a presente iniciativa legislativa, nos termos do disposto no artigo 103.º do Regimento do Parlamento Nacional.

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

O Presidente do Parlamento Nacional não determinou a remessa da proposta para pareceres setoriais das demais comissões.

Questão importante será a decisão de manter a discussão na especialidade da presente proposta de lei no Plenário, como de regra geral nos termos do artigo 108.º n.º 1 do Regimento, ou requerer e deliberar que a discussão e votação na especialidade se realize em sede de comissão, como permite o artigo 108.º n.º 2 do Regimento.

Compreender-se-ão ambas as soluções:



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

- se por um lado a discussão na especialidade no Plenário garante uma maior participação e discussão mais alargada, sempre importantes numa lei enquadradora de matérias tão importantes quanto o são o OGE e a gestão financeira pública;
- por outro lado esta proposta de lei, compreensivelmente, é de uma dimensão e de uma complexidade assinaláveis, o que dá peso à hipótese de uma discussão na especialidade na Comissão C, onde residem os deputados especializados em matérias de finanças públicas e na qual a discussão poderá ser mais focada e tecnicamente mais rica.

### 5. Relatores

Foram designados relatores a senhora Deputada Angelina Sarmento, da Bancada Parlamentar do Partido de Libertação Popular (PLP) e o senhor Deputado António Nobre Tilman, da Bancada do Kmanek Haburas Unidade Nacional Timor Oan (KHUNTO).

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

### 6. Iniciativas Realizadas – Sessões de esclarecimento e Audições da Comissão C

Durante o processo de apreciação inicial da PPL LEO foram realizadas, de 23 a 26 de março, a 30 de abril e a 19 de maio, sessões de esclarecimento aos deputados da Comissão C<sup>5</sup>, durante as quais se apresentou o teor da proposta artigo a artigo e se discutiram questões técnicas e, desde logo, possíveis alterações ao articulado.

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

Foram desde logo ouvidos o presidente do Tribunal de Recurso, acompanhado de auditores da Câmara de Contas (a 26 de maio), a Autoridade da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno (RAEOA - na manhã de 2 de junho), a Vice-Ministra da Solidariedade Social e Inclusão (MSSI), acompanhada de representantes do Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) e do Fundo de Reserva da Segurança Social (FRSS) (a 9 de junho) e o Ministro das Finanças (a 10 de junho), como os principais destinatários das normas a discutir (e no caso do Ministério das Finanças, o seu autor).

Foram ainda ouvidos os Ministérios do Plano e Ordenamento e da Administração Estatal (na manhã de 01 de junho), a Unidade de Planeamento, Monitorização e Avaliação – UPMA (na tarde de 01 de junho), o Conselho Consultivo do Fundo Petrolífero (na manhã de 08 de junho) e, como partes

<sup>5</sup> Os deputados da Comissão D também estiveram presentes e participaram com perguntas e sugestões



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

interessadas, o Governador do Banco Central de Timor-Leste (na tarde de 02 de junho) e o Fórum FONGTIL, acompanhado da associação La'ó Hamutuk (ao final da tarde de 08 de junho).

Foi promovida a audição das representações em Timor-Leste da União Europeia e do Banco Mundial (para o início da tarde de 08 de junho), mas as entidades em causa não compareceram.

Os deputados da comissão colocaram várias questões às entidades ouvidas, também por escrito.

O Ministério das Finanças e o MSSI e INSS/FRSS responderam por escrito (as suas respostas encontram-se em anexo – cfr Anexo II.1 e 2 do presente relatório e parecer). De notar contudo que o Ministério das Finanças não esclareceu, no decurso da audição, quais as limitações decorrentes da lei vigente que a PPL LEO procura colmatar.

A Comissão C recebeu ainda contributos escritos da Câmara de Contas, da RAEOA, do Ministério da Administração Estatal, do Conselho Consultivo do Fundo Petrolífero, do Banco Central de Timor-Leste, do Fórum FONGTIL e da associação La'ó Hamutuk. Estes contributos, que procuraram igualmente responder às questões colocadas pela Comissão C, encontram-se em anexo ao presente relatório e parecer (cfr o seu Anexo III).

Destes contributos retira-se em essência o seguinte:

- a Câmara de Contas (CdC), conclui, no seu contributo escrito (cfr Anexo III.1 do presente relatório e parecer), que a proposta de lei está bem redigida, espelha a realidade do país e vai de encontro ao padrões do FMI, alertando apenas para a necessidade de pequenas modificações que a tornem mais perceptível (referidos ao longo deste relatório e parecer, no local apropriado) e da formação de recursos humanos para a sua implementação. De salientar que a CdC alerta para a potencial desadequação da integração dos municípios no OGE – contudo, uma vez que a PPL LEO deixa essa questão em aberto, para a legislação que implemente no futuro as autarquias municipais em Timor-Leste, não parece adequado afastar desde já essa solução, como referiremos infra. A CdC alerta ainda, como fará este relatório e parecer, para a problemática da abordagem diversa constante da estrutura administrativa atual e para a necessidade de esclarecer melhor em que consiste a “autonomia orçamental”. A CdC defende que a cabimentação deveria estar associada à autorização da despesa e alerta, de certo modo, para a problemática de, numa orçamentação por programas, alterar dotações entre programas orçamentais de um ministério. A CdC termina por alertar para a necessidade de alargar alguns dos prazos previstos na proposta do Governo para o processo da Conta Geral do Estado e para a necessidade de adequar legislação avulsa que colida diretamente com os seus preceitos (desde logo a Lei Orgânica da CdC), como também referirá este relatório e parecer;
- a RAEOA, no seu contributo escrito (cfr Anexo III.2 do presente relatório e parecer), questiona, estranhamente, a maior autonomia que lhe é conferida pela proposta de lei, mesmo nos casos em que essa autonomia já resulta, em grande medida, de legislação ou prática atual. contesta a classificação da Região como subsector e a periodicidade semestral das





PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

transferências de verbas da Administração Central para logo, surpreendentemente, concordar com a maior autonomização (essa sim uma novidade assinalável) na celebração de empréstimos (que o Governo propõe deixa de carecer de autorização do Primeiro-Ministro). Contudo, excetuados estes apartes, o parecer da RAEOA é, em larga medida, positivo;

- do contributo escrito do Ministério da Administração Estatal (cfr. Anexo III.3 do presente relatório e parecer) consta uma resenha histórica do processo de desconcentração da administração em Timor-Leste e uma breve descrição do projeto de descentralização do poder local municipal, terminando o contributo por salientar que o regime financeiro deste poder local não consta da PPL LEO, atenta a indefinição da sua implementação em concreto nesta fase, o que deveria, contudo, constar de forma mais clara do seu articulado;
- do contributo escrito do Conselho Consultivo do Fundo Petrolífero CCFP (cfr Anexo III.4 do presente relatório e parecer) ressalta, naturalmente, as suas reticências ao regime de prorrogação de receitas do Fundo Petrolífero proposto pelo Governo, que, como veremos, abarca o valor de transferências autorizadas abaixo e acima do Rendimento Sustentável Estimado. O CCFP alerta ainda para a alteração dos limites de alterações orçamentais pelo executivo nas dotações entre ministérios, crê-se que por lapso pois que o limite proposto pelo Governo na PPL LEO passa a ser de 0% (cfr artigo 95º alínea e) da PPL LEO), ou seja, deixam de ser permitidas tais transferências. O CCFP recomenda, a final, a previsão desde logo na LEO de dotações orçamentais fixas para determinados setores da governação e a previsão de sanções para casos de falta de transparência no OGE e para a apresentação tardia do OGE pelo Governo;
- o Banco Central de Timor-Leste, no seu contributo escrito (cfr Anexo III.5 do presente relatório e parecer), começa por elogiar os princípios orçamentais da equidade intergeracional e da orçamentação por programas. Sugere contudo importantes ajustes específicos ao teor da PPL LEO, de que ressaltam a preocupação com a flexibilidade de despesa do FRSS na sua gestão de ativos financeiros, com o excessivo endividamento da RAEOA, com a adequação de prever investimentos de baixo risco pelas várias tesourarias e com a necessidade de esclarecer a excecionalidade da relevação da reposição ao Setor Público Administrativo de quantias indevidamente pagas, no que este relatório e parecer o acompanha em pleno (como vemos infra, nos locais próprios);
- o Fórum FONGTIL, no seu contributo escrito (cfr Anexo III.6 do presente relatório e parecer), à semelhança do CCFP, alerta, por lapso, para a alteração dos limites de alterações orçamentais pelo executivo nas dotações entre ministérios (recorde-se que o limite proposto pelo Governo na PPL LEO passa a ser de 0% (cfr artigo 95º alínea e) da PPL LEO), ou seja, deixam de ser permitidas tais transferências), salientando, contudo, como fará este relatório e parecer infra, que o papel outorgado à UPMA (quer no processo de elaboração do OGE



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

quer no controlo da sua execução) extravasa, em muito, a sua missão e competências orgânicas. Sugere ainda um possível excesso nas exceções à execução duodecimal em ano de OGE prorrogado e também uma equiparação da autonomia dos municípios à atual autonomia da RAEOA (o que será relevante para a futura discussão do regime financeiro dos municípios, aquando da sua implementação como autarquias locais);

- finalmente, a associação La'o Hamutuk, foca o seu contributo escrito (cfr Anexo III.7 do presente relatório e parecer) na questão da transparência, apresentando várias exigências entre as quais a obrigação de inclusão de informação por referência nas propostas de OGE, a publicitação geral de todos os documentos de reporte contabilístico ao Parlamento e a abertura a jornalistas e público em geral das jornadas orçamentais. Refere ainda a importância de prever um limite máximo para a reserva de contingência e a problemática de prazos curtos relativos à apreciação da Lei das Grandes Opções do Plano, como fará infra este relatório e parecer.

Na audição da Câmara de Contas, esta alertou ainda para a incompletude dos elementos informativos feitos constar da CGE (artigo 102º PPL LEO), em face da legislação atual, o que dificultará a ação fiscalizadora da Câmara. A CdC referiu ainda não ter sido devidamente consultada na preparação da PPL LEO.

A RAEOA, por sua vez, expressou desconhecimento de vários aspetos da proposta de lei durante a sua audição.

Apesar de a PPL LEO fortalecer e esclarecer a programação plurianual como um dos principais vetores de reforma, que atualmente apresenta deficiências e sobretudo um quadro legislativo incipiente, o Ministério do Plano demonstrou na sua audição não estar a par dos termos da proposta de reforma nesta área nem o contributo escrito do Ministério da Administração Estatal se refere a esse tema.

A UPMA não respondeu por escrito às questões colocadas pela Comissão C, que se encontram em anexo (cfr Anexo II.3 do presente relatório e parecer). Na sua audição, a UPMA reconduziu o essencial da sua intervenção na audição à defesa do seu papel acrescido, nos termos da PPL LEO, na preparação da elaboração do OGE e no controlo de execução orçamental.

Na audição do MSSI e INSS/FRSS, e depois nas suas respostas escritas (cfr Anexo II.2 do presente relatório e parecer), apresentadas na véspera do dia de votação deste relatório e parecer, a Vice-Ministra expressou o seu apoio à PPL, salientando sobretudo a melhoria substancial que o novo regime introduzirá ao definir de forma clara e integrada as regras de enquadramento de todo o processo orçamental, desde a elaboração do orçamento, à sua execução e prestação de contas.

O MSSI e o INSS/FRSS prestaram ainda esclarecimentos importantes quanto:



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

- à classificação do INSS como instituto público no contexto da estrutura administrativo-financeira proposta na PPL LEO, que reputam adequado às especificidades do regime financeiro público (cfr. infra ponto IV.1);
  - à exceção na consignação das contribuições da segurança social, afetas em 5% a despesas de administração, que reputam necessário para custear despesas de gestão do próprio FRSS, como já acontece hoje (cfr. infra ponto IV.2);
  - aos saldos do Orçamento da Segurança Social e à sua utilização para evitar ruturas de tesouraria, como operação meramente contabilística que em nada reduz o valor final a transitar para o FRSS (cfr. infra ponto IV.2);
  - à relevação de pagamentos públicos indevidamente realizados, limitados a situações excepcionais, de pequenas quantias e por imperativos de boa-fé (cfr. infra ponto IV.8);
  - à possibilidade de o INSS contrair empréstimos, que não se encontra hoje adequadamente regulada (cfr. infra ponto IV.8);
- e
- à adequação da entrada em vigor da LEO já este ano, aplicando-se ao exercício orçamental de 2021 e ao processo orçamental de 2022, conforme a preparação que o próprio MSSI e os institutos vêm realizando (cfr. infra ponto IV.11).

Sempre que estas respostas e contributos enformaram especificamente o presente relatório e parecer, tal é expressamente referido, no local próprio.

## II. ENQUADRAMENTO LEGAL

### 1. Introdução – do regime orçamental

A existência de um regime jurídico enquadrador do Orçamento Geral do Estado (OGE) e da gestão financeira pública tem desde logo previsão constitucional (no artigo 95º nº 2 alínea q), que aliás lhe outorga reserva absoluta do Parlamento para aprovação), o que atesta a sua importância. De facto, importa assegurar não só a previsibilidade e clareza mas também a estabilidade das normas que regem as finanças públicas, que sustentam o financiamento do Estado em todos os seus vetores, criando-se um quadro uniformizador das leis orçamentais e das regras da sua execução e da gestão financeira pública em geral.

É aliás uma legislação que existe, de uma forma ou de outra consoante as tradições jurídicas e administrativas, por todo o mundo<sup>6</sup>. Mesmo quando Timor-Leste possuía ainda uma administração transitória e a cargo da ONU, aquando da preparação da restauração da independência, logo se sentiu necessidade de aprovar legislação enquadradora do orçamento e gestão financeira, o Regulamento UNTAET 2001/13<sup>7</sup>, que se manteve em vigor após a restauração da independência e até à sua

<sup>6</sup> Cfr infra, pontos III, III.5 e III.11

<sup>7</sup> UNTAET/REG/2001/13, de 20 de julho de 2001



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

substituição pela Lei 13/2009, de 21 de outubro, a Lei de Orçamento e Gestão Financeira (LOGF), atualmente vigente<sup>8</sup>.

A LOGF manteve muitas das soluções e abordagens do Regulamento UNTAET 2001/13, sobretudo na simplicidade de procedimentos e na sua grande concentração no Estado central, o que se percebe atenta a ainda relativa simplicidade da administração pública em Timor-Leste à época, mas que entretanto se poderão considerar desajustadas à realidade governativa e administrativa atual, mais madura e complexa, um desajuste que a proposta de lei aqui em análise pretenderá colmatar, ainda que, como se assinalará, com importantes falhas.

### 2. Da Proposta de Lei em concreto – alterações de abordagem em face da LOGF

Da leitura da Exposição de Motivos resulta que a proposta de lei em apreço opera a sua reforma em três grandes vetores fundamentais, introduzindo uma nova estrutura administrativo-financeira, a orçamentação por programas e uma calendarização plurianual do processo orçamental, consagrando e desenvolvendo a prática em grande medida já seguida nos últimos anos, não sem desafios em face da lei enquadradora vigente. Veja-se, a esse respeito, as considerações jurídicas da Comissão C nos seus relatórios relativos às propostas de lei dos OGE para 2020 (3ª proposta de OGE2020, PPL 22/V (3ª), depois Lei 10/2020, de 19 de outubro) e para 2021 (PPL 23/V (3ª), depois Lei 14/2020, de 29 de dezembro), quanto à adequação, nem sempre fácil e direta, das suas soluções de estrutura administrativo-financeira e de orçamentação por programas em face da então (e ainda hoje) vigente LOGF - propostas que preparavam já várias das soluções que a PPL LEO agora consagra, sem uma lei enquadradora que claramente tal suportasse.

#### a. A nova estrutura administrativo-financeira e o perímetro orçamental

A administração pública timorense evoluiu, desde a restauração da independência, de um Governo pequeno e quase totalmente centralizado para uma administração desenvolvida, com recursos financeiros consideráveis à sua disposição, uma desconcentração assinalável e um Estado Social pioneiro dentre as economias em desenvolvimento.

No entanto o quadro jurídico administrativo-financeiro manteve-se estagnado, com poucas alterações estruturantes desde o Regulamento UNTAET sobre o orçamento e gestão financeira de 2001, pressupondo uma administração não desconcentrada (nem, claro está, descentralizada), cuja ação se encontra sujeita a procedimentos de controlo prévio com forte centralização decisória ministerial para questões quotidianas e/ou de menor monta. Um enquadramento adequado, sem dúvida, aos tempos da administração transitória da ONU e aos primeiros anos de um Estado recém-independente, mas algo desajustado à administração timorense de hoje, dotada (porventura excessivamente -

<sup>8</sup> Como se disse, alterada por duas vezes pela Lei 9/2011, de 17 de agosto, e pela Lei 3/2013, de 11 de setembro



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

recorde-se, como a Comissão C assinalou já no passado, que muitos dos institutos desempenham funções que não parecem requerer personalidade jurídica distinta do Estado e que, na sua maioria, não auferem quaisquer receitas próprias) de entidades que se pretendem autónomas, muitas delas personificadas em institutos públicos (administração indireta, portanto), e uma crescente desconcentração, de que as autoridades e administrações municipais e a Região Autónoma de Oecusse Ambo RAEOA são expressão.

Note-se em aparte que é difícil a resposta à questão de classificação da RAEOA no seio da estrutura administrativa pública de Timor-Leste:

- se a falta de superintendência (cfr DL 5/2015) indicia a natureza de administração (algo) autónoma,
- a falta de eleições (cfr artºs 65º nº 1 e 72º nº 1 da Constituição) e a existência de tutela de mérito (cfr DL 5/2015) apontam (mais decisivamente) no sentido da administração indireta, sendo de notar também que o entendimento em Timor é de que a administração autónoma de pessoas e território deve ter o seu regime jurídico regulado por lei do Parlamento, num entendimento restritivo do artº 72º nº 2 da Constituição – ora a organização da RAEOA consta de DL (5/2015) e, mais decisivamente, a previsão legal de consagração do regime da RAEOA é de mero Decreto do Governo (ato regulamentar – cfr artº 15º nº 4 da Lei 3/2014), o que tipicamente indicia regulação da administração (não autónoma) do Estado.

Assim, por enquanto, parece claro que a RAEOA é administração indireta (desconcentrada) *sui generis* (não instituto público) – ainda que a Região tenha a sua própria administração indireta (institutos públicos regionais, como o Fundo de Desenvolvimento - FED).

Aliás, Timor-Leste assistirá em breve a reformas de descentralização, se bem que a PPL LEO não antecipa desde já a regulação administrativo-financeira da administração autónoma, quer municipal, quer regional ou mesmo associativa. A PPL LEO relega tal matéria para o momento futuro em que se instituem em concreto em Timor-Leste, como se antecipa, autarquias locais de nível municipal (cfr o artigo 23º da PPL LEO) e regional (a recente Lei 4/2021, de 10 de março, indicia uma autarquia local de nível regional para breve, por reforma do estatuto da RAEOA), assim como associações públicas profissionais (cfr PPL 25/V (3ª)).

É certo que a LOGF acolheu desde o início a existência de uma administração com autonomia financeira, que denominou de “Serviços e Fundos Autónomos” (SFA), que no entanto conheceu implementação não uniforme, ora com personalidade jurídica, logo institutos públicos, ora sem personalidade jurídica, como sejam o próprio Fundo Petrolífero (cfr Lei 9/2005, de 3 de agosto, republicada pela Lei 12/2011, de 28 de setembro, sobretudo no seu artº 5º nº 3), o Fundo (Especial até) de Desenvolvimento de Capital Humano (cfr DL 13/2020, de 15 de abril, sobretudo no seu artº 2º), e, mais recentemente, o Fundo COVID-19 – cfr a Lei 2/2020, de 6 de abril, alterada pelas Leis 5/2020, de 30 de junho, e 10/2020, de 19 de outubro, e o DL 12/2020, de 14 de abril, alterado pelo DL 19/2020, de 27 de maio e pela Lei 10/2020, de 19 de outubro, sobretudo no seu artigo 2º nº 2).



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

O regime atual não conhece tão-pouco um regime financeiro público geral que lhe confira coerência, existindo mesmo entes com autonomia financeira muito forte desde logo quanto às suas receitas, todas próprias (exemplos marcantes a APORTEL (cfr artigo 27º do DL 3/2003, de 10 de março) e a Autoridade Nacional das Comunicações (cfr. artigo 13º do DL 15/2012, de 28 de março)), a par de outros, a maioria, com receitas exclusivamente oriundas de transferências do Estado e não próprias – o que, diga-se, viola a própria definição da categoria de Serviço e Fundo Autónomo, pois que o artigo 2º nº 2 alínea c) LOGF exige a recolha de, pelo menos, algumas receitas próprias. Vejam-se, como exemplos marcantes de autonomia muito forte, as normas da LOGF que acomodavam uma quase separação orçamental total dos fundos autónomos em face do OGE, tratados como entidades extraorçamentais, alvo de compras e pagamentos pelo Fundo Consolidado – cfr artigos 23º nº 2 e 50º LOGF (de resto pouco utilizados no passado mais longínquo e caducos desde há alguns anos, com a plena integração dos SFAs no OGE). Esta, é, aliás, um dos claros exemplos de uma incorreta “transposição” de normas do Regulamento UNTAET n.º 2001/13 que afetam a LOGF, pois uma leitura do referido Regulamento permite perceber que essa autonomia foi pensada para a Autoridade Bancária e de Pagamentos, atual Banco Central de Timor-Leste e não para os fundos autónomos.

Por outro lado, o quadro vigente na LOGF manteve a solução do Regulamento UNTAET de consagrar, a par do Fundo Consolidado de Timor-Leste, Fundos Especiais<sup>9</sup> extraídos desse Fundo Consolidado<sup>10</sup>, a fim de instituir autonomia na gestão de certos recursos em face do conjunto da função pública estatal (mas que nesse Regulamento correspondiam unicamente a valores monetários concedidos por organizações internacionais ou governos estrangeiros), do que resultou um tratamento financeiro e contabilístico separado de, mais recentemente<sup>11</sup>, apenas um Fundo Especial a nível central, o de Desenvolvimento de Capital Humano (FDCH)<sup>12</sup>, e outro a nível regional, o Fundo Especial de Desenvolvimento (FED) da RAEOA<sup>13</sup>. Tal em simultâneo com a completa omissão na LOGF do regime administrativo-financeiro a atribuir à RAEOA e ao sistema da Segurança Social, regimes regidos em legislação própria<sup>14</sup> de forma separada, pouco coordenada e, quanto à RAEOA, lacunosa.

Como a Comissão C reiteradamente alerta desde há já algum tempo, poderia pensar-se que se impõe a aprovação de um novo quadro jurídico que consolide e detalhe o regime administrativo-financeiro das várias componentes da administração timorense de hoje – no entanto, a Comissão C também recorda que Timor-Leste conheceu um desenvolvimento económico assinalável sob a égide da

<sup>9</sup> Conceito que não tem acolhimento na tradição jurídica lusófona.

<sup>10</sup> Cfr artigo 21º do Regulamento UNTAET 2001/13 e artigos 32º e 33º LOGF

<sup>11</sup> O Fundo de Infraestruturas, no seu regime orgânico anterior ao DL 13 /2016, de 18 de maio, também era um Fundo Especial – cfr. DL 8/2011, de 16 de março

<sup>12</sup> Cfr. DL 13/2020, de 15 de abril – não houve aliás jamais em Timor-Leste um exemplo de Fundo Especial de Parceiros de Desenvolvimento e Organizações Internacionais, instituído nos termos do artigo 33º LOGF, que corresponderia efetivamente ao sentido de “fundo especial” do Regulamento UNTAET.

<sup>13</sup> Cfr. DL 1/2015, de 14 de janeiro

<sup>14</sup> Cfr. sobretudo Lei 3/2014, de 18 de junho, alterada pela Lei 3 /2019, de 15 de agosto, e DL 5/ 2015, de 22 de janeiro, quanto à RAEOA e Lei 12 / 2016, de 14 de novembro, quanto ao sistema da Segurança Social.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

LOGF, que poderia vigorar ainda por vários anos, sem que a reforma que ora se propõe fosse necessária.

A nova estrutura administrativo-financeira proposta na PPL LEO elimina a figura dos SFA, tal qual definidos pela LOGF<sup>15</sup>, e dos Fundos Especiais e, por oposição, do Fundo Consolidado, passando a existir um Tesouro e três subsetores, consagrando orçamentos autónomos dentro do Orçamento Geral do Estado, a par da Administração Central (na qual se reconduzem os ex-SFAs), à RAEOA<sup>16</sup> e ao sistema da Segurança Social, isentando-os de algumas regras aplicáveis à generalidade dos serviços e entidades, como veremos em detalhe no ponto IV infra. A PPL LEO detalha ainda o regime de autonomia financeira, maior ou menor (alargada ou limitada, nas palavras da proposta), dos serviços e entidades da Administração Central, terminando a excessiva centralização da gestão financeira a nível ministerial e harmonizando os díspares regimes de autonomia herdados da legislação avulsa passada, ao mesmo tempo que reforça a unidade de tesouraria.

Quanto ao perímetro orçamental, a proposta adota um critério formal, amplamente utilizado nos demais países (o que permite também a comparabilidade internacional), pensado para a (ainda) relativa simplicidade administrativa timorense. Clarifica-se a exclusão do Orçamento Geral do Estado (OGE) não só de entidades públicas com a forma de empresa, fundação (em grande medida correspondente ao Setor Empresarial do Estado) ou associação, que já resultava do artigo 2º nº 2 alínea a) da LOGF, mas também a exclusão do OGE de parte do Setor Público Administrativo (o Setor Público não Empresarial), a saber do Banco Central de Timor-Leste, entidade administrativa independente com as suas próprias regras de orçamentação e prestação e contas<sup>17</sup>, e do Fundo Petrolífero de Timor-Leste, um fundo do Estado sem personalidade jurídica, fonte da maioria das receitas públicas do Estado mas que, pela sua natureza de fundo soberano, integra tipos e fluxos de receitas e despesas fundamentalmente diversos de qualquer outro ente público administrativo. Tanto sem prejuízo da apresentação a título informativo no OGE de informação relativa a estas duas entidades, incluindo, como se impõe, dos fluxos financeiros entre estas entidades e o OGE. É essa aliás a solução atual, já no contexto do OGE 2021 – cfr. artigo 1º nº 5 da Lei 14/2020, de 29 de dezembro, alterada pela Lei 8 /2021 de 3 de maio.

### **b. A orçamentação por programas e a responsabilização pela execução**

Um segundo grande vetor de reforma é a orçamentação por programas (das despesas), também ela já adotada em Timor-Leste no passado recente (no OGE de 2021<sup>18</sup>), outra tendência internacional cada vez mais difundida e que tem, como repetido já pela Comissão C no passado (inclusive num

<sup>15</sup> Cujas eliminação foi já anunciada quando o regime geral da administração direta e indireta do Estado (DL 30/2020, de 29 de julho) os não referiu.

<sup>16</sup> Estranhamente, a RAEOA, no seu contributo escrito em Anexo (III.2) parece contestar a autonomia de subsetor que lhe é conferida nos termos da PPL LEO

<sup>17</sup> Cfr. artigos 57º a 64º da Lei 5/2011, de 15 de junho

<sup>18</sup> Cfr Lei 14/2020, de 29 de dezembro, alterada pela Lei 8 /2021 de 3 de maio



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

passado mais remoto, em prol da sua adoção), a virtude de alocar despesa a atividades previstas num plano anual dos serviços ou entidades.

A LOGF refere já essa possibilidade<sup>19</sup>, de passagem e sem coerência ao longo do diploma, ainda centrado numa classificação orgânica da despesa<sup>20</sup>.

Com a reforma ora proposta, deixa-se definitivamente de atribuir dinheiro a entidades o qual, ainda que classificado de forma económica e forçosamente destinado à prossecução da missão da entidade que o recebia, não se encontrava, antes da orçamentação por programas, juridicamente predestinado a determinados fins concretos, pensados num todo que o Governo pretende coerente de atuação planificada, mas que se duvida seriamente possa ser alcançado. Aumenta-se assim não só a transparência da atuação pública mas, porventura mais decisivamente, a eficiência e a eficácia da despesa pública (pressionada pela transparência e pela presença de indicadores precisos) e a conseqüente mais fácil e densa responsabilização dos serviços e entidades pelo não cumprimento dos seus objetivos. Um elemento da reforma há muito exigido por esta Comissão mas que agora se lhe apresenta como um caminho precipitado e claramente mal preparado pelo executivo.

A PPL LEO mantém a classificação económica e orgânica, e adita ainda a classificação funcional, em nome da maior quantidade e sobretudo qualidade da informação orçamental apresentada.

De notar que a orçamentação por programas não abrange, tal qual prevista na PPL LEO, as receitas – sendo possível, a orçamentação por programas das receitas tem uma lógica diversa, de identificação das receitas que financiam determinado programa, menos difundida (e que de certa forma contradiz o princípio de não consignação previsto na PPL) e que se entendeu não ser adequado adotar em Timor-Leste – de facto, em Timor-Leste, a principal questão em torno das receitas é, muito concretamente, a percentagem delas que provem do Fundo Petrolífero e, dentre estas, a percentagem que ascende para lá do Rendimento Sustentável Estimado do Fundo, ou seja, que depauperava a riqueza-base do Fundo ano após ano, não se limitando a gastar os rendimentos anuais dos ativos de origem petrolífera. Quanto às demais receitas, uma sua classificação orgânica e económica (tal qual propostas – cfr artigo 11º nº 2 da PPL LEO) bastará para aferir de onde provêm e que natureza têm essas receitas.

### c. A nova programação financeira plurianual

Ligada à orçamentação por programas, uma orçamentação *bottom-up* em que os serviços e entidades planeiam as suas atividades com base no seu plano anual, a reforma ora proposta clarifica, consolida e expande a prática de planear a despesa de forma plurianual numa abordagem *top-down*, na qual o poder central (sob proposta do Ministério das Finanças e decisão do Conselho de Ministros) estabelece os tetos de despesa gerais e para os vários segmentos orçamentais, com base, decerto, no

<sup>19</sup> Cfr. artigos 3º nºs 3 e 4 e 22º nº 3 alínea m) LOGF

<sup>20</sup> Cfr desde logo os artigos 23º, 26º e 27º LOGF – a LOGF refere ainda, de passagem, a classificação económica das despesas com base de caixa segundo diretrizes do FMI (cfr artigo 43º nº 1 LOGF)





PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

programa do Governo mas também, de forma incisiva, na receita que o Estado prevê cobrar. Pretende-se assim sobretudo garantir que a tendência despesista da base, que naturalmente ambiciona um maior número de atividades de prossecução das missões em causa, seja limitada pela realidade dos meios (limitados) à disposição do Estado para o financiamento da sua atividade – duvida-se contudo da eficácia desta abordagem.

Não se trata, tão pouco aqui, de uma absoluta novidade, pois que, para além do programa do Governo de exigência constitucional<sup>21</sup>, elaboram-se já hoje planos nacionais de desenvolvimento<sup>22</sup> e outros documentos políticos e estratégicos<sup>23</sup>, nos quais os planos anuais e de médio prazo dos serviços e entidades se devem enquadrar. Aliás, a própria LOGF já refere hoje, nos seus artigos 3º n.ºs 2 e 3, a estratégia orçamental plurianual, sendo que o médio prazo é de três anos (e não cinco, como a PPL LEO agora propõe).

É também já prática reiterada a realização de uma jornada orçamental anual de preparação do OGE, para discutir a concretização por cada ente das principais opções em termos de planeamento com impacto no OGE, procurando fixar desde logo o montante total da despesa de cada ente; o Ministério das Finanças emite já também anualmente uma circular de preparação do OGE, que contém, para além de elementos procedimentais, esses limites de despesa. O que, neste aspeto, a PPL LEO faz é sobretudo clarificar procedimentos, a sua interação, os prazos e os atores em causa, com destaque para o papel coordenador da Unidade de Planeamento, Monitorização e Avaliação - UPMA, extravasando, contudo, em muito a missão e competências deste ente.

Uma grande novidade da PPL LEO será, se adotada tal qual proposta, a concretização da aprovação anual de Leis com as Grandes Opções do Plano (GOP), previstas desde o início na Constituição mas que carecem, até hoje, de concretização e implementação - cfr artigos 95º n.º 3 alínea d) e 115º n.º 1 alínea d) da Constituição (note-se que o Regimento do Parlamento Nacional também já prevê a figura, mas de proposta e discussão conjunta com as propostas de OGE – cfr artigos 162º a 169º do Regimento). Duvida-se contudo que seja este o momento adequado a tal reforma.

A adoção de uma Lei com as GOP, no início do processo de preparação do OGE, pretende retirar quer dos momentos posteriores de preparação ao nível do Governo quer da própria discussão do OGE no Parlamento as questões fundamentais de grandes opções de planeamento, de programação plurianual e, de forma muito concreta, a discussão dos limites da despesa total do OGE, que se fixará de forma vinculativa para o ano seguinte na Lei GOP<sup>24</sup>, bem como, em grande medida, a discussão dos limites da despesa total da Administração Central, da RAEOA e da Segurança Social, ainda que

<sup>21</sup> Cfr. sobretudo os artigos 108º e 109º da Constituição

<sup>22</sup> Cfr o Plano Estratégico de Desenvolvimento 2011-2030, disponível em [http://timor-leste.gov.tl/wp-content/uploads/2012/02/Plano-Estrategico-de-Desenvolvimento\\_PT1.pdf](http://timor-leste.gov.tl/wp-content/uploads/2012/02/Plano-Estrategico-de-Desenvolvimento_PT1.pdf)

<sup>23</sup> Veja-se o exemplo, no contexto da pandemia COVID-19, do Plano de Recuperação Económica 2020-2021, disponível em <http://timor-leste.gov.tl/wp-content/uploads/2020/08/PT-Plano-Recuperacao-Economica-Timor-Leste-202011.pdf>

<sup>24</sup> Cfr. artigo 47º n.º 5 da PPL LEO



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

neste caso fixados de forma indicativa<sup>25</sup>. E do lado da receita, a fixação dos limites de endividamento e da origem das receitas, com especial destaque para a receita petrolífera, ainda que também indicativos<sup>26</sup>, aliviará igualmente essa discussão sobretudo em sede de apreciação do OGE.

Tal pretende não só uma mais amplamente discutida e refletida planificação da ação governativa num horizonte anual e de médio prazo (a cinco anos), em sede de discussão das GOP, como uma apreciação da proposta de OGE mais focada no ano seguinte, na ação governativa de curto prazo e nos meios adequados à sua realização concreta, com a segurança de uma planificação maior já assente. Um passo necessário em termos constitucionais mas que se duvida seriamente possa dar frutos.

De notar, por fim, que a PPL LEO procura assegurar, com novos prazos estipulados na proposta<sup>27</sup>, que a discussão da Conta Geral do Estado (CGE) do ano anterior esteja terminada antes da chegada ao Parlamento do OGE para o ano seguinte, ou seja, no final de setembro – o que poderá ser interpretado, também por aqui, como uma clara intenção do Governo em assegurar uma discussão do OGE mais detalhada e informada<sup>28</sup> mas que esta Comissão não deixa de considerar como uma ingerência desnecessária e extemporânea no processo orçamental.

### III. ENQUADRAMENTO E CONSIDERAÇÕES ECONÓMICO-FINANCEIROS

A Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado e da gestão financeira pública é um instrumento que visa permitir às autoridades a obtenção dos seus objetivos de política orçamental. Deve servir para melhorar a gestão das finanças públicas, designadamente: (a) alcançar a estabilidade macro orçamental de curto prazo e a sustentabilidade orçamental de médio prazo; (b) permitir uma melhor alocação dos recursos; (c) melhorar a eficiência da despesa; (d) otimizar o uso das disponibilidades de caixa; e (e) melhorar a qualidade da informação orçamental apresentada ao Parlamento e ao público.

A Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado e da gestão financeira pública deverá definir os procedimentos que garantam uma boa execução da política orçamental.

O resultado do processo orçamental depende da presença de regras claras de formulação, de execução e de reporte do orçamento anual, bem como uma definição clara dos objetivos da política orçamental de médio prazo, elementos definidos neste diploma legislativo único.

A proposta apresentada, como o próprio Governo refere, introduz alterações substanciais em diversos aspetos. Estas alterações tornam o processo orçamental mais transparente e lógico, apesar do

<sup>25</sup> Cfr. artigo 47º n.º 6 da PPL LEO

<sup>26</sup> Cfr. artigo 47º n.º 6 da PPL LEO

<sup>27</sup> Cfr. artigo 105º da PPL LEO

<sup>28</sup> Ao que acresce um aumento significativo da quantidade e qualidade da informação orçamental apresentada com a PPL OGE, como veremos infra no ponto IV.4



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

acréscimo da sua complexidade. A sua boa execução depende, assim, da capacitação técnica dos recursos humanos e da melhoria dos sistemas de informação.

Constata-se uma grande diversidade de práticas mundiais relativamente ao papel que a Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado e da gestão financeira pública desempenha na determinação da arquitetura para o sistema orçamental, ou seja, não há uma “lei modelo”. Em vez disso, as características institucionais, legais e culturais específicas de cada país devem ser consideradas na elaboração de uma nova Lei.

Parte substancial das orientações para a execução orçamental são também definidas pela PPL. O governo deve garantir que a execução é feita de forma eficiente, eficaz e transparente. Para o efeito, deve-lhe ser garantida a liberdade e flexibilidade necessária na definição dos métodos que lhe permitam essa boa execução.

### 1. Regras Orçamentais

Na PPL apresentada não constam regras orçamentais numéricas. Somente tem em consideração o equilíbrio orçamental que no caso do saldo global inclui, como acima descrito, receita derivada de empréstimos e levantamentos excessivos do Fundo Petrolífero.

Mundialmente existem quatro tipos de regras orçamentais, designadamente, regras sobre o saldo orçamental, dívida pública, despesa e receita. Se por um lado em 1990 somente 6 países continham regras orçamentais, atualmente são mais de 90 países, sendo que para países em desenvolvimento a regra orçamental mais observada é a da dívida pública (estabelece um limite máximo à dívida pública – normalmente entre 40% e 70%). Por exemplo, na Indonésia desde 2004 que a dívida pública não pode exceder os 60%, enquanto no caso do Perú a dívida pública não pode exceder os 30%. Não existindo nenhuma regra orçamental numérica, é boa prática de disciplina orçamental que o uso do saldo orçamental, a existir, contribua para a sustentabilidade das finanças públicas. No caso da PPL o saldo orçamental deve ser utilizado para amortização e no pagamento de juros de dívida ou para o financiamento da reserva de contingência (n.º 2 do artigo 16.º).

Por outro lado, o artigo 15.º refere que o saldo global do OGE deve ser nulo ou positivo. No entanto, não está definido nenhum mecanismo de correção caso o saldo se encontre negativo, nem estipulada nenhuma data na qual o Governo deverá analisar de forma mais aprofundada a evolução do saldo ao longo do ano.

### 2. Unidade de Tesouraria

Como regra orçamental é introduzida a Unidade de Tesouraria, a qual está regulamentada pelo artigo 14.º e artigos 75.º a 78.º. São definidas a Tesouraria Central do Estado, a Tesouraria da Segurança Social e a Tesouraria da RAEOA.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Em regra, a Tesouraria Central do Estado permite uma melhor gestão dos dinheiros públicos, compatibilizando o momento dos recebimentos com o ato de pagamento. Para que essa gestão seja eficaz torna-se necessário a coordenação entre os vários departamentos, o Tesouro e a Unidade de Gestão de Tesouraria, e contabilização correta da despesa e receita de forma a se verificar uma projeção credível dos recebimentos e pagamentos a efetuar no curto-prazo permitindo garantir a existência de fundos para fazer face aos compromissos do Estado. A não centralização da Tesouraria da RAEOA junto da Tesouraria Central do Estado reduz, assim, a eficácia da medida.

Por outro lado, a especificidade da função previdencial e de cidadania da segurança social, efetuada através de prestações sociais, e o Fundo de Reserva da Segurança Social, que visa a rentabilização dos montantes provenientes dos excedentes das contribuições anuais que não são objeto de repartição imediata, obriga à separação da Tesouraria da Segurança Social face à Tesouraria Central do Estado. Esta separação permite assim aumentar a eficiência no uso dos dinheiros da segurança social que, como prevê a Lei no n.2 do artigo 75º, seguem um regime próprio. A autonomia do orçamento da segurança social, o princípio do autofinanciamento do regime previdencial e a especificidade do respeito pela consignação da receita no setor da segurança social, torna necessário assegurar a autonomia da tesouraria da segurança social em relação à tesouraria central do Estado, no que respeita em particular ao recebimento das receitas próprias e consignadas da segurança social e ao pagamento direto das prestações sociais aos beneficiários, ao mesmo tempo que se assegura a rentabilização de curto prazo dos excedentes. Esta separação da tesouraria da segurança social prevista na presente PPL respeita por isso a filosofia inerente ao sistema de segurança social, bem como a regra já determinada pelo Decreto-Lei n.º47/2016, de 14 de dezembro, que prevê que cabe ao INSS o desempenho das funções de tesouraria única da segurança social (alínea h) do n.º3 do artigo 5.º dos Estatutos do INSS, aprovados pelo Decreto-Lei n.º47/2016, de 14 de dezembro).

O n.4 do artigo 75º parece querer ir um pouco mais longe. Refere que a Tesouraria Central do Estado visa assegurar a existência de fundos, bem como deve maximizar o rendimento dos dinheiros públicos na sua posse, i.e., abre a possibilidade a uma gestão ativa da Tesouraria. Isto pode implicar que o objetivo da tesouraria deixa de ser exclusivamente assegurar o cumprimento atempado dos compromissos, mas também a obtenção de um nível de liquidez pré-definido, i.e., garantir uma almofada de disponibilidades de caixa face a possíveis despesas não previstas ou antecipadas. Adicionalmente, tem outros impactos positivos com a estabilização da circulação de moeda na economia e o desenvolvimento do mercado de capitais caso haja interesse por parte do Governo. Não sendo objeto da presente PPL, a operacionalização da unidade de tesouraria determina a eficácia da medida. Uma boa gestão de tesouraria compreende a consolidação de todas as contas bancárias do governo em uma conta principal, sem obstaculizar a existência de subcontas e contas de base-zero ou saldo zero, a capacidade de fazer projeções de entradas e saídas de caixa de curto prazo, o compartilhamento oportuno de informações entre o Ministério das Finanças e os restantes Ministérios e departamentos. Outro pré-requisito pressupõe infraestruturas adequadas, incluindo



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

processamento de transações ou sistemas de pagamento que permitam que as transações sejam processadas e registadas de forma confiável, precisa e oportuna.

De salientar que aquando do desenvolvimento do mercado de capitais de Timor-Leste, a coordenação entre a gestão de tesouraria e gestão de dívida deverá ser tida em consideração numa gestão ativa de tesouraria eficiente.

### 3. Dívida Pública

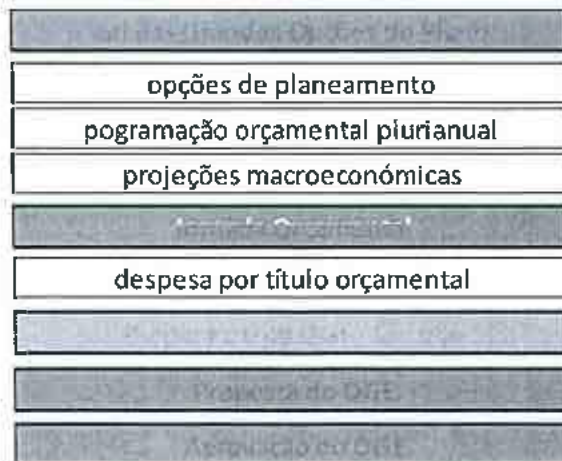
No âmbito da Dívida Pública, nada obsta à exigência de um indicador mais abrangente do endividamento que não a dívida pública do Setor Público Administrativo.

Na realidade, as dívidas das entidades públicas fora do perímetro do OGE são em última análise da responsabilidade do Estado pondo em causa a sustentabilidade das finanças públicas. Só com o conhecimento de todas as responsabilidades do Estado se poderão definir limites considerado como sustentáveis para o nível da dívida pública do Setor Público Administrativo.

Na análise de sustentabilidade de dívida pública deve ser considerado a situação do endividamento global do conjunto do Setor Público, tal como definida na Conta Geral do Estado, e não somente a dívida pública do Setor Público Administrativo.

### 4. Programação Orçamental Plurianual

#### Processo Orçamental





PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Em Timor-Leste a nova PPL visa aprofundar a programação orçamental plurianual. Na prática existe um debate anual pré-orçamento em maio (Lei das Grandes Opções do Plano) no qual as prioridades de despesa do governo e o planeamento económico é discutido. Ai são aprovados os grandes agregados das receitas e de despesas por subsectores.

Um quadro orçamental de médio-prazo é um instrumento que visa garantir a sustentabilidade das finanças públicas no sentido em que para o completar torna-se necessário uma previsão do cenário macroeconómico e o planeamento dos principais gastos públicos ao longo dos próximos anos.

Na Lei das Grandes Opções do Plano são identificadas as grandes opções de planeamento económico e apresentadas as projecções macroeconómicas com base nas quais é efetuada a programação orçamental plurianual – a apresentar no mesmo documento.

É importante distinguir entre a programação orçamental plurianual proposta na PPL (MTFF – Medium Term fiscal framework) e a programação plurianual de despesas Medium Term Expenditure Framework (MTEF).

A programação orçamental plurianual estabelece o quadro macro orçamental, as projecções da receita do Setor Público Administrativo, o limite da despesa total do Setor Público Administrativo, os limites de despesa nos vários subsectores (Administração Central, Segurança Social e RAEOA) e o limite da dívida pública para o ano orçamental seguinte e para os anos subsequentes.

A programação plurianual de despesas (MTEF) estabelece os limites de despesa financiada por receitas gerais para o conjunto da Administração Central por programas orçamentais, e/ou por classificação orgânica e/ou por classificação funcional.

A preocupação da programação orçamental plurianual proposta nesta PPL tende a ser, sobretudo, a de estabilização macroeconómica ao limitar o total de despesas, receitas e dívida pública de forma a garantir a sustentabilidade das finanças públicas. Para tal tem de:

- a. Analisar a evolução da despesa futura sem a introdução de novas políticas;
- b. Avaliar o impacto das medidas de política previstas a efetuar no futuro;
- c. Avaliar a necessidade de medidas de política adicionais de forma a garantir a sustentabilidade das finanças públicas.

Nesse sentido, os valores para os anos futuros são indicativos, sendo uma base para a tomada de decisões corretivas de forma a garantir a sustentabilidade das finanças públicas. Nesta PPL, desvios anuais significativos carecem de justificação. A sua justificação, a ser efetuada, criaria maiores incentivos políticos a um processo de projecção credível na programação orçamental plurianual.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Existem grandes desafios na implementação da programação orçamental plurianual. Ao nível da receita, Timor-Leste, tem vindo a depender fortemente do fundo petrolífero. Dessa forma o preço do petróleo, bem como a rendibilidade futura dos ativos são variáveis fulcrais na previsão da receita futura, e, pelo princípio da estabilidade orçamental, da despesa pública a médio-prazo. Torna-se, assim, necessário considerar hipóteses prudentes relativamente a estas variáveis.

Por outro lado, a programação plurianual de despesas (MTEF) vai mais longe, visa não só garantir a sustentabilidade das finanças públicas, mas também compatibilizar as prioridades de política económica com política orçamental, i.e., identifica não somente o “quanto”, mas também o tipo de despesas públicas visando uma alocação eficiente dos recursos públicos. Países como Portugal e França elaboram esta programação por classificação funcional, sendo que a Austrália vai ainda a um nível mais detalhado determinando para os próximos anos a despesa prevista para cada um dos programas orçamentais.

A programação plurianual de despesas (MTEF) implica a existência de uma grande capacidade técnica por parte de cada Ministério, pelo que se justifica que não seja uma prioridade nesta PPL.

### 5. Jornada Orçamental

Após a aprovação da Lei das Grandes Opções do Plano, o executivo, no dia 10 de junho, aprova a dotação anual para cada título orçamental.

Nestas jornadas orçamentais, da competência do governo, inicia-se o próximo passo da metodologia top – down, ou seja, concretizar e compatibilizar em termos orçamentais o planeamento de médio prazo por classificação orgânica, i.e., por ministério. O facto de se querer aprofundar a metodologia orçamental top – down e integrar esta no ciclo orçamental, garantindo uma sinergia eficaz entre os planos setoriais e os programas, justifica que as jornadas orçamentais estejam incluídas na PPL.

### 6. Orçamentação por programas e Orçamentação orientada para resultados

Esta PPL aprofunda a orçamentação por programas. O orçamento por programas fornece mais e melhor informação sobre o destino dos dinheiros públicos e, desse modo, facilita a priorização dos gastos públicos.

No caso específico desta PPL, segundo o n.º 3 do artigo 10.º e artigo 46.º, a orçamentação por programas é orientada para resultados, i.e., baseada no desempenho. A orçamentação orientada para resultados visa melhorar a economia, eficiência e eficácia da despesa pública, vinculando o financiamento e os recursos aos resultados, fazendo uso sistemático de informações de desempenho.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

A ideia central é a monitorização do desempenho do programa orçamental e os seus resultados e usar essas informações para a tomadas de decisões orçamentais. Os indicadores de avaliação de desempenho e a sua aferição responsabiliza os Governos pela implementação da política orçamental. A orçamentação por programas ajusta-se naturalmente a uma estrutura orçamental de médio prazo e plurianual, embora o último não seja um pré-requisito para o primeiro. Uma boa forma de melhorar a formulação de medidas políticas é usar ao máximo as informações de desempenho e correspondentes implicações na análise do custo – benefício.

Nesse sentido, a (re)consideração das prioridades de gastos e do desempenho do programa deverá ser formalmente integrada ao processo orçamental. Adicionalmente, deve estar previsto um processo de revisão de despesa, um processo sistemático para examinar todas as novas iniciativas propostas e garantir que as submissões de nova despesa tenham correspondência em informações sobre a eficácia e eficiência da mesma. Este processo está regulado pelo artigo 46.º

Neste âmbito, a estratégia orçamental apresentada na PPL assenta nas necessidades das entidades e serviços, através da criação de programas provenientes destas entidades (método bottom-up). Neste contexto torna-se necessário integrar os programas das entidades/serviços nos objetivos de planeamento pré-definidos ex-ante através do método top-down referido anteriormente.

Torna-se necessário criar uma unidade que garanta este processo de coordenação, que nesta PPL, é definida como a UPMA em coordenação com Ministério das Finanças.

### 7. Submissão da proposta anual do OGE

Relativamente à proposta de Lei do Orçamento Geral do Estado, considerando que há uma evolução ao nível da abrangência, transparência e simplificação com a apresentação do Relatório, desenvolvimentos orçamentais e elementos informativos, algumas apreciações devem ser mencionadas, nomeadamente:

- O cenário macroeconómico projetado deve ser transparente e prudente.

Deve ser indicada a previsão com e sem novas políticas (no-policy change e policy change scenario), pois só assim o Parlamento Nacional tem a verdadeira noção do impacto das medidas de política económica, algo que não é contemplado nesta PPL. A credibilização do OGE passa pela qualidade das projeções económicas. Devem assim ser não só divulgadas, mas também justificadas indicando a respetiva metodologia, algo que não tem vindo a ser feito e que também não está contemplado na PPL.





PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

- A análise e mitigação de riscos orçamentais deve ser referenciada e acomodada na PPL dada a sua importância para a sustentabilidade das finanças públicas.

Os riscos orçamentais podem ser endógenos (internos) ou exógenos (externos), e, ter uma incidência regular ou discreta com maior ou menor probabilidade de se vir a realizar. Estes dizem respeito a riscos económicos, riscos específicos ao país e riscos estruturais. Quanto a riscos económicos, deve ser considerada a sensibilidade das projeções orçamentais e da dívida pública a alterações macroeconómicas, bem como analisar cenários orçamentais alternativos e efetuar uma avaliação da sustentabilidade da dívida.

Relativamente a riscos contingentes, devem ser analisados os riscos associados a garantias governamentais e outros passivos contingentes, bem como analisar as obrigações contingentes implícitas, i.e., as empresas estatais, o setor financeiro e os fundos fora do perímetro orçamental e ativos.

O Manual de Transparência Fiscal do FMI sugere que a divulgação dos riscos orçamentais pode ser reunida de forma útil em uma única declaração de risco orçamental, apresentada com o orçamento. Como exemplo temos a Indonésia e Filipinas. O tipo de riscos orçamentais a analisar deve estar definido de forma clara na PPL.

Outro elemento importante é a divulgação das suas obrigações financeiras no âmbito de projetos de investimento plurianuais.

### 8. Prorrogação da vigência da proposta anual do OGE

A LEO especifica a regra a ser aplicada no caso de o orçamento não ser aprovado. É considerado nesta PPL a utilização do regime duodecimal. No entanto, podem ser definidas regras que estimulem a articulação entre o Governo e o Parlamento Nacional para a apresentação e aprovação do OGE. Designadamente, alguns países limitam a duração do regime duodecimal a um determinado período - 4 meses por exemplo. Por forma a garantir que a não aprovação não ponha em causa o desenvolvimento socioeconómico de Timor-Leste é proposto na PPL que a prorrogação da vigência da lei implica a execução nesse ano de um OGE similar ao aprovado no ano anterior, incluindo todas as dotações de despesa e receitas, incluindo a transferência do Fundo Petrolífero.

Outra novidade é a possibilidade de substituir a transferência do Fundo Petrolífero pela contração de empréstimos. Esta alteração tem em consideração a possibilidade de desenvolvimento do mercado de capitais de Timor-Leste, algo que poderá acontecer ainda este ano. Refira-se que, tendo Timor-Leste um fundo petrolífero e como moeda de circulação o dólar americano, é possível a emissão de dívida pública de Timor-Leste em dólares e garantida pelo Fundo Petrolífero. Isto irá permitir a realização de empréstimos com um relativo baixo custo associado, i.e., baixa taxa de juro, enquanto se garante a sustentabilidade do Fundo Petrolífero.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

**9. Execução do OGE**

Boas práticas de controlo de execução de despesa indicam que o processo de execução de despesa deve ser, em circunstâncias normais, dividido em três momentos:

- i. Intenção de gastar (autorização de despesa, cabimento);
- ii. Assunção de responsabilidades (assunção de compromisso e liquidação da despesa);
- iii. Apuramento de encargos (ordem de pagamento e realização de pagamento).

Para além de regras claras de execução de despesa, o seu controlo interno é uma peça chave na garantia de uma política orçamental eficaz e execução orçamental de qualidade (artigo 63.º a artigo 66.º). Torna-se necessária uma melhoria do sistema de informação integrado de gestão orçamental. A permanência de um sistema incompleto como o *free-balance* não é compatível com as boas práticas propostas na PPL de controlo de despesa. Esse controlo garante: (i) a responsabilidade orçamental das entidades; (ii) que todos os passos de execução de despesa são efetuados; (iii) que a despesa esteja dentro dos limites definidos, e, (iv) minimiza a acumulação de pagamentos em atraso.

No caso específico desta PPL, vai ser possível efetuar a autorização de despesa sem cabimento, sendo este somente necessário na assunção de compromisso. Tal pode ser justificado com a existência de processos de aprovisionamento demorados em Timor-Leste, o que pode conduzir a que parte da dotação orçamental esteja cabimentada sem que haja lugar a liquidação de despesa durante demasiado tempo, inibindo a emergência de outros projetos.

No entanto, tal situação irá diminuir o controle da despesa por parte do Ministério das Finanças. A solução final deve passar por uma melhoria do planeamento de despesa, para o qual contribui a orçamentação por programas, e por uma melhoria do sistema de aprovisionamento e do seu enquadramento legal.

Sendo Timor-Leste abalado ocasionalmente por desastres naturais, cujas consequências são imprevisíveis – impacto na área da saúde, infraestruturas, habitação, necessidades básicas, etc. – é recomendável que a Dotação Geral do Estado tenha disponibilidades -buffer- para este fim. Esta dotação poderia estar dependente da declaração de Situação de Calamidade. Um exemplo é o que sucede na Indonésia. Adicionalmente, a exposição orçamental a desastres naturais e outros riscos ambientais importantes deve ser analisada e divulgada.

**10. Reporte e Controlo**

Segundo a OCDE e o FMI, seis semanas após o final do primeiro semestre, deve ser realizada uma atualização abrangente sobre a implementação do orçamento. Este relatório deve indicar o impacto no OGE das alterações nas previsões macroeconómicas subjacentes ao OGE, quaisquer decisões



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

políticas recentes relacionadas ao OGE e quaisquer outras circunstâncias com impacto. O relatório deve incluir projeções atualizadas para o ano fiscal em causa e para os dois anos fiscais seguintes.

Está previsto na PPL a apresentação de relatórios de execução mensais e a apresentação de uma Conta Geral do Estado (CGE). O formato deve ser idêntico ao da proposta do OGE. Os ajustamentos efetuados durante o ano devem ser indicados. Informações comparativas sobre receitas e despesas do ano anterior também devem ser fornecidas.

Adicionalmente, para que a execução da orçamentação por programas orientada para resultados seja devidamente supervisionada e avaliada pelo Parlamento Nacional torna-se necessário que a Conta Geral do Estado inclua a descrição e identificação dos resultados obtidos pela implementação dos vários programas, algo que não está previsto ser incluído na CGE segundo a PPL.

Para além da Câmara de Contas e Parlamento Nacional de Timor-Leste, é incorporado no processo de supervisão das finanças públicas a sociedade civil (artigo 56.º). Para além disso, é também incorporado no processo orçamental (n.2 do artigo 45.º), sendo que não é claro como irá ser efetuada essa consulta. É de salientar que indicadores internacionais como PEFA e Open Budget Survey, entre outros, consideram fundamental a intervenção da sociedade civil no processo orçamental para o bom funcionamento das finanças públicas.

No entanto, não se considera a possibilidade de introdução de instituições fiscais independentes. As instituições fiscais independentes avaliam as políticas, planos, regras e desempenho orçamentais de um governo em relação aos objetivos macroeconómicos e orçamentais. As instituições fiscais independentes avaliam a sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas e a estabilidade macroeconómica de curto a médio prazo, além de outros objetivos oficiais, i.e., têm objetivos bastante distintos do papel de auditor externo dado à Câmara de Contas.

Porventura, a PPL não considera as instituições fiscais independentes por estarem conotadas com países desenvolvidos, mas isso não é de todo verdade. Exemplos são os casos do Quênia, Chile e Peru.

Uma avaliação das projeções económicas e orçamentais feita por instituições fiscais independentes contribui para um aumento da credibilidade do governo e do País. Para uma futura abertura de Timor-Leste aos mercados de capitais a credibilidade orçamental e a transparência são elementos essenciais.

### 11. Contabilidade de acréscimo

No artigo 114.º, a PPL pretende introduzir a contabilidade de acréscimo. O primeiro passo, como indicado é o da apresentação de um relatório sobre a eventual transação.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Refira-se, no entanto, que a sua implementação necessita de uma forte capacidade técnica e de instrumentos que ainda não existem. A implementação, segundo a experiência de outros países, tende a demorar cinco ou mais anos, pelo que não é de esperar uma alteração contabilística no curto-prazo.

### IV. CONSIDERAÇÕES JURÍDICAS

#### 1. Estrutura e fórmula dispositiva em geral

A proposta de lei, para além de uma exposição de motivos e de um preâmbulo enquadramentos, é composta por 116 artigos, distribuídos por 9 títulos<sup>29</sup>.

O objeto da PPL LEO, descrito no seu artigo 1º, é, naturalmente, o enquadramento do Orçamento Geral do Estado (OGE) e da Conta Geral do Estado (CGE), dos orçamentos e contas que os integram, incluindo a execução orçamental, o regime financeiro dos serviços e entidades do Setor Público Administrativo e os regimes de controlo e responsabilidade orçamental.

O âmbito de aplicação da proposta, descrito no seu artigo 2º, radica desde logo na nova estrutura administrativo-financeira a que se aludiu já supra, abandonando por um lado a separação, na Administração Central, entre Fundo Consolidado e Fundos Especiais, e adotando, por outro, uma estruturação radicada no conceito formal de Setor Público Administrativo, excluindo, como fazia a LOGF<sup>30</sup>, as entidades públicas que adotam formas típicas de organização de natureza privada como sejam as empresas públicas<sup>31</sup> e fundações públicas<sup>32</sup>, que representam em grande medida o Setor Empresarial do Estado (SEE<sup>33</sup>), e ainda, como veremos, as associações públicas. Separa aquele Setor Público Administrativo em três subsectores de acordo com a evolução administrativa mais recente: a par da Administração Central (com a exclusão, explicou-se já, do Banco Central e do Fundo Petrolífero<sup>34</sup>, e o abandono definitivo da confusa figura dos "Serviços e Fundos Autónomos"), a Região Administrativa de Oe-Cusse Ambeno – RAEOA e a Segurança Social, dotados de orçamentos autónomos (se bem que integrados no conceito maior de OGE) – estes dois subsectores

<sup>29</sup> Cfr, para um elenco e breve descrição do conteúdo dispositivo, a Nota Técnica 44/2020/DIPLN, no seu ponto "2.Estrutura".

<sup>30</sup> Cfr artigo 18º da PPL LEO e artº 2º nº 2 alínea a) LOGF

<sup>31</sup> Regidas atualmente pelo DL 14/2003, de 24 de setembro

<sup>32</sup> Não existem, por enquanto, em Timor-Leste, fundações públicas enquanto tal, de cariz empresarial, ou seja, que forneçam bens e serviços no mercado. Note-se que as entidades de tipo fundacional (patrimónios autónomos personalizados) sem gestão empresarial são, em Timor-Leste, fundos personalizados como institutos públicos (administração central indireta).

<sup>33</sup> Apesar de o SEE ser em Timor-Leste reconduzido, na prática, a empresas públicas, está previsto um regime para todo o setor empresarial do Estado que inclua não só as empresas públicas mas também as demais entidades públicas de cariz empresarial (fundações públicas ou mesmo, em teoria, associações públicas com natureza empresarial) – cfr artigo 42º do DL 30/2020, de 29 de julho (o atual regime das empresas públicas, DL 14/2003, de 24 de setembro, não regula entes públicos de cariz empresarial que não sejam empresas públicas).

<sup>34</sup> Cfr supra ponto II.2 a) e artigos 24º e 25º da PPL LEO



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

com faculdades orçamentais, financeiras e contabilísticas específicas, que se pretendem adequadas à sua especificidade de administração regional e administração de bem-estar social, respetivamente. A LOGF, disse-se já, ignora quer a RAEOA<sup>35</sup> quer a Segurança Social.

A PPL LEO<sup>36</sup>, como a LOGF<sup>37</sup>, exclui também do seu âmbito as associações públicas (a proposta exclui-as mesmo do conceito de Setor Público Administrativo, claro está apenas nos termos e para os efeitos da LEO), excluindo também as que possam, no futuro, pertencer à administração autónoma<sup>38</sup>. Quanto à administração autónoma de pessoas e território, as autarquias locais<sup>39</sup>, enquanto a LOGF determina a aplicação genérica das suas disposições para logo anunciar um regime específico para o seu financiamento<sup>40</sup>, a PPL LEO opta por uma maior clareza dispositiva, remetendo em bloco o seu regime orçamental para a lei que implemente os municípios enquanto poder local (municipal), ao mesmo tempo que os integra, não sem confusão, no Setor Público Administrativo para efeitos desta proposta de lei<sup>41</sup> - isso mesmo, aliás, salienta o Ministério da Administração Estatal no seu contributo escrito (cfr Anexo III.3 do presente relatório e parecer). Diga-se, aliás, que apesar de a PPL LEO não o referir, essa deverá ser também, em coerência, a solução de regulação do regime orçamental da RAEOA, se e quando esta pessoa coletiva pública evoluir decisivamente para a categoria de administração autónoma, com eleições de poder local (nesse caso regional)<sup>42</sup>.

Note-se que a estruturação administrativo-financeira não coincide com a estrutura administrativa de base<sup>43</sup>, nos termos da qual as entidades da Segurança Social (o Instituto Nacional da Segurança Social INSS e o Fundo de Reserva da Segurança Social FRSS) e mesmo da RAEOA pertencem à

<sup>35</sup> Apesar de referir autarquias locais no seu artigo 2º nº 3 LOGF, uma categoria na qual a RAEOA não parece caber, como discorreremos brevemente supra, no ponto II.2.a

<sup>36</sup> Cfr artigo 18º nº 1 da PPL LEO, de onde se retira a exclusão das empresas, fundações e associações do Setor Público Administrativo, para efeitos deste diploma

<sup>37</sup> Cfr artº 2º nº 2 alínea a) LOGF

<sup>38</sup> Foi já admitida no Parlamento a PPL 25/V (3ª), relativa a Associações Públicas Profissionais, que refere essas associações públicas, na exposição de motivos e no preâmbulo, como pertencentes à administração autónoma - em derrogação, como lei especial posterior, do artigo 42º nº 1 alínea c) do DL 30/2020, que as reconduzia à administração indireta. Da PPL 26/V (3ª), relativa à criação da Ordem dos Advogados e aprovação dos seus estatutos, constam também referências à pertença da Ordem à administração autónoma.

<sup>39</sup> O artigo 42º nº 1 alínea c) do DL 30/2020, que pode à primeira vista pensar-se reconduzir as autarquias locais à administração indireta, tem de ser interpretado corretivamente em face desde logo dos artigos 65º nº 1 e 72º da Constituição que claramente reconduz o poder local (seja ele municipal ou regional) à figura da administração autónoma, desde logo pela exigência de eleição dos seus órgãos pela população em causa.

<sup>40</sup> No seu artigo 2º nº 3.

<sup>41</sup> Cfr artigo 19º alínea d) e artigo 23º PPL LEO

<sup>42</sup> O artigo 3º alínea g) da Lei de Autorização 4/2021, de 10 de março, relativa às bases da administração pública, parece anunciar esse passo para breve.

<sup>43</sup> Neste sentido, resposta do Ministério das Finanças (pergunta n.º 6) constante do Anexo II.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

administração central indireta<sup>44</sup> <sup>45</sup>. Essa discrepância levanta sérios problemas, sobretudo no ordenamento jurídico timorense onde o regime geral da estrutura administrativa, constante do DL 30/2020, de 29 de julho, apesar de recente, ignora a reforma de enquadramento orçamental e gestão financeira pública que ao tempo da sua aprovação já se preparava. Vejam-se, como exemplos maiores de contradição:

- a inclusão no conceito de administração indireta, por força do artigo 10º nº 2 do DL 30/2020, de praticamente todos (se não todos) os entes sem personalidade jurídica que a PPL LEO apelida (e bem) de administração direta;
- a descrição da autonomia financeira feita nos artigos 12º e 57º a 62º do DL 30/2020, que radica ainda, na prática, na abordagem da LOGF.

Se a tanto somarmos a discrepância de muita da legislação orgânica em vigor, redigida sob a égide do Regulamento UNTAET 2001/13 ou da LOGF, com os ora propostos regime geral financeiro (desde logo quanto à erradicação de fundos especiais<sup>46</sup>, ao conteúdo da autonomia financeira<sup>47</sup> e à natureza, como geral ou própria, das receitas<sup>48</sup> <sup>49</sup>) e regime de realização da despesa<sup>50</sup> <sup>51</sup>, importará, estamos em crer, expressar claramente a prevalência que uma lei de enquadramento sempre tem sobre a demais legislação que reja matéria do seu objeto e sob o seu âmbito. E não se diga que tal é pretender conferir valor reforçado à LEO, algo que só a Constituição pode fazer (e até agora não fez) como o Tribunal de Recurso já esclareceu à saciedade (veja-se, por todos, o mais recente Acórdão 01/CONST/2021/TR, relativo à LOGF na sua relação com a Lei do OGE) ; a prevalência de uma lei de enquadramento consubstancia-se não numa estratificação supra-legal (e infra-constitucional), ou seja, não num predomínio da LEO sobre as demais leis ordinárias, ainda que sujeita à Constituição, mas no poder de:

- revogar toda a legislação pretérita em contrário, mesmo que especial - afastando assim a regra de interpretação jurídica: “lei especial, ainda que anterior, derroga lei geral, mesmo que posterior”;
- conformar, em nome da coerência sistemática, a legislação futura, quer a nível político-legislativo no momento de discussão legislativa quer a nível exegético no momento de

<sup>44</sup> A isso mesmo faz alusão a PPL LEO, nos seus artigos 21º e, menos expressamente, 22º.

<sup>45</sup> O MSSJ e o INSS/FRSS esclareceram a especificidade da estrutura administrativo-financeira na sua audição – cfr também Anexo II.2.

<sup>46</sup> Conforme referidos supra, o FDCH (DL 13/2020) e o FED-RAEOA (DL 1/2015) são fundos especiais

<sup>47</sup> Cfr. artigos 26º a 30º PPL LEO

<sup>48</sup> Cfr. artigos 71º e 72º PPL LEO

<sup>49</sup> Falaremos infra, no ponto IV.B, dos exemplos maiores da APORTIL e da Autoridade Nacional das Comunicações.

<sup>50</sup> Cfr. artigos 79º a 88º PPL LEO

<sup>51</sup> Atenda-se, a título de exemplo impressionante, ao artigo 106º nº 2 do DL 3/2016, de 16 de março, alterado e republicado pelo DL 54/2020, de 28 de outubro, relativo aos serviços municipais de finanças.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

interpretação de lei posterior, que será sempre feita à luz e, na medida do possível, em conformidade com a letra e o espírito da lei enquadradora.

Tanto sempre, claro está, sem prejuízo de lei posterior afastar, expressamente, a aplicação da LEO em determinado aspeto ou mesmo a alterar, no todo ou em parte. E também sem prejuízo de defendermos infra, no ponto IV.11, a alteração, desde já, de alguns regimes jurídicos vigentes de importância assinalável e que colidem, frontalmente, com o disposto na PPL LEO; como, aliás, defendermos a inclusão de uma norma especial de revogação, que determine a derrogação de quaisquer normas especiais (contrárias à LEO) vigentes a esta data - afastando assim, duplamente e ora expressamente, a regra de interpretação jurídica: "lei especial, ainda que anterior, derroga lei geral, mesmo que posterior".

## 2. Dos princípios

A PPL LEO consagra os princípios orçamentais que, em grande medida, já constavam da LOGF; com poucas alterações (em mais um exemplo da inutilidade, ao menos parcial, desta proposta de lei):

- ❖ A **unidade e universalidade** do OGE, desde logo uma exigência do artigo 145º n.º 2 da Constituição, ganha uma referência expressa à impossibilidade de cobrar receita e realizar despesa não prevista ou inscrita – cfr artigos 3º PPL LEO e 4º LOGF;
- ❖ A **anualidade e plurianualidade**, uma expressão da vertente programática do OGE, acolhe os novos ciclos de planeamento a cinco anos (e já não três), e refere, agora na lei, o período complementar de execução<sup>52</sup> orçamental pós-31 de dezembro – cfr artigos 4º PPL LEO e 3º e 52º n.º 1 LOGF;
- ❖ A **estabilidade e sustentabilidade orçamentais**, referida para a segurança social logo no artigo 4º da PPL LEO, evolui em face do princípio do equilíbrio centrado na contabilidade de caixa, para a sustentabilidade em financiar os compromissos, assumidos e a assumir, já a pensar numa contabilidade de acréscimo<sup>53</sup>, ainda que se mantenha o conceito formal de equilíbrio, ou seja, sem consideração pela particularidade de receita que cria, ela própria, encargos para o futuro<sup>54</sup> – cfr artigos 5º PPL LEO e 8º LOGF;
- ❖ A relativa novidade, no artigo 6º PPL LEO, dos princípios da **economia, eficiência e eficácia**, ou seja, a utilização do mínimo de recursos para o melhor resultado, que, apesar

<sup>52</sup> Que antes resultava já de regulamentos de execução orçamental

<sup>53</sup> Atenda-se à transição para uma contabilidade assente em compromissos programada pelo artigo 114º PPL LEO

<sup>54</sup> Empréstimos, claro está, mas também, em particular em Timor-Leste, o uso de receitas petrolíferas, sobretudo acima do Rendimento Sustentável Estimado de cada ano.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

de omissos enquanto tais da LOGF<sup>55</sup>, resultam desde sempre do artigo 145º n.º 2 da Constituição;

- ❖ A **transparência**, na LOGF denominada de publicidade, pretende assegurar o conhecimento por todas as partes interessadas, incluindo o público em geral, de toda a informação relativa à preparação, aprovação e execução do OGE, incluindo a CGE e todas as alterações orçamentais, administrativas ou legislativas, de forma atempada, fiável, completa, atual, compreensível e, uma relativa novidade, comparável internacionalmente - cfr artigos 7º PPL LEO e 11º LOGF;
- ❖ A **responsabilidade** do Estado e demais pessoas coletivas públicas pelos compromissos assumidos, expressa no artigo 8º n.ºs 1 e 2 da PPL LEO, é uma expressão do princípio do Estado de Direito Democrático constante dos artigos 1º e 6º alínea b) da Constituição que não é expressa na LOGF, ao passo que a responsabilidade pela execução orçamental dos vários membros da administração, incluindo os titulares de cargos políticos, era já expressa na LOGF - cfr artigos 8º n.º 3 e 111º n.ºs 1 e 2 PPL LEO e artigo 46º LOGF;
- ❖ A **equidade intergeracional**, que funciona como complemento do princípio do equilíbrio meramente formal do OGE, já constava da LOGF e, para a segurança social, do artigo 12º da Lei 12/2016, de 14 de novembro, ao impor distribuição equitativa de custos e benefícios entre gerações, sendo que a PPL LEO aproveita para densificar o princípio quanto às despesas mais significativas (despesa reprodutiva) e/ou com mais impacto intergeracional (obras públicas, capacitação humana, dívida pública, setor empresarial do Estado e segurança social, sendo de acrescentar a “despesa fiscal”<sup>56</sup>), introduzindo a obrigação, de aplaudir, de informação sobre impactos futuros da despesa orçada em cada ano, nas propostas de OGE - cfr artigos 9º PPL LEO e 9º LOGF;
- ❖ A **programação das despesas** é a expressão de um dos vetores principais de reforma da PPL LEO, como referimos supra no ponto II.2, em nome da atribuição de dinheiros públicos a determinados fins concretos, pensados num todo que se pretende coerente de atuação planificada (que decerto falhará), algo já previsto parcialmente na LOGF - cfr artigos 10º PPL LEO e 3º n.ºs 3 e 4 LOGF;
- ❖ A **especificação e a não compensação** visam, como já na LOGF e por imperativo constitucional do artigo 145º n.º 2 da Constituição, a clareza, detalhe e harmonia

<sup>55</sup> Cfr em termos aproximados o artigo 46º n.º 2 LOGF

<sup>56</sup> Como a Câmara de Contas sugere no seu contributo escrito, constante do Anexo III.1, ou seja, as receitas tributárias a que o Estado renuncia, através da modulação da incidência dos tributos, desde logo através de benefícios fiscais, em nome de opções políticas não diretamente ligadas à coleta de receita, como sejam a promoção do desenvolvimento económico e a proteção do ambiente)





PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

contabilística das receitas e despesas previstas no OGE, sendo que a PPL LEO vai mais longe referindo expressamente, por um lado, as classificações<sup>57</sup> (orgânica e económica) das receitas e (orgânica, por programa, económica e, uma novidade, funcional) das receitas e, por outro, as compensações que se impõem na gestão de tesouraria e da carteira de ativos (do Fundo de Reserva da Segurança Social) – cfr artigos 11º e 12º PPL LEO e artigos 7º e 5º LOGF;

- ❖ Finalmente, a não consignação das receitas a fim de cobrirem despesas específicas, como já na LOGF, visa sobretudo que a globalidade das receitas possam, a cada ano, ser alocadas, sem repartições, à globalidade das despesas, assegurando assim uma maior liberdade de previsão de diversos tipos de despesa a cada ano, de acordo com a realidade e as prioridades políticas sempre mutáveis, sem que se tenha de, ano após ano, encontrar correspondentes (novos) tipos de receita, aumentando assim também as hipóteses de atingir o equilíbrio orçamental; as exceções permanecem intocadas, ainda que expressas com maior rigor<sup>58</sup> (contudo, sempre difícil de descortinar), densificando sobretudo a exceção por excelência do sistema da segurança social (cujo regime contributivo é, por definição, financiado por contribuições sociais<sup>59</sup>) e procurando limitar as demais exceções de lei avulsa<sup>60</sup> – cfr artigos 13º PPL LEO e 6º LOGF. Discutiu-se na audição do MSSI sobretudo a exceção do artigo 13º nº 2 alínea a) subalínea ii) PPL LEO, de consignação de receitas de contribuições da segurança social para despesas de administração, no valor de 5%. De notar que em Timor-Leste a administração da Segurança Social é basicamente financiada por transferências da Administração Central. Contudo, nas despesas de administração, vem-se incluindo, já em anos anteriores, uma dotação específica para pagamento à entidade responsável pela gestão operacional do FRSS: o Banco Central de Timor-Leste. Esta despesa, sendo de administração, tem uma natureza muito específica, porque se refere à gestão do próprio FRSS. Por isso, poderá fazer sentido que o FRSS se financie a si próprio, afetando uma parte das receitas de contribuições que todos os anos são transferidas para o FRSS para financiar a gestão do próprio Fundo. Esta regra consta já da própria lei que aprovou o OGE 2020 (cfr o seu artigo 19º nº 5) e da lei que aprovou o OGE 2021 (cfr o seu artigo 17º nº 5), tendo sido inscrita uma dotação de 1,5 milhões para o efeito (para pagamento ao Banco Central pela gestão operacional do FRSS).

<sup>57</sup> Os níveis de classificação constantes da Lei OGE e dos documentos de suporte (desenvolvimentos orçamentais) estão especificados no artigo 33º PPL LEO

<sup>58</sup> É o caso das consignações por liberalidades de entes internacionais ou de particulares

<sup>59</sup> Cfr artigo 10º da Lei 12/2016.

<sup>60</sup> De notar que a LOGF prevê, no seu artigo 17º, contas de receitas afetas, algo que teve pouca ou nenhuma utilização até hoje precisamente porque a consignação de receitas permaneceu, e bem, uma exceção mesmo sob a égide da LOGF.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Em substrato de alguns destes princípios orçamentais, a PPL LEO consagra regras orçamentais gerais que enformam, também elas, o OGE:

- A **unidade de tesouraria**, uma regra de execução orçamental até hoje deficientemente cumprida apesar de, em parte, já resultante do artigo 15º LOGF, visa sobretudo garantir que haja liquidez disponível<sup>61</sup> para o cumprimento tempestivo das obrigações e também a gestão financeira eficiente dos ativos disponíveis, como um todo, maximizando o retorno e minimizando os riscos (o Banco Central, no seu contributo escrito, sugere a substituição da referência a investimentos “sem risco” por “de baixo risco ou risco aceitável”, o que parece, de facto, mais adequado, deixando-se para regulamentação a escolha dos produtos financeiros em causa); com a nova estrutura orçamental em subsectores já referida, cada subsector terá agora a sua tesouraria, prevendo-se também, a exclusão pelo Ministro das Finanças de certos serviços e entidades desta regra de unidade, procurando acautelar conveniências e imperativos práticos futuros – cfr artigo 14º PPL LEO;
- O **equilíbrio dos saldos orçamentais**, dita desde logo como regra sem excepção, em cumprimento do princípio do equilíbrio já constante do artigo 8º LOGF, a imperatividade do saldo global nulo ou positivo do OGE e dos seus três subsectores, ou seja, devem prever-se sempre os recursos (sejam eles correntes ou de capital, com ou sem saldos de gerência de anos anteriores) suficientes ou em excesso para cobrir a totalidade das despesas previstas; contudo a PPL LEO vai mais longe e, como decorrência dos princípios da estabilidade e sustentabilidade orçamentais e da equidade intergeracional, consagra a regra geral dos saldos correntes (ou seja, a diferença entre receitas correntes<sup>62</sup> e despesas correntes<sup>63</sup>) dos três subsectores serem, também eles, nulos ou positivos, impondo que apenas em casos excepcionais conjunturais (desde logo crises económicas que impliquem diminuição das receitas e/ou aumento das despesas correntes), devidamente justificados no relatório da proposta de OGE, se poderão custear despesas correntes, tipicamente recorrentes anualmente, com receitas de capital, que oneram as gerações futuras<sup>64</sup>; quanto ao subsector da Segurança Social, devido às suas particularidades de financiamento por contribuições

<sup>61</sup> A PPL LEO refere “disponibilidades financeiras”, ainda que com mais rigor se devesse referir a “disponibilidades de caixa e equivalentes de caixa” – cfr também nesse sentido o contributo escrito da Câmara de Contas, no Anexo III.1

<sup>62</sup> Como sejam as tributárias, de serviços e as patrimoniais incluindo as do Fundo Petrolífero até ao Rendimento Sustentável Estimado

<sup>63</sup> Como sejam as despesas com pessoal, consumo intermédio, prestações sociais, subsídios e juros

<sup>64</sup> Como sejam as receitas de empréstimos de médio ou longo prazo (dívida pública) e as receitas do Fundo Petrolífero acima do Rendimento Sustentável Estimado – note-se que resulta já do artigo 2º nº 1 do regime da dívida pública (Lei 13/2011) que os empréstimos devem custear somente construção de infraestruturas estratégicas para o desenvolvimento do País (que são despesas de capital), bem como do artigo 8º alínea d) da Lei do Fundo Petrolífero, Lei 9/2005, resulta que aqueles levantamentos só podem ser feitos no interesse de longo prazo de Timor-Leste, ao que corresponderão sobretudo também despesas de capital (ou seja, despesas relacionadas com investimentos).



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

consignadas e direitos sociais exequíveis, prevê-se<sup>65</sup> o também excecional saldo efetivo negativo, ou seja, que apenas por uma conjuntura excecional (uma diminuição de contribuições com manutenção ou aumento de despesa com pensões sociais), também devidamente justificada no relatório da proposta de OGE, a despesa efetiva (despesa não relacionada com gestão financeira, ou seja sobretudo despesa de pagamento de pensões e as despesas de administração) seja custeada com receita resultante de ativos financeiros (precisamente do Fundo de Reserva, que para isso foi criado<sup>66</sup>) e saldos de gerência de anos anteriores – cfr artigo 15º PPL LEO. A Comissão C considera, contudo, esta possibilidade como deveras preocupante.

- A sustentabilidade da dívida pública em especial, como expressão particular dos princípios do estabilidade e sustentabilidade orçamentais e da equidade intergeracional quanto a uma das principais causas de desequilíbrio material intergeracional das contas públicas<sup>67</sup>, a assunção excessiva de dívida a qual, ainda que legalmente limitada a despesas de investimento em infraestruturas estratégicas para o desenvolvimento do país<sup>68</sup>, acarreta universalmente a tentação de adiar excessivamente o pagamento efetivo das despesas públicas, colocando assim em perigo a solvabilidade e o respeito pelos compromissos (todos eles, não apenas os de serviço da dívida<sup>69</sup>) a médio e longo prazo; a PPL LEO aproveita ainda para clarificar os conceitos de dívida pública e para sindicar a expressão dos seus máximos, elemento primeiro da programação referida supra, em valor percentual do produto interno bruto, procurando tornar transparente o seu peso relativo à riqueza efetivamente gerada anualmente no país – cfr artigo 17º PPL LEO, na senda dos artigos 2º nº 2 e 3º da Lei 13/2011, de 28 de setembro;

Diga-se, em aparte, que, atenta a forte vertente programática do novo enquadramento orçamental introduzido por esta PPL LEO, que inclui como vimos também os limites de endividamento e de despesa no contexto desde logo da Lei das Grandes Opções do Plano (GOP), caberia bem neste contexto de regras orçamentais gerais uma referência expressa aos **mecanismos de monitorização e alerta do executivo para desvios dos objetivos e limites das Leis GOP e OGE** e à necessidade

<sup>65</sup> Recorde-se que a LDGF ignora o sistema de Segurança Social

<sup>66</sup> Cfr DL 55/2020, de 28 de outubro

<sup>67</sup> A outra sendo, em Timor-Leste, o depauperar do Fundo Petrolífero pela sua mobilização para além do Rendimento Sustentável Estimado, que o artigo 8º alínea d) da Lei do Fundo Petrolífero, Lei 9/2005, como vimos, já acautela suficientemente ao prescrever a obrigação de ser feita no interesse de longo prazo do país.

<sup>68</sup> Cfr o artigo 2º nº 1 do regime da dívida pública (Lei 13/2011), já referido

<sup>69</sup> Mas também estes, atendendo desde logo ao risco implícito a cada operação de dívida de os encargos futuros serem inesperadamente superiores aos inicialmente estimados, por vicissitudes dos mercados financeiros.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

de apresentar proposta de alteração do OGE ao Parlamento, caso a correção administrativa se revele insuficiente ou desadequada.

- **Finalmente, a transição, integração e aplicação preferencial dos excedentes de execução orçamental** são regras que prosseguem o uso eficiente dos saldos de gerência (dos vários subsetores) de anos anteriores, impondo não só a sua transição e integração como receita do exercício orçamental seguinte mas também a sua aplicação mais apropriada - porque o apuramento de grande parte destes excedentes (com a provável exceção dos excedentes de missão dos serviços e entes) acontecerá no fim do exercício orçamental após a elaboração da proposta e até aprovação do OGE do ano seguinte, prevê-se em correspondência no artigo 96º n.º 2 alínea a) da PPL LEO a alteração orçamental administrativa que permite a utilização destes saldos em despesa desde logo nesse ano seguinte.

Como prioridade prescreve-se a amortização e pagamento de juros da dívida pública (serviço da dívida) nos três subsetores (uma norma melhor colocada no artigo 17º da PPL), mas também o financiamento da reserva de contingência, claramente desnecessário<sup>70</sup>; sendo que, necessariamente<sup>71</sup>, se prevê o caso especial dos excedentes de execução do orçamento da segurança social, que revertem já a favor do seu Fundo de Reserva<sup>72</sup> com a ressalva de, como operação meramente contabilística, parte desses excedentes serem temporariamente afetos à tesouraria do ano orçamental seguinte, para evitar ruturas (o que, crê-se, não resulta muito claro da leitura da proposta nem foi suficientemente esclarecido no decurso das audições) – cfr artigo 16º PPL LEO.

### 3. Do regime financeiro dos serviços e entes

Vimos já<sup>73</sup> que a presente PPL LEO exclui do perímetro orçamental, à semelhança da LOGF, empresas, fundações e associações públicas<sup>74</sup>, que constarão do OGE apenas como recetoras e emissoras de fluxos financeiros de e para o perímetro orçamental. A proposta introduz seguidamente, como um dos seus principais vetores de reforma, uma nova estrutura administrativo-financeira ao daí resultante Setor Público Administrativo, assente num critério administrativista formal, ou seja, partindo da separação entre entidades com ou sem personalidade jurídica diversa do Estado

<sup>70</sup> Há normas mais adequadas à provisão da reserva de contingência, como seja os seus limites mínimos e máximos – cfr artigo 32º n.º 3 PPL LEO (a Câmara de Contas, no seu contributo escrito, questiona mesmo se a norma não colidirá com o princípio da não consignação, o que parece excessivo – cfr Anexo III.1)

<sup>71</sup> Conforme explicou o MSSI na sua audição.

<sup>72</sup> nos termos do artigo 12º n.º 1 alínea b) do DL 55/2020

<sup>73</sup> No ponto II.2.a)

<sup>74</sup> Ainda que pertencentes ao Setor Público (como refere e bem o artigo 18º da PPL LEO), estas entidades têm pela sua estrutura e pela natureza da sua atividade (empresarial e/ou associativa), uma vivência financeira e contabilística muito diversa das demais entidades públicas de perímetro orçamental.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

(administração indireta e direta, respetivamente<sup>75</sup>) e assim erradicando a figura mista dos Serviços e Fundos Autónomos.

Adapta contudo, logo à cabeça e confusamente, a composição do Setor Público Administrativo ao contexto financeiro público, dividindo-o em subsetores: extraem-se os subsetores RAEOA e sistema de Segurança Social, já hoje regidos por regras próprias<sup>76</sup> e separados na prática orçamental, da restante Administração Central, composta assim pelos (demais) institutos públicos (a administração indireta para efeitos do diploma<sup>77</sup>) e pela administração sem personalidade distinta da pessoa coletiva Estado (a administração direta<sup>78</sup>). Referem-se ainda os municípios como o futuro subsetor das autarquias locais<sup>79</sup> (que não a RAEOA), remetendo o seu regime orçamental, de forma igualmente confusa, para a lei que os implemente<sup>80 81</sup>. De notar que “municípios” aqui se referem a autarquias locais, pessoas coletivas de poder local, e não a circunscrições administrativas como empregue no artigo 2º nº 2 da Lei 11/2009, de 7 de janeiro, na versão republicada pela Lei 4/2016, de 25 de maio (em Timor-Leste segue-se a atual abordagem brasileira onde, ao contrário de Portugal, não se utiliza a designação distinta de “concelho” para a circunscrição administrativa de nível municipal).

<sup>75</sup> Cfr artigo 20º da PPL LEO

<sup>76</sup> Cfr:

- quanto à RAEOA a Lei 3/2014, de 18 de junho, e o DL 5/2015, de 22 de janeiro;
- quanto ao sistema da Segurança Social, a Lei 12/2016, de 14 de novembro, o Anexo ao DL 47/2016, de 14 de dezembro, e o DL 55/2020, de 28 de outubro

<sup>77</sup> Cfr muito particularmente o artigo 21º da PPL LEO, expresso em extrair da Administração Central e Indireta os institutos públicos do subsetor da Segurança Social

<sup>78</sup> Cfr Artigo 20º da PPL LEO – já se disse supra que esta solução diverge da abordagem do regime geral da estrutura administrativa de Timor-Leste, constante do DL 30/2020:

- O seu artigo 10º nº 2 inclui na administração indireta praticamente todos (se não todos) os entes sem personalidade jurídica;
- O seu artigo 42º nº 1 alíneas b) e c) integra na administração indireta empresas públicas e demais pessoas coletivas públicas sujeitas a tutela do Governo.

<sup>79</sup> As administrações locais de nível municipal atualmente existentes são administração central desconcentrada – cfr DL 3/2016, de 16 de março, republicado pelo DL 54 /2020, de 28 de outubro

<sup>80</sup> A LOGF, já o dissemos, determina aplicar-se às autarquias locais, com (apenas) o financiamento a ser relegado para diploma específico.

<sup>81</sup> A Câmara de Contas (cfr o contributo escrito da Câmara de Contas, no Anexo III.1) questiona se alguma vez poderão os municípios (autarquias locais) integrar o OGE, mas essa é a solução em países com administração local mais incipiente e/ou recente. O Ministério da Administração Estatal, no seu contributo escrito (cfr Anexo III.3) apresenta um breve resumo do projeto de descentralização, também a nível financeiro, e recomenda a completa exclusão do poder local municipal da PPL LEO.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Por fim, o Fundo Petrolífero de Timor-Leste<sup>82</sup> e o Banco Central de Timor-Leste<sup>83</sup> são excluídos do perímetro orçamental<sup>84</sup>, prática orçamental também já observada, ainda que, em bom rigor, pertençam ao Setor Público Administrativo e, no caso do Fundo Petrolífero, à administração direta<sup>85</sup>.

É com base nesta estrutura administrativo-financeira<sup>86</sup>, difícil de descortinar, que a PPL LEO ergue o novo regime financeiro (o conjunto de regras que definem a capacidade orçamental, financeira e patrimonial dos serviços e entidades) do Setor Público Administrativo:

- Por um lado, aos subsetores da RAEOA e da Segurança Social extraídos da Administração Central são outorgados orçamentos autónomos, ainda que integrados no OGE, com as associadas faculdades orçamentais, financeiras e contabilísticas próprias - importará esclarecer a redação dos artigos 29º e 30º da PPL LEO, pouco claros na distinção entre autonomia orçamental de autonomia financeira<sup>87</sup>;
- Por outro lado, todos os serviços e entidades do Setor Público Administrativo, inclusive os incluídos nos subsetores da RAEOA e Segurança Social, são reconduzidos a dois regimes financeiros gerais (autonomia financeira limitada e autonomia financeira alargada) no âmbito do Tesouro, eliminando-se o regime dos Fundos Especiais extraídos do, também caduco, Fundo Consolidado de Timor-Leste.

Assim, no seguimento da prática já seguida e, sobretudo no caso da Segurança Social, conforme a legislação em vigor já indicia, às entidades que integram a RAEOA e às entidades que integram o sistema da Segurança Social são outorgados, para além de autonomia financeira alargada, orçamentos próprios, com execução separada e sujeita a regras orçamentais, financeiras e contabilísticas próprias, de que se destacam o caráter próprio de todas as suas receitas<sup>88</sup> e tesourarias próprias<sup>89</sup>, sendo que o subsetor da Segurança Social dispõe ainda, em face das especificidades das suas receitas e despesas, de um sistema contabilístico distinto<sup>90</sup>, com princípios, conceitos e procedimentos contabilísticos próprios<sup>91</sup>.

<sup>82</sup> Cfr Lei 9/2005, de 3 de agosto, republicada pela Lei 12/2011, de 28 de setembro

<sup>83</sup> Cfr Lei 5/2011, de 15 de junho

<sup>84</sup> Pelas razões explicitadas supra, no ponto II.2.a) – cfr artigos 24º e 25º da PPL LEO

<sup>85</sup> O Banco Central é, já se disse, administração independente.

<sup>86</sup> Muito baseada na estrutura administrativo-financeira portuguesa (cfr. Lei portuguesa 151/2015, de 11 de setembro, alterada por diversas vezes), a qual por sua vez é baseada na estrutura do *Public Sector* do Fundo Monetário Internacional, apresentada no *Government Finance Statistics Manual*, ainda que apropriadamente simplificada.

<sup>87</sup> A Câmara de Contas também refere esta falta de clareza, no seu contributo escrito, no Anexo III.1

<sup>88</sup> incluindo as receitas provenientes de transferências da Administração Central – cfr. artigo 72º nº 5 PPL LEO

<sup>89</sup> Cfr artigos 77º e 78º da PPL LEO

<sup>90</sup> Ainda que a integrar num sistema contabilístico para todo o Setor Público Administrativo, como propõe o artigo 63º nº 6 da PPL LEO.

<sup>91</sup> Conforme já resulta do artigo 5º nº 1 alínea c) do Anexo ao Decreto-Lei n.º 47/2016, de 14 de dezembro



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Quanto às autonomias financeiras, à anterior autonomia meramente administrativa<sup>92</sup> dos serviços da Administração Direta é aditada a autonomia financeira limitada, passando estes serviços, para além de praticar atos de gestão corrente, a dispor de dotações orçamentais específicas, a poderem cobrar receitas (ainda que não sejam próprias<sup>93</sup>) e a poderem dispor, excepcionalmente, de contas bancárias<sup>94</sup> <sup>95</sup>, podendo ainda gerir o património afeto (se existir); com uma outra alteração muito significativa – os ministérios e as secretarias de estado não integradas em ministérios (da administração direta) serão, uma vez aprovada a proposta, dotados de autonomia financeira alargada<sup>96</sup>, o que se duvida possa vir a ser implementado adequadamente.

As anteriores autonomias financeira<sup>97</sup> e patrimonial<sup>98</sup> são reconduzidas a uma figura, a autonomia financeira alargada, a que corresponde, em geral, o mesmo conteúdo, ainda que agora outorgada de forma genérica<sup>99</sup> aos órgãos de soberania e seus serviços (excluído o Governo), a todos os institutos públicos (administração indireta) e a todos serviços e entes dos subsectores especiais (RAEOA e Segurança Social), às autoridades e administrações municipais (em preparação da descentralização que se avizinha) e, novidade, aos ministérios e secretarias de estado não integradas (como vimos). De notar que o artigo 26º n.º 5 da PPL LEO permitirá, por decisão do Ministro das Finanças, manter a autonomia financeira de entes que atualmente dela gozam, evitando que se retroceda na sua autonomização de acordo com a regra geral da PPL LEO - pensa-se aqui nos seguintes entes, atualmente dotados de autonomia financeira mas que não cabem na regra geral de autonomia financeira alargada do artigo 26º n.º 4 da PPL LEO:

<sup>92</sup> Definida no artigo 12º n.º 1 do DL 30/2020 do seguinte modo «concretiza-se na previsão da competência dos órgãos de uma pessoa coletiva para praticar os atos jurídicos previstos na lei sem interferência dos órgãos de qualquer outra pessoa coletiva, sem prejuízo do regime das relações interorgânicas e intersubjetivas previstas no presente diploma, da orgânica de cada pessoa coletiva e da demais legislação.»

<sup>93</sup> O artigo 72º da PPL LEO reserva para classificação legal expressa a categoria de “próprias” as receitas de serviços com autonomia financeira limitada.

<sup>94</sup> Conforme o artigo 27º da PPL LEO – estas últimas faculdades são, até hoje, típicas de autonomia financeira mais extensa, conforme o artigo 12º n.º 2 do DL 30/2020.

<sup>95</sup> Cfr, quanto às contas bancárias, o artigo 14º n.º 3 da PPL LEO

<sup>96</sup> Cfr artigo 26º n.º 3 da PPL LEO

<sup>97</sup> Definida no artigo 12º n.º 2 do DL 30/2020 do seguinte modo «consubstancia-se na prática de atos jurídicos previstos na lei em matéria financeira, nos termos do presente diploma, da orgânica de cada uma das pessoas coletivas e da legislação em vigor em matéria de finanças públicas, designadamente sobre:

- a) Previsão de dotação orçamental específica;
- b) Cobrança de receitas;
- c) Autorização da realização de despesa;
- d) Autorização de pagamentos;
- e) Titularidade de contas bancárias. »

<sup>98</sup> Definida no artigo 12º n.º 3 do DL 30/2020 do seguinte modo «concretiza-se na possibilidade de uma pessoa coletiva ser proprietária de bens móveis e imóveis, integrando-os no seu património privado e praticando sobre os mesmos os atos de disposição que a lei permita»

<sup>99</sup> Cfr artigo 26º n.º 4 da PPL LEO



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

- a Inspeção-Geral do Estado
- o Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano,
- o Fundo COVID-19
- a Polícia Científica de Investigação Criminal,
- o Serviço Nacional de Inteligência
- o Conselho para a Delimitação Definitiva das Fronteiras Marítimas.

De notar contudo que, em face da generalização desta autonomia financeira alargada, o regime proposto determina que as contas bancárias próprias, os empréstimos e o património próprio<sup>100</sup> só existirão se a natureza jurídica do serviço ou ente o permitir<sup>101</sup>.

Finalmente, declaram-se como receitas próprias<sup>102</sup> as que resultam da atividade específica de um ente com autonomia financeira alargada, bem como as receitas da administração e alienação de património próprio (de quem o tenha, obviamente)<sup>103</sup>, esclarecendo ainda que o saldo de gerência de receitas próprias transita para o ano orçamental seguinte<sup>104</sup>, algo que vem acontecendo, fora dos orçamentos da RAEOA e da Segurança Social, apenas se e quando disposições especiais o vêm determinando<sup>105</sup>, mas que é de difícil compreensão.

#### 4. Do conteúdo do orçamento

A PPL LEO, à semelhança da LOGF, determina o conteúdo do OGE, quer o seu conteúdo legislativo (ou seja, o conteúdo da lei e da proposta de lei do OGE propriamente ditas), com as alterações impostas pela nova estrutura administrativo-financeira e a programação financeira adotada na PPL LEO, quer o conteúdo dos documentos de suporte que acompanham a proposta de lei do OGE, com reestruturação e ampliação dos conteúdos apresentados.

Partindo da descrição do Orçamento como o documento de valor previsional, com valor de lei, de todas as receitas e despesas do Setor Público Administrativo no ano orçamental, estabelecendo as despesas o seu limite máximo a realizar, em decorrência dos princípios da unidade, universalidade e

<sup>100</sup> Cfr a descrição do património próprio no artigo 58º do DL 30/2020.

<sup>101</sup> O que será o caso de entidades com personalidade jurídica mas dificilmente para os que não a tenham, com a possível exceção das contas bancárias próprias.

<sup>102</sup> Sem prejuízo das demais que resultem da LEO, conforme dispõe o artigo 72º da PPL LEO – vimos já que, como parte da autonomia orçamental dos subsetores RAEOA e Segurança Social, todas as receitas (incluindo transferências) são próprias - cfr artigo 72º nº 5 PPL LEO

<sup>103</sup> O que irá uniformizar os regimes díspares avulsos, como sejam a APORTIL (cfr artigo 27º do DL 3/2003, de 10 de março) e a Autoridade Nacional das Comunicações (cfr. artigo 13º do DL 15/2012, de 28 de março), atualmente com todas as suas receitas, ao menos formalmente, classificadas de próprias.

<sup>104</sup> Como receita própria, aliás, atento o artigo 72º nº 2 alínea g) da PPL LEO

<sup>105</sup> Veja-se, como exemplo mais recente no OGE 2021, os artigos 19º e 20º da Lei 8/2021, de 3 de maio, que alterou o OGE 2021





PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

anualidade<sup>106</sup>, a PPL LEO principia a descrição do conteúdo legislativo de forma geral, enunciando os três subsetores que passam a compor o OGE (Administração Central, Segurança Social e RAEOA), descrevendo as despesas obrigatórias<sup>107</sup> e, como novidade, estabelecendo<sup>108</sup> o limite mínimo de 2% da despesa total para a Reserva de Contingência, destinada a despesas urgentes e imprevistas, e desincentivando os comumente denominados “cavaleiros orçamentais”<sup>109</sup>, ou seja, limitando o conteúdo legal ao necessário à política orçamental e financeira, sem prejuízo claro está da inclusão de alterações fiscais. Contudo, falha rotundamente ao não estabelecer um limite máximo para a Reserva de Contingência (o artigo 22º nº 3 alínea i) da LOGF estabelece atualmente 5% como limite máximo, o que parece adequado<sup>110</sup>), a fim de evitar a tentação da desorçamentação por via da utilização dessa reserva<sup>111</sup>, e por outro a expressa inclusão de matéria relativa a taxas administrativas<sup>112</sup>. Recorde-se que é opinião já veiculada várias vezes pela Comissão C, vertida aliás em parecer jurídico de 24 de agosto de 2020 relativo à “Resolução da ANC sobre as taxas de espetro-serviços móveis de 29 de junho de 2020”, que a matéria das taxas administrativas segue, constitucionalmente, o regime de reserva legislativa parlamentar dos impostos.

Seguidamente, e ainda à semelhança da LOGF, a PPL LEO mantém a contabilidade numa base de caixa<sup>113</sup> e densifica o princípio da especificação<sup>114</sup>, aqui com alguns ajustes que suscitem grandes dúvidas a esta Comissão<sup>115</sup>:

- regula a especificação das receitas, e não só das despesas, por classificação económica até ao segundo grau, desaparecendo a classificação orgânica das receitas para os SFAs<sup>116 117</sup>;

<sup>106</sup> No artigo 31º da PPL LEO - cfr princípios da unidade, universalidade e anualidade nos artigos 3º e 4º PPL LEO

<sup>107</sup> Nos termos do artigo 32º nº 2 da PPL LEO: «cumprimento das obrigações decorrentes de lei, direito internacional, contrato ou decisão judicial transitada em julgado cujo pagamento deva ocorrer durante o respetivo ano orçamental, bem como as receitas suficientes para cobrir essas despesas.»

<sup>108</sup> Cfr Artigo 32º nº 3 da PPL LEO

<sup>109</sup> Cfr Artigo 32º nºs 4 e 5 da PPL LEO – em certas jurisdições, que não a jurisdição timorense até à data, diga-se, cede-se frequentemente à tentação de incluir na PPL do OGE matérias sem natureza orçamental ou financeira-pública, a fim de limitar a sua discussão e promover a sua adoção de forma facilitada, em conjunto com o sempre politicamente importante OGE.

<sup>110</sup> A La’o Hamutuk refere isso mesmo no seu contributo escrito (cfr Anexo III.7)

<sup>111</sup> Conferir, neste sentido, a resposta do Ministério das Finanças (pergunta n.º 7) constante do Anexo II.

<sup>112</sup> Recorde-se que é opinião já veiculada várias vezes pela Comissão C, vertida aliás em parecer jurídico de 24 de agosto de 2020 relativo à RESOLUÇÃO DA ANC SOBRE AS TAXAS DE ESPECTRO-SERVIÇOS MÓVEIS DE 29 DE JUNHO DE 2020, que a matéria das taxas administrativas segue, constitucionalmente, o regime legislativo dos impostos.

<sup>113</sup> Ou seja, registando receitas e despesas quanto o influxo e o exfluxo das verbas se efetiva (cfr artigo 33º nº 7 PPL LEO) – ainda que a PPL LEO programe já a passagem a contabilidade de acréscimo, ou seja, registando os compromissos quando assumidos (cfr. artigo 114º PPL LEO)

<sup>114</sup> No artigo 33º da PPL LEO - cfr princípio da especificação no artigo 11º PPL LEO

<sup>115</sup> A descrição dos tipos de classificação e dos seus níveis consta dos artigos 10º e 11º PPL LEO

<sup>116</sup> O que se compreende, ao menos neste momento, atenta a escassez de receitas próprias em Timor-Leste.

<sup>117</sup> Cfr artigo 27º nº 1 alínea a) LOGF



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

- introduz a classificação funcional das despesas, também até ao segundo nível;
- generaliza a limitação da classificação orgânica das despesas ao primeiro nível, do serviço ou entidade com autonomia financeira alargada<sup>118</sup> - prevendo expressamente a exceção da Dotação para Todo o Governo<sup>119</sup>;
- consagra a classificação da despesa por programas ao primeiro nível, do programa;
- regula ainda, atenta a especificidade do subsetor da segurança social (ausente da LOGF), a classificação das suas despesas e receitas por administração, regime não contributivo<sup>120</sup> e ainda regimes contributivos de repartição e de capitalização<sup>121</sup>.

A PPL LEO, à semelhança da LOGF, detalha também o conteúdo da lei e da proposta de lei do OGE. A Lei do OGE<sup>122</sup> mantém, naturalmente, o seguimento das regras gerais de estrutura legislativa, consagrando a PPL LEO não só o que resultava já da LOGF mas também da prática legislativa orçamental mais recente: para além das tabelas orçamentais (o verdadeiro núcleo dispositivo do Orçamento contendo as previsões de despesas e receitas) referem-se as aprovações dos montantes máximos de empréstimos (a contrair e a conceder, incluindo garantias), a aprovação das transferências entre subsetores, a autorização para cobrança de impostos, taxas e contribuições, faltando contudo, de forma extremamente grave, a referência expressa à autorização para transferência do Fundo Petrolífero, que se impõe. Apesar de a Lei do Fundo Petrolífero a referir (cfr artigo 8º da Lei 9/2005, de 3 de agosto, republicada pela Lei 12/2011, de 28 de setembro), uma lei de enquadramento orçamental não deve omitir referência a uma autorização que representa mais de 80% das receitas do OGE a cada ano.

Quanto às tabelas orçamentais em especial<sup>123</sup>, e em face da LOGF, conhecem uma multiplicação que resulta, em geral, do objetivo da proposta de lei de maior e mais clara informação orçamental e, em concreto, sobretudo do mais denso princípio da especificação das receitas e despesas aplicado, recorde-se, a três subsetores com orçamentos autónomos, como vimos. Prevê-se também, a bem da

<sup>118</sup> Nos termos do artigo 26º LOGF, a classificação orgânica dos serviços não autónomos desce ao segundo nível (do capítulo), limitada contudo ao primeiro nível, nos termos do artigo 27º LOGF, para os Serviços e Fundos Autónomos.

<sup>119</sup> Cfr artigo 33º nº 4 da PPL LEO - contendo despesas referentes a toda a Administração Central, elencando desde logo não só a Reserva de Contingência mas ainda:

- as responsabilidades com Empréstimos (atenta a centralização dos empréstimos na pessoa Estado - cfr. artigo 74º nº 4 PPL LEO);
- as transferências para os outros subsetores (segurança social e RAEOA).

Um outro exemplo, não referido expressamente, será a dotação do Fundo de Contrapartidas.

<sup>120</sup> Cujas receitas provêm das transferências da Administração Central

<sup>121</sup> Cfr, quanto à caracterização de ambos os regimes contributivos, o artigo 58º da Lei 12/2016, de 14 de novembro

<sup>122</sup> Cfr artigos 37º e 38º da PPL LEO

<sup>123</sup> Cfr artigo 39º PPL LEO



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

transparência e no contexto da programação plurianual, a apresentação de tabelas com valores relativos a anos anteriores e seguintes, por referência. Tudo isto tornará a compreensão pelo Parlamento das propostas de lei de OGE e a sua adequada implementação em grande medida inalcançáveis, ao menos transitoriamente.

A proposta de lei de OGE<sup>124</sup> terá, naturalmente e como já dispunha a LOGF<sup>125</sup>, estrutura e conteúdo idênticos à lei do OGE. Quanto ao conteúdo dos documentos que devem acompanhar a proposta, é significativamente ampliado em face da LOGF e agregado de forma diversa, abandonando-se a atual estruturação em “informação geral”, “plano” e “informação sobre o ativo e passivo”, passando os elementos instrutórios, confusamente, a consistir num “relatório”, “desenvolvimentos orçamentais” e “elementos informativos”:

- O “relatório”<sup>126</sup> integrará informação até agora contida na “informação geral”<sup>127</sup> e da anterior categoria de “informação sobre o ativo e o passivo”<sup>128</sup>, com mais detalhe e conteúdos, referindo expressamente, por exemplo, a evolução e sustentabilidade do Fundo Petrolífero e da dívida pública, informação sobre as operações de tesouraria e contas do Tesouro, a racionalização de gestão orçamental, os riscos orçamentais, as responsabilidades contingentes<sup>129</sup>, despesas e responsabilidades com parcerias público-privadas e pagamentos em atraso – o “relatório” passará ainda a integrar mapas comparativas de previsões macroeconómicas da proposta e de anos anteriores com as previsões de organismos internacionais de referência e a própria realidade, propondo-se, em complemento, que também se inclua justificação quanto a eventuais desvios das projeções de receita, limites de despesa e de dívida pública nos cinco anos seguintes;
- Os “desenvolvimentos orçamentais”<sup>130</sup>, das receitas e despesas, antes integrados no “plano”<sup>131</sup> e agora com mais detalhe nos conteúdos (até ao nível máximo de desagregação nas classificações por programas, orgânica e económica) incluem também os subsectores da Segurança Social e da RAEOA;
- Os “elementos informativos”<sup>132</sup> passarão a integrar informação antes contida também no “plano”, com enfoque agora nos programas (e já não em estimativas e previsões de receitas

<sup>124</sup> Cfr artigo 40º PPL LEO

<sup>125</sup> Cfr artigo 29º LOGF

<sup>126</sup> Cfr artigo 41º PPL LEO

<sup>127</sup> Cfr artigo 22º nº 2 LOGF

<sup>128</sup> Cfr artigo 22º nº 4 alíneas a) a d), f) e g) LOGF

<sup>129</sup> Responsabilidades de materialização incerta, por natureza, como por exemplo condenações em processos judiciais (orçamentadas em valor parcial, o que implica a possibilidade de surgirem responsabilidades não totalmente orçamentadas)

<sup>130</sup> Cfr artigo 42º PPL LEO

<sup>131</sup> Cfr artigo 22º nº 3 alíneas a) a i) LOGF

<sup>132</sup> Cfr artigo 43º PPL LEO



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

e despesas, melhor integradas no “relatório”) e inclusão de elementos informativos específicos para a Segurança Social, ausente da LOGF – a informação relativa ao Fundo Petrolífero radica na Lei do Fundo Petrolífero<sup>133</sup>; aliás, se se referem tais elementos na PPL LEO, importará referir igualmente a inclusão da justificação<sup>134</sup> de levantamento acima do Rendimento Sustentável Estimado, caso aplicável, que de forma grave o Governo omitiu na sua proposta.

### 5. Do processo orçamental

Como se vem dizendo, um dos grandes vetores de reforma da PPL LEO é a nova programação financeira plurianual, ligada à orçamentação por programas: procurar contrabalançar a abordagem *bottom-up* dos programas, permeável a despesa excessiva, com o planeamento plurianual *top-down*, na qual o poder central (sob proposta do Ministério das Finanças e decisão do Conselho de Ministros) estabelece os tetos de despesa gerais e para os vários segmentos orçamentais, com base no programa do Governo, nos demais documentos políticos e estratégicos e, claro está, na receita que o Estado prevê cobrar. A LOGF fica-se grandemente por uma referência de passagem à perspetiva plurianual de estabilidade financeira<sup>135</sup>; duvida-se contudo que a programação, tal qual proposta pelo Governo, se demonstra um processo adequado a assegurar o desenvolvimento do país.

Para além do programa do Governo, o plano nacional de desenvolvimento<sup>136</sup> e os planos anuais e de médio prazo (a 5 anos) dos serviços e entidades do Setor Público Administrativo densificam as prioridades nacionais que devem ser refletidas no OGE mas também nas Grandes Opções do Plano (GOP), que a PPL LEO recupera (a lei das GOP é referida nos artigos 95º alínea d) e 115º n.º 1 alínea d) da Constituição e no Regimento do Parlamento Nacional mas uma lei dessa natureza não foi ainda aprovada em Timor-Leste até à data) e institui em concreto pela primeira vez em Timor-Leste. Essa reflexão não deverá, contudo, ser uma decorrência mais ou menos automática e burocrática, mas um processo participado pelos vários serviços e entes do Setor Público Administrativo e mesmo pelos cidadãos. Ainda assim, esta Comissão não vê necessidade de implementar, desde já, uma lei das GOP.

A PPL LEO detalha com precisão<sup>137</sup> o processo orçamental de planeamento e elaboração das propostas quer de OGE quer de GOP – com um detalhe, aliás, excessivo e que carecerá, em sede de especialidade, de uma revisão para que contenha apenas os passos essenciais, desde logo os

<sup>133</sup> Cfr artigos 8º e 9º da Lei do Fundo Petrolífero, Lei 9/2005, de 3 de agosto, republicada pela Lei n.º 12/2011, de 28 de setembro

<sup>134</sup> Cfr artigo 9º alínea d) da Lei do Fundo Petrolífero, Lei 9/2005, de 3 de agosto, republicada pela Lei n.º 12/2011, de 28 de setembro

<sup>135</sup> Cfr artigo 3º n.º 2 da LOGF

<sup>136</sup> O atual, denominado Plano Estratégico de Desenvolvimento 2011-2030, encontra-se disponível em [http://timor-leste.gov.tl/wp-content/uploads/2012/02/Plano-Estrategico-de-Desenvolvimento\\_PT1.pdf](http://timor-leste.gov.tl/wp-content/uploads/2012/02/Plano-Estrategico-de-Desenvolvimento_PT1.pdf)

<sup>137</sup> Cfr artigos 46º a 51º da PPL LEO



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

interinstitucionais, e não já os procedimentos internos do executivo, que deverão escapar à rigidez de uma previsão legislativa.

Por um lado, na base da planificação, os planos anuais e de médio prazo dos serviços e entidades devem ser por estes elaborados e revistos, respetivamente, a cada ano, com o auxílio da Unidade de Planeamento, Monitorização e Avaliação UPMA e, claro está, do Ministério das Finanças, refletidos nos programas e nos indicadores.

Por outro lado, no topo da planificação, a proposta de lei das GOP, que propõe o Governo passe a ser apresentada por este até 10 de maio de cada ano para o ano económico seguinte (e não juntamente com o OGE<sup>138</sup>, exceto se o Governo for empossado entre 10 de maio e a data de apresentação do OGE, caso em que a apresentação será conjunta), identifica e programa o quinquénio seguinte, incluindo tetos de despesas, projeções de receitas e limites de dívida pública, sendo que o limite da despesa total para o ano orçamental seguinte é vinculativo (uma vez aprovado pelo Parlamento, claro está), libertando a discussão do OGE desse tema. Importa, contudo, esclarecer que a não aprovação de uma lei das GOP não impedirá a apresentação, apreciação e aprovação do OGE. Importará ainda alargar o curto prazo de dez dias para a apreciação e votação da PPL GOP proposto pelo Governo<sup>139</sup> e assegurar que a cada ano, a PPL GOP justifique os desvios das projeções de leis GOP anteriores.

Quanto a procedimentos interinstitucionais, a PPL LEO consagra desde logo a prática instalada de realizar “Jornadas Orçamentais” com os serviços e entidades do Setor Público Administrativo, a fim de concretizar em números (de despesa) as opções da Lei das GOP (previamente aprovada), tendo por base, claro está, os vários planos (previamente elaborados) daqueles serviços e entidades – do que resulta a aprovação posterior, pelo Governo, do montante total de despesa de cada título orçamental, ou seja, de cada entidade e de cada Ministério<sup>140</sup>. De notar que os prazos propostos pelo Governo deverão ser ajustados, sobretudo se a aprovação da Lei das GOP for, também ela, mais demorada. Ao que se seguirá a emissão pelo Ministério das Finanças de uma circular de preparação do OGE (também prática orçamental instalada), a preparar em colaboração com a UPMA (um papel impróprio para uma unidade de planeamento), que para além de plasmar os limites de despesa já aprovados e as opções de planeamento, estabelece o calendário de submissão dos programas e propostas de orçamento de cada serviço e ente com autonomia financeira alargada e contém outra informação<sup>141</sup> e formulários relevantes para o processo orçamental.

<sup>138</sup> Conforme resulta atualmente, em teoria, do Regimento do Parlamento Nacional – cfr seus artigos 162º a 169º

<sup>139</sup> Neste sentido, ver resposta do Ministério das Finanças (pergunta n.º 20) constante do Anexo II.

<sup>140</sup> Ou, com mais rigor, de cada serviço ou entidade que goze de autonomia financeira alargada – cfr artigo 33º n.º 3 PPL LEO

<sup>141</sup> De que se destaca a classificação orgânica do Setor Público Administrativo, a indicação do regime financeiro de cada serviço e entidade e o valor necessário aos compromissos já assumidos (despesa obrigatória).



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

De notar que os programas são propostos pelos serviços e entidades com autonomia financeira alargada à UPMA para depois esta e o Ministério das Finanças analisarem e compilarem<sup>142</sup>, de acordo com o plano anual, em preparação da aprovação pelo Conselho de Ministros – só uma vez assim aprovados é que os programas constituirão a base das propostas de orçamentos dos serviços e entidades com autonomia financeira. Estas propostas, por sua vez, poderão ser rejeitadas pelo Ministério das Finanças se não cumprirem as regras estabelecidas na circular de preparação (incluindo os limites de despesa, claro está) e o plano anual e, caso não seja apresentada nova proposta devidamente corrigida no prazo, o Ministério das Finanças elabora proposta substitutiva oficiosa – de notar que a proposta do Governo coloca a UPMA em papel equiparado ao do Ministério das Finanças nestas tarefas de rejeição e elaboração de orçamentos oficiais, mas tal não deverá ser o caso, pois que a UPMA não possui atribuições para tal<sup>143</sup>. Note-se também que, quanto aos orçamentos autónomos dos subsectores Segurança Social e RAEOA, se refere, em nome dessa autonomia, a sua mera incorporação na proposta de OGE – contudo, assume-se aqui decerto que esses subsectores já terão, internamente e de acordo com as suas próprias regras institucionais, controlado o respeito pelos condicionalismos orçamentais vigentes naquela fase do processo de elaboração orçamental. Poderia até pensar-se em mecanismo de semelhante incorporação dos orçamentos dos órgãos de soberania, sobretudo no caso do Parlamento Nacional e da Presidência da República.

Finalmente<sup>144</sup> o processo orçamental no Governo termina com a submissão ao Conselho de Ministros (doravante com prazo até 15 de setembro) e apresentação ao Parlamento até 1 de outubro (prazo antecipado do atual 15 de outubro<sup>145</sup>, numa lógica integrada de prazos já referida supra<sup>146</sup>), sendo que se especificam melhor os casos de apresentação tardia por demissão e tomada de posse de Governo e termo de legislatura, com a novidade de se estabelecer um prazo de 3 meses para apresentação de PPL OGE após a tomada de posse de um novo Governo – algo útil num país onde a entrada em vigor tardia de propostas de OGE acontece com alguma frequência cada ano, a PPL GOP deveria justificar os desvios das projeções de leis GOP anteriores (muito recentemente, aliás, verificaram-se entradas tardias em vigor das propostas de OGE para 2016, 2018, 2019 e 2020). A PPL LEO prossegue<sup>147</sup> com referências genéricas ao processo de apreciação e votação da proposta de OGE no Parlamento e um prazo de 45 dias - o prazo atual é de 33 dias, mas dias úteis (os prazos na PPL LEO são corridos, de calendário), do que resulta um prazo muito semelhante (cfr artigos 162º a 169º do Regimento do Parlamento). Importará, caso a PPL LEO venha a ser aprovada nestes termos, logo que possível,

<sup>142</sup> Porventura será de destacar o papel mais decisivo do Ministério das Finanças neste exercício, com o mero auxílio da UPMA.

<sup>143</sup> Cfr. DL 22/2015, de 8 de julho – a UPMA tem por missão, nos termos do seu artigo 2º nº 2, «coordenar, organizar e supervisionar o processo de planeamento, monitorização e avaliação das políticas e programas de todo o Governo e do Orçamento Geral do Estado». A FONGTIL, no seu contributo escrito (Anexo III.7), refere isso mesmo.

<sup>144</sup> Cfr artigos 51º nº 8 e 52º da PPL LEO

<sup>145</sup> Cfr artigo 30º nº 1 da LOGF e artigo 162º do Regimento do Parlamento

<sup>146</sup> Cfr ponto II.2.c)

<sup>147</sup> Cfr artigos 53º e 54º PPL LEO



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

adaptar o Regimento do Parlamento Nacional à LEO. A PPL LEO, por fim, enfatiza<sup>148</sup>, após a promulgação da lei do OGE, a sua publicidade e divulgação, a que a LOGF<sup>149</sup> faz já hoje referência.

### 6. Prorrogação de vigência da lei do OGE

A lei do OGE, uma vez aprovada, promulgada e publicada, deve vigorar, já hoje<sup>150</sup>, de 1 de janeiro a 31 de dezembro de cada ano<sup>151</sup>. Mas acontece por vezes, e verificou-se nos últimos anos com alguma frequência em Timor-Leste, que a 1 de janeiro não se encontra em vigor uma lei do OGE especificamente aprovada para vigorar nesse ano; nesse caso, como acontece já hoje e em praticamente todos os países do mundo<sup>152</sup>, e a fim de não interromper abruptamente as funções estatais, a lei de OGE em vigor no ano anterior é prorrogada<sup>153</sup> até que nova lei do OGE entre em vigor (ou até ao final do ano, se nova lei do OGE não chegar a entrar em vigor).

O Banco Central, no seu comentário escrito e com vista a evitar a perpetuação de OGEs prorrogados, sugere a introdução de norma a limitar a duração da prorrogação (cfr Anexo III.5 – comentário a artº 57º/2), o que terá pouco impacto político (a Constituição já rege as soluções para crises políticas e institucionais, desde logo a dissolução do Parlamento pelo Presidente da República em caso de não aprovação de OGE – cfr artigo 86º alínea f) da Constituição - e a possibilidade de o Parlamento aprovar uma moção de censura ao Governo - cfr artigo 111º nº 1 da Constituição) -, mas um potencial impacto jurídico devastador, dando azo, no extremo, a que o Estado incumpra com as funções essenciais de Estado e as suas obrigações nacionais e internacionais. Para além do que é difícil imaginar que um Governo não tenha interesse em propor e aprovar um novo OGE, tendo em conta a impossibilidade do aumento da despesa com a prorrogação do OGE anterior, a sua inevitável desadequação aos planos do Governo para esse ano e as dificuldades de execução de um OGE prorrogado (ainda que a PPL reduza em parte essas dificuldades).

A solução de prorrogação constava já da LOGF<sup>154</sup> e mantém-se na PPL LEO, se bem que o artigo 57º da proposta ora em apreço inclui vários esclarecimentos<sup>155</sup>:

<sup>148</sup> Cfr artigos 56º e 57º PPL LEO

<sup>149</sup> Cfr artigo 11º LOGF

<sup>150</sup> Como decorrência do princípio da anualidade - cfr artigo 3º n.ºs 1 e 6 da LOGF (e também artigo 4º PPL LEO)

<sup>151</sup> Sem prejuízo de período complementar de execução orçamental no início do ano seguinte, conforme previsto nos artigos 4º n.º 4 e 87º n.º 2 da PPL LEO, como já referimos e voltaremos a abordar

<sup>152</sup> Cfr desde logo o caso português, que inspira o regime timorense – artigo 58º da Lei portuguesa 151/2015, de 11 de setembro, alterada por diversas vezes

<sup>153</sup> Ele próprio, note-se, pode, em situações de extrema irregularidade na ação governativa e/ou parlamentar, já ter sido objeto de prorrogação de anos anteriores, ou seja, uma lei de OGE já prorrogada em ano anterior pode, ainda assim, ser novamente prorrogada para um novo ano.

<sup>154</sup> Cfr artigo 31º LOGF

<sup>155</sup> Paulatinamente tem vindo a Comissão de Finanças Públicas, desde logo nos seus relatórios/pareceres relativos a leis orçamentais, a salientar a pouca clareza e inadequação em geral do artigo 31º LOGF



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

- a norma da PPL é mais detalhada e rigorosa que a norma da LOGF, nomeadamente ao consagrar de forma mais clara que a execução deve seguir, para a maioria das despesas, o regime de execução do OGE prorrogado, não referindo o regime duodecimal puro, ou seja, que as dotações são executadas separadamente, em proporções mensais de 1/12 (ao invés da referência atual na LOGF, que refere expressamente a execução duodecimal pura para logo a regulamentação da execução orçamental excecionar a maioria das despesas desse regime);
- a versão do OGE prorrogada é a versão resultante de todas as alterações, administrativas e legislativas, que o OGE a prorrogar sofreu até ao final do ano anterior, excetuadas as normas que devam, por sua natureza, vigorar apenas no(s) ano(s) anterior(es);
- por outro lado as alterações que o OGE prorrogado sofra, administrativas ou legislativas, no novo ano não se aplicarão ao(s) ano(s) anterior(es);
- a execução do ano anterior não limitará, naturalmente, a execução no novo ano, após prorrogação;
- as normas regulamentares de execução da lei do OGE a prorrogar também são prorrogadas, mas podem aprovar-se regras específicas (complementares) para o novo ano;
- se uma lei de OGE especificamente preparada para o novo ano vier a entrar em vigor, como é desejável, produzirá sempre efeitos (retroativamente) a 1 de janeiro do ano em causa.

Mas, de forma mais impressiva, a norma da PPL importará, se aprovada tal qual proposta pelo Governo, a prorrogação de vigência de todas as dotações de despesa da lei do OGE a prorrogar e de toda a previsão e autorização de obtenção de receita, incluindo impostos, taxas, contribuições e empréstimos, é certo, mas também de transferências do Fundo Petrolífero<sup>156</sup> previstas na lei do OGE a prorrogar.

Esta prorrogação de autorização de transferências do Fundo Petrolífero constitui uma importante e controversa alteração ao regime atual, tal qual maioritariamente interpretado (desde logo por este Parlamento), pois que atualmente a interpretação maioritária da lei vigente (compulsando o artigo 31º LOGF e os artigos 7º n.ºs 2 e 3, 8º e 9º da Lei do Fundo Petrolífero) determina que, em ano de prorrogação de vigência de OGE de ano anterior, cada transferência do Fundo Petrolífero, ainda que prevista no OGE prorrogado, carece de autorização específica do Parlamento<sup>157</sup> - tem sido essa, aliás, a prática largamente maioritária até hoje<sup>158</sup>. Ainda que esta solução esteja conforme à estrita aplicação do princípio da prorrogação de OGE de ano anterior, que deverá incluir as dotações de

<sup>156</sup> Futuramente existirá, nos termos do Código Mineiro recentemente aprovado no Parlamento (Projeto de Lei n.º 4/V (1ª)), um fundo mineiro, fundado aliás no artigo 139º n.º 2 da Constituição, que poderá suscitar questões semelhantes.

<sup>157</sup> Cfr. Parecer da Comissão de Finanças Públicas referente ao pedido de processo de urgência respeitante à PPL n.º 13/V (2ª) – proposta de lei de autorização para a realização de uma transferência extraordinária do Fundo Petrolífero.

<sup>158</sup> De notar que o Governo já procedeu no passado, em 2018, a levantamento do Fundo Petrolífero com base no OGE prorrogado, sem autorização específica do Parlamento.





PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

despesa do ano anterior mas também as receitas para as custear<sup>159</sup>, é politicamente demasiado audaz, ao retirar por completo a intervenção parlamentar de todas as transferências do Fundo Petrolífero no novo ano até que um OGE específico seja aprovado para esse ano, e nesse momento vendo-se o Parlamento na contingência de simplesmente integrar transferências já realizadas sem sua anterior intervenção – recorde-se que o Fundo Petrolífero é a origem de quase 90% das receitas orçamentais<sup>160</sup>.

Assim, sugere-se que, como compromisso entre a necessidade de garantir o funcionamento estatal, inclusivamente em ano de bloqueio na ação parlamentar, e a importância política em garantir a intervenção parlamentar na mobilização da mais importante (e finita) fonte de riqueza do país, a prorrogação, quanto às receitas petrolíferas, abranja apenas o montante até ao Rendimento Sustentável Estimado (RSE), até ao rendimento que se calcula tenha sido gerado no ano anterior. Assim, para a realização das transferências acima do RSE, ou seja, quanto aos montantes que depauperam o capital acumulado do Fundo Petrolífero, ainda que previstas na lei do OGE prorrogada, será necessária prévia autorização por lei específica, proposta pelo Governo e aprovada no Parlamento. E, a ser assim, importará prever que, em caso de não aprovação de tal lei, as despesas sejam reduzidas proporcionalmente em face das receitas disponíveis, excetuadas as despesas necessárias ao cumprimento das obrigações decorrentes de lei, direito internacional ou contrato conhecidas à data da prorrogação da vigência da lei do Orçamento Geral do Estado para o ano financeiro anterior e necessárias ao cumprimento das obrigações decorrentes de decisão judicial e à realização de pagamentos relacionados com custas judiciais e despesas processuais.

Uma outra alteração ao regime atual proposta pelo Governo na PPL LEO é a substituição das transferências do Fundo Petrolífero por empréstimos – com alguma dificuldade poderá perceber-se a intenção de permitir esta alternativa de financiamento que, conjunturalmente, poderá ser financeiramente mais vantajosa. Mas em face da solução exposta supra, de assegurar a intervenção parlamentar nos levantamentos do Fundo Petrolífero acima do RSE, importará em coerência limitar a substituição por empréstimo aos levantamentos do Fundo Petrolífero até ao RSE, a fim de assegurar que o parlamento intervirá sempre em relação às receitas acima do RSE.

### 7. Execução orçamental – competência e responsabilização

A execução da lei do OGE é, naturalmente, das execuções de lei mais complexas e transversais à Administração Pública. A LOGF rege atualmente alguns aspetos específicos da execução orçamental, sem dúvida os mais prementes numa administração (ainda) nascente – a PPL LEO expande e detalha em muito o regime de execução orçamental em sede legal<sup>161</sup>, com ajustes em face

<sup>159</sup> Cfr o contributo do Banco Central (Anexo III.5 – cfr comentário a artº 57º) também nesse sentido, de apreciar a clareza e abordagem da PPL LEO neste aspeto.

<sup>160</sup> Cfr Parecer do Conselho Consultivo do Fundo Petrolífero no Anexo III.4

<sup>161</sup> Cfr artigos 58º a 67º PPL LEO



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

da LOGF mas em grande parte consagrando o que já resulta da regulamentação orçamental sob a égide da LOGF, o que indicia a inutilidade da sua previsão legal.

A execução orçamental, descrita quanto à receita e despesa no artigo 59º da PPL LEO, carece todos os anos de decreto do Governo, que passa a ter prazo de 30 dias após a publicação da lei do OGE para ser aprovado. Como pressuposto da maior e mais clara responsabilização pela execução orçamental, o artigo 60º da PPL LEO esclarece que os serviços e entidades que executam as receitas são aqueles que as liquidam e cobram; e, mais decisivamente, lista os órgãos/sujeitos que executam a despesa nos vários subsectores, com referência expressa aos serviços e entidades com autonomia financeira limitada e àqueles com autonomia financeira alargada (estes obrigatoriamente dotados de departamentos responsáveis pela gestão financeira) – ficando os membros do Governo responsáveis pela necessária coordenação da execução orçamental da Administração Direta e Indireta de cada ministério ou secretaria de estado não integrada em ministério.

Entrando depois no detalhe da execução das receitas e despesas, a PPL LEO<sup>162</sup> regula a libertação de verbas e créditos, que na LOGF se designa (confusamente) de “aviso de autorização de despesa”, que importará não confundir com a autorização de despesa enquanto operação financeira - aquela libertação consiste, genericamente, na transferência de verbas para as contas bancárias das entidades com autonomia alargada ou na permissão de solicitação de realização de pagamentos à Direção-Geral do Tesouro do Ministério das Finanças quanto às entidades com autonomia limitada, verbas e créditos que depois conhecerão, para cada despesa específica, as várias operações sucessivas de realização, onde se inclui a autorização de despesa<sup>163</sup>. A PPL LEO atribui a competência para as libertações ao Ministério das Finanças e não, como a LOGF<sup>164</sup> estabelece numa norma caduca e substituída por normas regras anuais previstas no decretos do Governo de execução orçamental, ao Diretor do Tesouro. Contudo, importará assegurar que os órgãos de soberania (que não o Governo) e os seus serviços e entidades de apoio veem as suas verbas libertadas automaticamente, com uma periodicidade estabelecida na lei, sob pena de deixar esses órgãos como potenciais alvos de pressão financeira por parte do Governo – uma omissão de gravidade assinalável. Pelo contrário, quanto às transferências para os orçamentos autónomos da Segurança Social e da RAEOA, a PPL LEO consagra, e aí bem, transferências com periodicidade (semestral<sup>165</sup>) estabelecida na lei.

A PPL LEO propõe<sup>166</sup> um registo de operações orçamentais mais detalhado e realizado por todos os serviços e entidades do Setor Público Administrativo, erradicando o registo menos detalhado e centralizado no Tesouro (com um registo adicional com validade de 7 anos mantidos pelos Fundos

<sup>162</sup> Cfr artigo 61º PPL LEO

<sup>163</sup> Cfr artigo 80º PPL LEO

<sup>164</sup> Cfr artigos 39º e 14º nº 2 LOGF

<sup>165</sup> Atualmente, a prática orçamental consagrada nos regulamentos de execução determina transferências trimestrais – a agora proposta periodicidade semestral é reflexo, decerto, da maior autonomia na gestão financeira que se pretende para esses subsectores (curiosamente a RAEOA, no seu contributo escrito no Anexo III.2, declara preferir o regime trimestral)

<sup>166</sup> Cfr artigos 62º a 66º PPL LEO



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Autónomos) que a LOGF prevê atualmente<sup>167</sup>. Mais uma vez esta Comissão nota que a implementação de tal reforma será complexa e, muito provavelmente, deficiente, ao menos nos primeiros anos.

Mantendo-se o sistema de contabilidade numa base de caixa, como vimos já, são mais as operações orçamentais registadas e prevê-se um sistema contabilístico integrado para todo o Setor Público Administrativo<sup>168</sup>, bem como um sistema de informação orçamental e financeira (que na realidade já existe, o comumente designado *FreeBalance*, a adaptar ou substituir) que deve integrar ou compatibilizar-se com o sistema de planeamento. Para assegurar a completude e coerência da informação de execução orçamental, preveem-se deveres específicos de colaboração entre os serviços e entidades de todo o Setor Público Administrativo com o Ministério das Finanças na execução orçamental e reportes de todo o Setor Público Administrativo ao Ministério, mensalmente com um mínimo de demonstrações orçamentais e trimestralmente com demonstrações orçamentais completas, acompanhadas de um relatório de desempenho cumulativo dos respetivos programas orçamentais – o Ministério das Finanças procederá então, em nome da publicidade e transparência das contas públicas, à publicação da informação, em síntese. Esta Comissão duvida seriamente que tal proposta tão ambiciosa possa ser implementada.

A PPL LEO rege também, naturalmente, no seu artigo 67º, a execução orçamental de um OGE prorrogado; de forma mais detalhada e rigorosa que a LOGF<sup>169</sup>, sobretudo ao consagrar de forma mais clara que a execução de despesa deve seguir planos de despesa, elaborados pelos vários serviços e entidades que identificam assim as despesas mensais e ordinárias (essas sim de execução mensal duodecimal, com a dotação anual dividida em 12 avos- o artigo 67º nº 6 da PPL LEO prevê, ainda assim, a possibilidade de aumento da dotação mensal de 1/12 do total, por circunstâncias extraordinárias que ditem uma execução em valor acrescido, num determinado momento – pense-se, por exemplo, numa alteração contratual de uma despesa ordinária.) e as despesas não mensais ou extraordinárias (executadas conforme as necessidades), de acordo com os planos anuais de atividades<sup>170</sup>. A PPL LEO consagra, aliás, a lista de despesas por definição não mensais ou extraordinárias que vem até hoje, na sua maioria, constando já de decretos de execução orçamental – uma lista aberta, a complementar conforme as necessidades de cada ano por decreto. A PPL consagra ainda a necessária ressalva de que as dotações, prorrogadas de ano(s) anterior(es), podem

<sup>167</sup> Cfr artigos 43º e 52º LOGF

<sup>168</sup> Atualmente existe um sistema contabilístico para a Segurança Social (cfr artigo 5º nº 3 alínea c) do Anexo ao Decreto-Lei n.º 47/2016, de 14 de dezembro), a integrar portanto num plano integrado para toda a administração – o MSSI e o INSS/FRSS, na sua audição, referiram estar de acordo com esta abordagem, que institui maior coerência sistemática, referindo estarem preparados para trabalhar conjuntamente com o Ministério das Finanças nesse sentido – cfr também Anexo II.2.

<sup>169</sup> Cfr artigo 31º LOGF

<sup>170</sup> A PPL LEO vai ao pormenor, no seu artigo 67º nº 8, de esclarecer que se uma dotação incluir fundos para despesas mensais e ordinárias e, por outro lado, não mensais e extraordinárias, a parte da dotação relativa a despesas não mensais e extraordinárias é subtraída e constituída em dotação temporária, ficando apenas o remanescente em execução duodecimal – um esclarecimento importante, desde logo pela frequência em Timor-Leste de execução de OGEs prorrogados, como referimos já.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

ser reduzidas pelo Ministério das Finanças em face da evolução da receita cobrada, que pode não corresponder às previsões pensadas para ano anterior. De notar ainda que, claro está, com a aprovação de um OGE, específico para o ano em causa, as operações orçamentais (de receita e despesa) executadas com base no OGE prorrogado são obrigatoriamente integradas no novo OGE, cujos efeitos retrotrairão a 1 de janeiro do ano em curso.

### 8. Gestão financeira – legalidade e segregação de funções

Decisivamente ligada às pretendidas maior autonomia e responsabilização dos executores orçamentais, a PPL LEO<sup>171</sup> regula com clareza e pormenor o regime de gestão financeira pública.

Os princípios básicos da gestão financeira pública não constam enquanto tal da LOGF mas a PPL LEO expressa-os claramente: a legalidade, ou seja, a sua realização sempre com base na lei e seus regulamentos, e a segregação de funções (e o conseqüente controlo cruzado), ou seja, a execução de receitas e despesas com diferentes entidades, serviços ou trabalhadores a liquidarem e a cobrarem a receita e a autorizarem a despesa e a realizarem os pagamentos respetivos.

Especificamente quanto às receitas, a PPL LEO, a par de impor a legalidade da liquidação e cobrança, esclarece que, em contraste com a despesa<sup>172</sup>, a inscrição orçamental da receita pode ser posterior à cobrança, da competência do executivo<sup>173</sup>, podendo assim a liquidação e a cobrança ser efetuadas para além dos valores previstos na inscrição orçamental – pois não vai o Estado deixar de cobrar receita, desde logo nos termos tributários legalmente previstos, simplesmente porque falhou a estimativa de receita por defeito.

A PPL LEO<sup>174</sup> lista ainda em detalhe os vários tipos de receitas, agrupando-os em “receitas gerais”, que financiam o OGE como um todo, e “receitas próprias”, as quais, como o nome indica, devem ser usadas na cobertura de despesas do serviço ou entidade a que foram atribuídas e de onde, na sua maioria, têm origem, antes mesmo de haver recurso às receitas gerais<sup>175</sup>. São gerais as receitas que não sejam próprias.

Contam-se entre as receitas próprias aquelas que decorrem da atividade específica de um serviço ou entidade<sup>176</sup> com autonomia financeira alargada, de empréstimos que contraia ou que conceda, do seu património (próprio)<sup>177</sup> e de aplicações financeiras que detenha (nomeadamente empréstimos que conceda, nos termos do artigo 89º PPL LEO, ou aplicações financeiras como as de tesouraria (cfr

<sup>171</sup> Cfr artigos 68º a 92º PPL LEO

<sup>172</sup> Cfr artigo 79º PPL LEO

<sup>173</sup> Cfr. artigo 96º nº 1 PPL LEO

<sup>174</sup> Cfr artigos 71º e 72º PPL LEO

<sup>175</sup> Com a exceção, claro está, das receitas consignadas – cfr artigo 72º nº 6 PPL LEO.

<sup>176</sup> Preços mas também taxas e impostos, se assim qualificados por lei – cfr artigo 72º nº 2 alíneas a) e b) PPL LEO

<sup>177</sup> Cfr artigo 28º nº 1 alíneas e), g) e h) PPL LEO



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

artigos 76º n.º 6, 77º n.º 4 e 78º n.º 4 PPL LEO) e as do Fundo de Reserva da Segurança Social (cfr. artigos 12º n.º 1 alínea c) do DL 55/2020, de 28 de outubro), de transferências de Estados ou organismos estrangeiros ou de doações, heranças e legados de particulares, se assim determinado, bem como de saldos de gerência de receitas que já eram, em si mesmas, próprias (que transitam automaticamente para o exercício orçamental seguinte). Como decorrência natural da autonomia orçamental da Segurança Social e da RAEOA, a PPL LEO dispõe desde logo que as taxas, sanções pecuniárias e juros de mora cobrados pelo INSS e pela Região são próprias, assim como as transferências da Administração Central para esses subsectores<sup>178</sup>. De notar que a legislação atual, que classifica de próprias as transferências para entidades como a APORTIL e a ANC<sup>179</sup>, deverá ser derogada pela PPL LEO, uma vez aprovada<sup>180</sup>; importará ainda clarificar em que situação serão os impostos da RAEOA receitas próprias<sup>181</sup>. Disso deveria o Governo ter já curado ou previsto na PPL LEO.

O Banco Central, nos seus comentários escritos (cfr Anexo III.5 – cfr comentário a art.º 74º), questiona o racional por detrás da contração de empréstimos pelo INSS – a Segurança Social poderá recorrer a empréstimos quando tenha necessidades de tesouraria que não sejam cobertas por outras fontes de receita. Em princípio serão necessidades de curto prazo, por exemplo ter de pagar pensões e não ter tesouraria disponível no curto prazo. Pode ser mais vantajoso para a Segurança Social recorrer a um empréstimo de 3 meses do que retirar dinheiro do FRSS, enquanto espera por uma transferência do Governo.

O saldo de gerência que não seja próprio é inscrito como receita geral do exercício orçamental seguinte, quer no momento da redação da proposta de lei de OGE quer em momento posterior, por alteração administrativa (o que sucede com frequência pois que o apuramento final do saldo ocorre apenas após o fecho das contas do exercício orçamental anterior) – que implica, veremos infra, uma alteração também da despesa para que as verbas não fiquem inutilizadas.

Excecionalmente o saldo de gerência de receitas gerais ou de serviços com autonomia financeira limitada pode transitar, enquanto tal, para o exercício orçamental seguinte – cfr artigo 73º n.º 5 PPL LEO, o que se poderá justificar por razões de gestão de tesouraria, por exemplo para financiar despesa plurianual ou despesa que ocorra logo no início do exercício orçamental, e cuja execução poderia ser atrasada pelo tempo que decorre entre a devolução do saldo de gerência e consequente libertação de créditos ou verbas pelo Ministério das Finanças. É contudo uma solução de muito difícil compreensão por esta Comissão.

<sup>178</sup> Algo que aliás já resulta de legislação avulsa em vigor – cfr artigos 11º da Lei 3/2014, de 18 de junho, quanto à RAEOA, 21º do Anexo ao DL 47/2016, de 14 de dezembro, quanto ao INSS, e 12º do DL 55/2020, de 28 de outubro, quanto ao FRSS.

<sup>179</sup> Cfr, respetivamente, artigos 27º do DL 3/2003, de 10 de março, e 13º do DL 15/2012, de 28 de março

<sup>180</sup> Recorde-se que supra, no ponto IV.1 supra, defendemos a clarificação do efeito de prevalência da LEO também para esse efeito.

<sup>181</sup> O artigo 11º n.º 1 alínea b) da Lei 3/2014 é pouco claro nesse aspeto e vem suscitando problemas exegéticos desde há vários anos, como aliás a Comissão C salientou em relatórios e pareceres passados





PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

De notar que, até à lei do OGE 2021<sup>182</sup>, e com a exceção dos saldos do FRSS<sup>183</sup>, as regras de transição de saldos de gerência constavam apenas de regulamentos de execução orçamental.

A PPL LEO consagra ainda<sup>184</sup>, em conformidade com a legislação já em vigor<sup>185</sup>, a limitação pelo OGE do montante e prazo máximos de empréstimos a contrair, referindo ora expressamente os três subsetores<sup>186</sup> (o INSS esclareceu, na sua audição, que a possibilidade de contrair empréstimos pelo INSS em nada colide com a gestão do FRSS, segundo regras separadas e com fins diversos) e esclarecendo que tal limite não se aplica, claro está, à dívida de curto prazo, a amortizar no próprio exercício orçamental em que é contraída<sup>187</sup>, pois que o controlo do montante desta dívida resulta já do próprio processo de realização de realização da despesa do seu pagamento, desde logo da sua cabimentação. De notar que a proposta de lei em apreço esclarece ainda quais os agentes de contração dos empréstimos, com a importante alteração de contração de empréstimos pela RAEOA sem a (atual) autorização do Governo, o que, sendo coerente com a decisiva autonomização crescente desse subsetor, deverá ser cuidadosamente ponderado<sup>188</sup>. A RAEOA, apesar de parecer contrária a ser subsetor, refere no seu parecer que concorda com o proposto aumento de autonomia nesta questão particular de contração de empréstimos, sem a intervenção do Primeiro-Ministro (cfr Anexo III.2).

Quanto à tesouraria<sup>189</sup>, as alterações propostas não são substanciais em face do regime atual, desde logo em face da LOGF, mais um sinal da inutilidade (ao menos parcial) da PPL LEO.

O conceito de “dinheiros públicos”, mais rigorosamente definido como as disponibilidades de caixa ou equivalentes de caixa na posse ou propriedade dos serviços e entidades do Setor Público Administrativo, mantém o seu regime de salvaguarda contra mau uso ou posse privada, sendo que, como decorrência da criação dos três subsetores, das suas tesourarias e demais regras contabilísticas próprias, se destacam agora claramente os “dinheiros da Segurança Social” e os “dinheiros da RAEOA”, que já resultam contudo da lei em vigor<sup>190</sup>.

<sup>182</sup> Cfr artigo 11º n.º 8 alínea c) da Lei OGE 2021 (Lei 14/2020, de 29 de dezembro) e os artigos 19º e 20º da Lei 8/2021, de 3 de maio

<sup>183</sup> Cfr artigo 19º n.º 7 do DL 55/2020

<sup>184</sup> Cfr artigo 74º PPL LEO

<sup>185</sup> Cfr sobretudo artigo 20º LOGF e artigo 3º da Lei 13/2011, de 28 de setembro

<sup>186</sup> A legislação atual, incluindo a LOGF, não prevê limites no OGE para os empréstimos da Segurança Social e da RAEOA

<sup>187</sup> Pense-se desde logo nas aplicações financeiras da tesouraria - cfr artigos 76º n.º 6, 77º n.º 4 e 78º n.º 4 PPL LEO.

<sup>188</sup> De notar que o Banco Central, nos seus comentários escritos (cfr Anexo III.5 - cfr comentário a artº 74º), questiona a eventual responsabilização do Estado (central) pelas dívidas da RAEOA - contudo, nos termos do artigo 8º n.ºs 1 e 2 da PPL LEO, o Estado só se responsabiliza pela dívida contraída por si e pelos seus serviços, ficando as pessoas coletivas com personalidade jurídica distinta da pessoa coletiva Estado (como é o caso da RAEOA) responsáveis pelo cumprimento dos compromissos por si assumidos.

<sup>189</sup> Cfr artigos 75º a 78º PPL LEO

<sup>190</sup> Cfr artigo 3º n.º 2 do DL 55/2020, de 28 de outubro, quanto à Segurança Social, e o artigo 28º n.º 1 da Lei 3/2014, de 18 de junho, quanto à RAEOA.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

As três tesourarias dos três subsetores seguem, cada uma, o princípio da unidade de tesouraria acima referido<sup>191</sup>, determinando que todas as disponibilidades e aplicações financeiras, de qualquer origem ou natureza, incluindo as receitas próprias dos serviços e entidades que componham cada um dos subsetores, devem ser mantidas nas respetivas três tesourarias (Central do Estado, da Segurança Social e da RAEOA), salvo as exceções possíveis nos termos do artigo 14º nº 3 da proposta de lei e, claro está, as disponibilidades financeiras de curto prazo do FRSS, cujo regime de capitalização se não compagina com a tesouraria única. Cada tesouraria deve elaborar o seu plano que preveja as necessidades de financiamento assegurando o cumprimento atempado dos compromissos, investindo, a curto prazo e sem risco, os seus dinheiros, sem a autorização do Ministro das Finanças e a audição do Conselho de Ministros, atualmente exigidas<sup>192</sup>. Outra novidade, crescentemente necessária atenta a maior autonomia dos vários serviços e entes, é a criação de uma rede de cobranças do Estado, no âmbito da Tesouraria Central. E, claro está, as tesourarias estarão, por natureza, encarregues da reconciliação financeira<sup>193</sup>.

Finalmente, quanto à despesa<sup>194</sup>, a PPL LEO expressa claramente o princípio da legalidade e, ao contrário da receita como vimos, a obrigatoriedade de inscrição orçamental prévia à sua realização (esta sempre com base em lei específica, instrumento de direito internacional, contrato ou decisão judicial), que a LOGF apenas subentende. A proposta de lei descreve também, o que a LOGF tão pouco faz, o processo de realização da despesa. Atualmente este processo consta anualmente dos regulamentos de execução orçamental, com algumas normas cardinais nas próprias lei de OGE, o que mais uma vez levanta dúvidas a esta Comissão relativas à utilidade da LEO.

De notar que há legislação avulsa que já regula, em termos por vezes díspares (cfr por exemplo artigo 106º do DL 3/2016, de 16 de março, relativo às administrações municipais), este processo para determinados órgãos e entes, o que, também por esta razão, importa a atribuição de prevalência desta proposta de lei (geral) sobre lei especial, como referimos atrás no ponto IV.1.

A sequência de atos, note-se, permite o início dos procedimentos de aprovisionamento antes da cabimentação da despesa, como vem sendo definido já desde 2020 e merecia de certo modo acolhimento nas leis de OGE<sup>195</sup> e da Lei Orgânica da Câmara de Contas<sup>196</sup> <sup>197</sup>- ainda que se tente racionalizar esta solução, atenta a morosidade conhecida do aprovisionamento em Timor-Leste, que de facto no passado frequentemente bloqueou dinheiro para certos fins contratuais que não

<sup>191</sup> Cfr ponto IV.2

<sup>192</sup> Cfr artigo 16º nº 1 LOGF

<sup>193</sup> O Banco Central, nos seus comentários escritos (cfr Anexo III.5 – cfr comentário a arts 76º, 77º e 78º), levanta essa questão.

<sup>194</sup> Cfr artigos 79º a 88º PPL LEO

<sup>195</sup> Veja-se por exemplo o artigo 21º da Lei de OGE 2021 – Lei 14/2020, de 29 de dezembro

<sup>196</sup> Cfr sobretudo o artigo 30º da Lei n.º 9/2011, de 17 de agosto, alterada pela Lei n.º 3/2013, de 11 de setembro, e Lei 1/2017, de 18 de janeiro

<sup>197</sup> A Câmara de Contas, contudo, no seu contributo escrito é da opinião que se deve alterar a prática e associar a cabimentação à autorização da despesa (cfr Anexo III.1).



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

culminaram em despesa realizada, acarretando baixos níveis de execução orçamental, é uma abordagem controversa que merecerá reflexão.

Assim:

- 1) A autorização da despesa, que acarreta a autorização para o início do procedimento de aprovisionamento nos casos aplicáveis, controla desde logo a legalidade, economia, eficiência e eficácia da despesa, promovendo também, se for caso disso, a proporcional repartição de encargos pelos vários anos orçamentais – a competência para tal é regulada por lei especial;
- 2) A verificação da inscrição e cabimento orçamentais controla a existência de dotação suficiente e de classificação económica adequada à despesa e ainda, em caso de uso de receitas próprias ou consignadas, a cobrança da receita em causa;
- 3) A assunção de compromisso, pelos órgãos de direção dos serviços e entidades com autonomia financeira alargada, obriga o serviço ou ente a efetuar pagamentos a terceiros (se os pagamentos forem plurianuais, a despesa relativa aos anos seguintes torna-se despesa obrigatória para os respetivos OGEs – cfr artigo 32º nº 2 PPL LEO), um passo verdadeiramente autónomo apenas no caso de despesas decorrentes de contrato por assinatura deste (nas despesas decorrentes de lei, instrumento de direito internacional sem natureza contratual ou de decisão judicial, o compromisso é assumido com a liquidação da despesa e autorização de pagamento);
- 4) A liquidação da despesa determina a obrigação em concreto (o montante em causa e o direito do beneficiário), o seu prazo e a identidade do beneficiário e a capacidade e legitimidade do representante, caso aplicável, bem como implica o registo contabilístico da obrigação;
- 5) A autorização de pagamento (da competência do dirigente responsável pela gestão financeira no caso de despesas contratuais, ou seja, quando não coincide com a assunção do compromisso) controla não só o cumprimento dos passos anteriores mas, salvo casos excecionais, que a execução da contraprestação já ocorreu;
- 6) A realização do pagamento, com o exfluxo dos fundos e a entrega ao beneficiário ou seu representante, é realizada pelo Tesouro ou, em caso de autonomia financeira alargada, pelo serviço ou entidade responsável pela despesa – com a exceção das remunerações do Setor Público Administrativo, cujo pagamento, sempre com base em dotações do serviço ou entidade em causa, e não do Ministério das Finanças e incluindo as retenções e contribuições associadas) cabe por lei ao Ministério das Finanças quanto ao subsetor da Administração Central, ao INSS quanto ao subsetor da Segurança Social e à Região quanto ao subsetor da RAEOA. A PPL LEO aproveita para clarificar que o atraso no pagamento da remuneração





PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

não desobriga ao cumprimento integral dos deveres legais e contratuais, algo que o artigo 19º nº 2 LOGF, já caduco, contrariava.

A PPL LEO esclarece ainda que, caso num ano não se realize o pagamento de despesa autorizada nesse ano e/ou cujo compromisso foi assumido nesse ano, o pagamento no ano seguinte acarretará (nova) verificação da inscrição e cabimento orçamentais com base nas verbas do OGE do ano seguinte (em que se realiza o pagamento) – exceto, claro está, se o pagamento ainda se puder realizar no período complementar de execução orçamental, com autorização de pagamento emitida antes do final do ano orçamental.

Ainda no contexto da gestão financeira pública, a PPL LEO remete para lei especial a concessão de garantias pessoais e empréstimos pelo Estado, uma matéria a que a LOGF dedicava especial atenção sobretudo no contexto dos empréstimos a Fundos Autónomos, separados do Orçamento de Estado nos primórdios da gestão financeira timorense (e que agora são simplesmente alvo de dotações orçamentais em conformidade com o seu estatuto administrativo-financeiro). Esta matéria tem gerado grandes dificuldades de compreensão a esta Comissão. A PPL LEO salienta a excepcionalidade destas operações financeiras, que sempre terão fundamento em interesse público, em cumprimento da boa gestão pública.

Por fim, a PPL LEO refere três operações financeiras, típicas de quaisquer relações patrimoniais interpessoais mas igualmente de difícil compreensão:

- A restituição pelo Setor Público Administrativo de quantias indevidamente cobradas<sup>198</sup>, cuja liquidação e pagamento segue, em regra, o regime geral das despesas públicas e cuja prescrição é em regra de três anos;
- A reposição ao Setor Público Administrativo de quantias indevidamente pagas<sup>199</sup>, a realizar por pagamento (em prestações em casos excepcionais justificados, em regra atento o valor elevado em causa) ou compensação (o método preferencial quanto a quantias pagas a trabalhadores do Setor Público Administrativo), ou ainda por estorno de conta bancária por morte de beneficiário de Segurança Social, prescreve no prazo bastante mais alargado de 10 anos<sup>200</sup> - a PPL LEO prevê ainda, para os três subsectores, a relevação, o perdão da dívida ao Setor Público Administrativo, em casos excepcionais devidamente justificados como sejam o montante reduzido da quantia em causa e/ou o impacto desproporcionadamente negativo na

<sup>198</sup> Algo que a legislação atual não rege

<sup>199</sup> Atualmente constante de regulamentação orçamental

<sup>200</sup> O que levanta questões de igualdade em face dos três anos de prescrição da restituição, mas é regime generalizado, atenta desde logo a demora da máquina administrativa estatal em exercer os seus direitos de reposição, vinculada que está ao princípio estrito de legalidade na sua atuação.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

esfera do terceiro de boa fé<sup>201</sup> - o Banco Central, nos seus comentários escritos (cfr Anexo III.5 – cfr comentário a artºs 76º/6, 77º/4 e 78º/4), sugere, e bem, que a excecionalidade da relevação da reposição seja descrita no texto da lei;

- A modificação<sup>202</sup> de créditos do Setor Público Administrativo pode dar-se por acordo com vista a resolver litígio (transação) em processo judicial de cobrança ou de insolvência/falência<sup>203</sup>, e pode ainda dar-se, mesmo até à extinção, por compensação (ou seja, por pagamento apenas do saldo resultante após consideração de dívidas cruzadas do Setor Público Administrativo ao mesmo sujeito<sup>204</sup>) ou confusão (ou seja, por posterior identidade entre o credor e o devedor, por transferência do crédito ou por alterações subjetivas do credor ou devedor).

### 9. Alterações orçamentais – os papéis do Parlamento (legislador) e do Executivo

A particularidade das leis de OGE em preverem, com mais de um ano de antecedência, as despesas (máximas) que os vários serviços e entidades do Setor Público Administrativo realizarão ao longo de todo um ano determina, universalmente, que não podem essas leis ser adaptadas à realidade da execução orçamental, complexa e sempre mutável, *sempre* e só por processo legislativo, até pela reserva de aprovação pelo Parlamento vigente em Timor-Leste e na generalidade dos demais países.

O processo de o Governo preparar e aprovar em Conselho de Ministros uma proposta de alteração do OGE, que depois será discutida e votada no Parlamento, é por demais moroso, complexo e de resultado incerto para se poder aplicar a todas as alterações de qualquer dos valores expressos nas tabelas das despesas, ou mesmo das receitas (se quisermos que os valores destas permaneçam atualizados e utilizados no ano em curso) – a imperatividade de assegurar o contínuo e adequado funcionamento da máquina do Estado, mesmo perante previsões menos certeiras e mutações conjunturais mais inesperadas<sup>205</sup>, impõe que as alterações de valores de despesa menos significativos, sobretudo quanto à sua importância política, assim como todas as alterações de valores da receita (que não resulte de aumento dos valores permitidos de empréstimos) possam ser feitas

<sup>201</sup> O MSSI esclareceu isso mesmo no decurso da sua audição.

<sup>202</sup> Em decorrência das regras de extinção de obrigações do Código Civil – cfr seus artigos 781º a 790º e 802º a 807º

<sup>203</sup> Ainda por reger especificamente no ordenamento jurídico timorense, desde logo quanto aos privilégios creditórios – a PPL LEO, no entanto, adianta já a regra de a redução dos créditos do Setor Público Administrativo não poder ser proporcionalmente superior à redução dos créditos dos demais credores, a fim de salvaguardar a posição do Setor Público Administrativo no concurso de credores

<sup>204</sup> Como vimos, o método preferencial de reposição quanto a trabalhadores do Setor Público Administrativo

<sup>205</sup> Pense-se desde logo na pandemia de COVID-19 a que assistimos atualmente, que inesperadamente em 2020 reduziu drasticamente as receitas e aumentou consideravelmente as despesas do Estado, pela crise económica resultante.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

administrativamente pelo executivo (sempre, claro está, com a transparência do reporte e publicação ao Parlamento e ao público em geral - ao contrário da PPL LEO, no seu artigo 97º, a LOGF não refere expressamente a publicitação nem a comunicação ao parlamento das alterações orçamentais pelo executivo – cfr o artigo 11º LOGF).

Note-se à cabeça que as alterações ao articulado da lei OGE permanecem sujeitas ao regime regra de alteração legislativa – como se explicou, o contínuo exercício executivo, nas suas funções mais quotidianas e essenciais, depende da adaptação rápida dos valores das tabelas (sem maiores implicações políticas) mas não pode ser feito depender de uma adaptação do articulado do OGE, que permanecerá, e bem, domínio parlamentar.

Quanto ao elenco das alterações aos valores da despesa, a mudança de abordagem proposta pela PPL LEO<sup>206</sup> quanto ao acréscimo de autonomia financeira, agora dita alargada, dos ministérios e secretarias de Estado não integradas, em prol de um Governo mais eficiente e responsável, determinou que se tenha eliminado na proposta a possibilidade de transferências de valores entre ministérios e secretarias de Estado não integradas por via administrativa, que o artigo 38º nº 1 LOGF permitia até 20% da dotação de origem.

Também por razão de maior autonomização dos serviços e entidades com autonomia financeira alargada, a PPL LEO não prevê limitação de transferências a partir das categorias de “salários e vencimentos” e “capital de desenvolvimento” dentro de cada um desses serviços e entidades<sup>207</sup> - sem prejuízo, claro está de ser sempre imperioso garantir verbas para o cumprimento de despesas obrigatórias como as dos salários e vencimentos.

Apesar de estarmos perante um orçamento por programas é possível ao Governo alterar as dotações de um programa, designadamente no caso em que um título (Ministério) tenha dois programas, a transferência de verbas pode ser de 100% entre os programas sem aprovação do Parlamento Nacional, situação que pode desvirtuar o OGE aprovado – a Câmara de Contas alerta, de certo modo, para essa questão no seu contributo escrito (cfr Anexo III.1).

Aliás, considera-se desejável que se introduza expressamente um limite material para alterações administrativas e também legislativas no sentido de salvaguardar o valor das dotações necessárias para o cumprimento das obrigações decorrentes de lei, direito internacional, contrato ou decisão judicial transitada em julgado.

De notar que o conceito de “alterações ao OGE” utilizado na PPL LEO vai além da alteração à lei do OGE e integra qualquer alteração orçamental, mesmo que impacte apenas os desenvolvimentos orçamentais constantes dos documentos de suporte da proposta de lei – cfr artigo 93º PPL LEO.

Mantêm-se, claro está, na esfera parlamentar as alterações ao aumento da despesa total do OGE, dos vários orçamentos dos subsectores, dos títulos (ou seja, dos serviços e entidades com autonomia

<sup>206</sup> Cfr artigos 93º a 97º PPL LEO

<sup>207</sup> A LOGF previa essa limitação para os ministérios e secretarias de Estado no seu artigo 38º nºs 3 e 4.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

financeira alargada<sup>208</sup>, com a óbvia exceção de transferências do título “Dotação Geral do Estado”, por natureza destinado a transferências entre títulos e até entre orçamentos de subsectores) e os aumentos de valores totais de empréstimos contraídos e também garantias e empréstimos concedidos.

A PPL LEO inclui ainda nas alterações da esfera executiva ajustes à despesa que, em grande medida, já resultam da legislação ou da prática de hoje – aumentos de despesa:

- para a utilização de aumento de receita por integração de saldo de gerência do exercício orçamental anterior (que obviamente não se conhece aquando da feitura do OGE e que importa utilizar desde logo) – algo que se vem consagrando já para a Segurança Social<sup>209</sup> e se consagrou em 2021 em casos específicos por lei especial<sup>210</sup>;
- para a utilização de aumento de receitas próprias ou consignadas, para assegurar a sua pronta utilização e evitar práticas de desorçamentação, frequentes em Timor-Leste para este tipo de receitas num passado recente;
- no orçamento da Segurança Social, despesas relativas a prestações sociais, direitos que não podem ser negados ainda que previstos por defeito no OGE – de acrescentar, aliás, o aumento da despesa referentes a aplicações financeiras do FRSS e as transferências do regime de repartição para o regime de capitalização, pois que o regime de capitalização se não compagina com a espera e incerteza de alterações legislativas<sup>211</sup>. Cfr também nesse sentido a opinião do Banco Central, nos seus comentários escritos (cfr Anexo III.5 – cfr comentário a artº 35º) – o Banco centra a sua preocupação, contudo, na integração do FRSS no OGE, o que parece excessivo, atentas as demais cautelas de gestão financeira já incluídas na PPL LEO, nomeadamente nos seus artigos 12º nº3 (não compensação), 67º nº 9 alínea e) (despesa não duodecimal sob OGE prorrogado) e 77º nº 5 (isenção de regime de tesouraria única da Segurança Social).

De notar ainda que o facto do FRSS integrar o perímetro do OSS e dos custos de administração do FRSS estarem incluídos no “regime”/programa “Administração do sistema de segurança social”, não significa que seja necessário ao gestor operacional do FRSS (que será o Banco Central) esperar por aprovações do FRSS ou do INSS para poder proceder a pagamentos destes custos operacionais: essa é uma questão de tesouraria e não orçamental. O gestor operacional pode utilizar a verba do Fundo para proceder a estes pagamentos, devendo apenas prestar contas das mesmas, de modo a que, em termos orçamentais, as despesas sejam afetadas ao regime de Administração, quando o INSS proceder à consolidação do OSS. O que é importante é que a dotação global seja respeitada. Ou seja, há um limite máximo de despesas a efetuar, mas não é necessário nenhum processo administrativo ou de aprovação

<sup>208</sup> Cfr artigo 33º nº 3 PPL LEO

<sup>209</sup> Por exemplo, no OGE 2021 – cfr artigo 11º nº 8 alínea c) da Lei OGE 2021, Lei 14/2020, de 29 de dezembro

<sup>210</sup> Quanto ao Fundo COVID-19 e ao Fundo de Infraestruturas - cfr 19º e 20º da Lei 8/2021, respetivamente.

<sup>211</sup> Ambos estes aumentos de despesa no OSS já resultam de leis orçamentais atualmente – cfr. artigo 1º nº 8 da Lei OGE 2021, Lei 14/2020, de 29 de dezembro



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

para que as despesas possam ser de imediato efetuadas, recorrendo, em termos de tesouraria, às verbas integradas no próprio Fundo. Os termos específicos destes procedimentos devem naturalmente constar do Acordo de Gestão a celebrar entre o Banco Central e o FRSS para a gestão operacional do FRSS.

Por fim, duas notas conceptuais: por um lado importa alertar para que o conceito de “Governo” empregue na PPL LEO no contexto das alterações pelo executivo é utilizado, confusamente, em sentido muito amplo, integrando todas as entidades, nos vários subsectores, que dispõem da autonomia orçamental para alterarem os seus orçamentos, como sejam o Parlamento Nacional, o INSS, o FRSS e a Região – importará, crê-se, prever desde já legislação que definirá concretamente as entidades e órgãos que operam as alterações administrativas ao OGE; por outro lado, de notar que a PPL LEO erradica o conceito de “orçamento rectificativo” que ainda persiste nalguma legislação timorense<sup>212</sup>, caduco e enganador pois que em desuso na jurisdição onde surgiu (a União Europeia) e aí com definição diversa<sup>213</sup> do uso que lhe é dado em Timor-Leste (aqui utilizado no sentido de “alteração legislativa ao OGE”).

### 10. Controlo de execução orçamental e responsabilização

O polo oposto do OGE, como instrumento de previsão das finanças públicas para determinado ano, é a Conta Geral do Estado (CGE), que espelha a execução orçamental nesse mesmo ano – e que assim, em virtude da nova estruturação proposta, passa a integrar os 3 subsectores orçamentais: a par da conta da Administração Central, a conta da Segurança Social (sob a LOGF, que ignorava esse subsector, esta era apresentada separadamente<sup>214</sup>) e a conta da RAEOA, que tem vindo, na prática orçamental dos últimos anos, a ganhar crescente autonomização (ainda que a LOGF a não refira).

A LOGF<sup>215</sup> foca o conteúdo da CGE nos balanços financeiros, que permanecerão obviamente na CGE, acompanhados de elementos informativos (designados de “relatório sobre a CGE”).

A CGE<sup>216</sup> proposta pela PPL LEO passa a incluir as tabelas da nova estrutura do OGE (conforme lista do artigo 39º da PPL LEO), um relatório com informação sobre a evolução de indicadores macroeconómicos (uma novidade), para além da situação financeira do Setor Público Administrativo

<sup>212</sup> A própria LOGF (artigo 45º nº 2 alínea h) ponto iii) refere “Orçamento Retificativo” no sentido descrito de “Orçamento Suplementar” e a Lei da Organização e Funcionamento da Administração Parlamentar, LOFAP (Lei 12/2017, de 24 de maio) e o Regimento do Parlamento Nacional referem, em várias instâncias, “Orçamento Retificativo” no sentido amplo de “alteração legislativa ao OGE” – como a própria Constituição, no seu artigo 97º nº 2

<sup>213</sup> Regulamento Financeiro do Orçamento das Comunidades Europeias, de 21 de dezembro de 1977, revogado pelo Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, de 25 de junho de 2002

<sup>214</sup> A Conta da Segurança Social é já regida pelo DL 47/2016, de 14 de dezembro

<sup>215</sup> Cfr artigo 45º LOGF

<sup>216</sup> Cfr artigos 98º a 106º PPL LEO



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

e dos subsetores e da referência geral à execução e às alterações que o OGE sofreu durante o ano de execução. Quanto aos elementos informativos que acompanham a CGE, conhecem, sob a PPL LEO, alguns aditamentos, sobretudo de informação sobre empresas, fundações e associações públicas, antes ignoradas pela CGE, para além de informação sobre as parcerias público-privadas, que vem sendo incluída na prática mais recente. O que, como é natural, tornará a análise da CGE muito complexa.

A preparação da CGE não consta atualmente, enquanto tal, da LOGF, mas consta já de legislação referente à Segurança Social<sup>217</sup> e à RAEOA<sup>218</sup> - a PPL LEO introduz o prazo de três meses a contar do termo do ano orçamental para o ministro das finanças receber as contas e os documentos de prestação de contas da Segurança Social (do INSS) e da RAEOA (da Região, após aprovação do Primeiro-Ministro), assim como os documentos de prestação de contas dos demais serviços e entes do Setor Público Administrativo.

A apresentação da CGE, já elaborada, à Câmara de Contas e ao Parlamento vê, na PPL LEO, o prazo atual de 7 meses<sup>219</sup> depois do termo do ano orçamental reduzido para 6 meses, com a Câmara de Contas a dispor então de 30 dias para certificar a CGE (recuperando a anterior figura da "auditoria", constante da versão original a LOGF) e de dois meses, sempre desde a receção da CGE, para enviar o seu parecer sobre a CGE ao Parlamento (atualmente a Lei Orgânica da Câmara de Contas estabelece prazo até ao final do ano seguinte ao ano orçamental para o relatório e parecer<sup>220</sup>).

A apreciação e eventual aprovação da CGE pelo Parlamento tem, na PPL LEO, o prazo de três meses desde a receção<sup>221</sup>, o que determina a conclusão do processo até ao final de setembro, a fim de garantir a apreciação do novo OGE (apresentado por regra a 1 de outubro<sup>222</sup>) após o exame das contas do ano anterior.

Sem prejuízo, considerando o período de recesso parlamentar entre 14 de julho e 15 de setembro, os prazos propostos pelo Governo deverão ser ajustados, reduzindo-se porventura para quatro meses o prazo de apresentação da CGE pelo Governo e prevendo-se a sua receção no Parlamento Nacional e na Câmara de Contas no final do mês de abril, assegurando-se, assim, que o Parlamento dispõe do tempo mínimo necessário para consideração do parecer emitido pela Câmara de Contas, antes da conclusão do processo de apreciação e aprovação da CGE até ao final do mês de setembro.

<sup>217</sup> Cfr artigo 5º nº 3 alínea d) do Anexo ao DL 47/2016, de 14 de dezembro

<sup>218</sup> Cfr artigo 24º nº 1 alínea i) do DL 5/2015, de 22 de janeiro

<sup>219</sup> Cfr artigo 45º LOGF

<sup>220</sup> Cfr artigo 29º nº 4 da Lei 9/2011, de 17 de agosto - de notar que o artigo 176º do Regimento do Parlamento Nacional estabelece o prazo (diverso) de 10 meses desde o termo do ano orçamental.

A Câmara de Contas, no seu contributo escrito, considera o prazo insuficiente - cfr Anexo III.1

<sup>221</sup> Prazo semelhante ao atual, de 30 dias após a receção do relatório e parecer da Câmara de Contas, no pressuposto de aplicação dos demais prazos da PPL LEO - cfr artigo 178º nº 1 do Regimento do Parlamento Nacional.

<sup>222</sup> Cfr artigo 52º PPL LEO



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

A CGE, uma vez aprovada, é (já hoje<sup>223</sup>) publicada juntamente com o parecer da Câmara de Contas – a PPL LEO introduz mesmo a expressa obrigação de publicitação do conteúdo integral da CGE (ou seja, incluindo todas as demonstrações financeiras).

A CGE é a peça mais exaustiva e (normalmente) final do processo de controlo de execução orçamental<sup>224</sup>, que visa essencialmente:

- confirmar a correção e adequação do registo contabilístico;
- verificar a legalidade, economia, eficiência e eficácia das despesas públicas;
- verificar o cumprimento dos objetivos fixados para a despesa pública realizada.

O controlo de execução orçamental tem, já hoje, natureza administrativa, política ou jurisdicional conforme a instância de controlo em causa:

- **controlo administrativo** se exercido pelos próprios serviços e entidades do Setor Público Administrativo que realizam a despesa (que têm um dever de colaboração com as instâncias de controlo), pelos seus órgãos de direção, superintendência e tutela (que recebem relatórios mensais de execução orçamental<sup>225</sup>), pelo Ministério das Finanças e pelos serviços de inspeção, controlo e auditoria (a Inspeção-Geral do Estado, por excelência) – a PPL LEO inclui a UPMA no elenco de instâncias administrativas de controlo, o que parece tratar-se de um lapso (a corrigir) pois que a UPMA, não possui atribuições nem competências para tal<sup>226 227</sup>;
- **controlo político** se exercido pelo Parlamento, deliberando sobre a CGE, realizando debates sobre a execução do OGE e solicitando auditorias à Câmara de Contas (a PPL LEO estabelece duas como mínimo anual, o que poderá ser demasiado taxativo e/ou exigente), recebendo o Parlamento relatórios trimestrais de execução orçamental (na PPL LEO com especial enfoque sobre a utilização da reserva de contingência, as alterações orçamentais administrativas e as operações de dívida pública<sup>228</sup>). Importaria porventura acrescentar relatórios semestrais, *medium term reviews*<sup>229</sup>;
- **controlo jurisdicional** se exercido pela Câmara de Contas, que fiscaliza toda a execução orçamental, por vezes até com emissão de vistos prévios à realização da despesa<sup>230</sup> e, como vimos, apreciando a CGE, e exercendo muito especificamente a responsabilização financeira,

<sup>223</sup> Cfr o teor genérico do artigo 11º LOGF mas também, especificamente, o artigo 5º nº 2 alínea p) da Lei 1/2002, de 29 de junho, e o artigo 7º nº 1 da Lei 9/2011, de 17 de agosto

<sup>224</sup> Cfr artigos 107º a 111º PPL LEO

<sup>225</sup> De notar que o artigo 53º LOGF determina que o reporte de fundos autónomos é feito diretamente ao Parlamento Nacional e não à tutela.

<sup>226</sup> Cfr DL 22/2015, de 8 de julho

<sup>227</sup> Neste sentido, ver resposta do Ministério das Finanças (pergunta n.º 9) constante do Anexo II.

<sup>228</sup> A LOGF, no seu artigo 44º, coloca enfoque no ativo do Estado, que parece menorizado na PPL LEO.

<sup>229</sup> Como salientado durante as audições pelo Conselho Consultivo do Fundo Petrolífero.

<sup>230</sup> Cfr artigo 30º da Lei 9/2011, de 17 de agosto





PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

ficando o controlo incidental dos demais tipos de responsabilidade (civil, criminal, disciplinar) relativa à execução orçamental para os demais tribunais, conforme as respetivas competências.

De notar que, já atualmente, o controlo de execução orçamental pode ser prévio (sobretudo o controlo administrativo, no decurso do processo até à assunção dos compromissos, e da Câmara de Contas com os seus vistos prévios<sup>231</sup>), concomitante (ou seja, durante a realização das despesas públicas, sobretudo o controlo administrativo até ao pagamento mas também auditorias da Câmara de Contas<sup>232</sup>) e sucessivo (ou seja, após a realização da despesa pública, em todas as vertentes de controlo).

De notar também que, como já resulta da legislação em vigor<sup>233</sup>, as instâncias de controlo exercem os seus poderes de controlo não apenas sobre os serviços e entidades do Setor Público Administrativo, do perímetro orçamental, mas sobre todos os demais entes públicos e privados que recebam ou beneficiem de dinheiros públicos, na medida do necessário ao controlo da execução orçamental.

A PPL LEO mantém também a referência genérica que já constava da LOGF<sup>234</sup> (se bem que apurada) à responsabilização dos titulares de cargos políticos, dirigentes e demais trabalhadores dos serviços e entidades do Setor Público Administrativo, que respondem, para além de politicamente no caso dos políticos e sobretudo por atuação do Parlamento, nos termos dos vários tipos de responsabilidade exercida pelos vários tribunais: civil (que visa sobretudo a indemnização dos prejuízos para o erário público), disciplinar e criminal (que visam sobretudo punir), assim como nos termos da responsabilidade financeira, exercida pela Câmara de Contas, de natureza quer ressarcitória (ou seja, de recuperação de prejuízos) quer sancionatória (para punição)<sup>235</sup>.

### 11. Regulamentação, produção de efeitos e normas programáticas

Nas disposições finais<sup>236</sup> a PPL LEO apresenta, sem novidade, as habituais disposições relativas à revogação da legislação anterior que pretende substituir na íntegra (a LOGF), ao prazo de regulamentação pelo Governo do diploma (6 meses, que se compreende dada a especial complexidade e volume das matérias a regulamentar) e à entrada em vigor (no dia seguinte à publicação). Importa contudo notar já aqui que:

- a regulamentação, referida ao longo do diploma, recorre excessivamente à figura do decreto do Governo, o que é de extrema gravidade e deve ser corrigido para diploma legislativo (decreto-lei)

<sup>231</sup> Cfr artigo 30º da Lei 9/2011, de 17 de agosto

<sup>232</sup> Cfr artigo 35º da Lei 9/2011, de 17 de agosto

<sup>233</sup> Cfr artigo 3º n.º 4 alínea b) da Lei 9/2011, de 17 de agosto, e artigo 2º n.º 4 do DL 22/2009, de 10 de junho

<sup>234</sup> Cfr artigos 46º e 47º LOGF

<sup>235</sup> Cfr artigos 42º e seguintes da Lei 9/2011, de 17 de agosto.

<sup>236</sup> Cfr artigos 112º a final da PPL LEO





PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

sempre que as matérias a regular sejam de relevo e careçam assim de maior ponderação institucional, até por intervenção presidencial;

- a norma revogatória não faz referência, como deveria, à revogação das leis especiais contrárias ao novo regime de enquadramento, em mais uma falha de assinalável gravidade;

e, ainda assim, que

- deveriam ser alterados, em nome da clareza jurídica, os diplomas avulsos nas suas normas específicas diretamente contrárias às disposições da PPL LEO (um exercício para a discussão na especialidade<sup>237</sup>) – são eles a Lei do Fundo Petrolífero, a Lei Orgânica da Câmara de Contas<sup>238</sup>, o regime da dívida pública, a lei de criação e o estatuto da RAEOA, o regime contributivo da Segurança Social e os estatutos do INSS. Quanto às normas transitórias, a produção de efeitos é ambiciosamente aplicada já ao processo orçamental de 2022 e à execução orçamental de 2021 – ainda que se saiba da preparação que o Governo vem já realizando desde há meses<sup>239 240</sup>, tal não é aceitável:

- desde logo a nova LEO, a ser aprovada, só poderá aplicar-se aos atos de execução orçamental realizados após a data da entrada em vigor do diploma;

- começando o processo orçamental de 2022, nos termos da PPL LEO, com a apresentação da proposta de lei das Grandes Opções do Plano até ao já pretérito dia 10 de maio de 2021, não poderá a nova LEO, se aprovada, aplicar-se a tal proposta senão no que respeita ao processo orçamental de 2023;

- muitos procedimentos e sistemas terão de ser adaptados e nesse aspeto o próprio Governo propôs desde logo uma salvaguarda de não aplicação até ao processo orçamental de 2024 de vários elementos que mais diretamente dependem dos procedimentos e sistemas a adaptar<sup>241</sup>, caso em que o Governo justificará o atraso na implementação nos relatórios das propostas de lei de OGE ou da CGE em causa.

Como norma programática, o Governo compromete-se ainda a apresentar, no prazo de dois anos, um relatório ao Parlamento Nacional a avaliar os benefícios e os custos associados a uma eventual transição da contabilidade de caixa para a contabilidade de acréscimo no OGE, explicitando ainda as alterações legais, regulamentares e operacionais que tal implicaria, com calendarização, e as experiências internacionais (minoritárias, diga-se) de tal transição – num esforço grandemente inútil, diga-se, instruindo do ponto de vista técnico o Parlamento Nacional quanto a uma opção complexa

<sup>237</sup> A importância deste exercício é também salientada pelo Banco Central, no seu contributo escrito (cfr Anexo III.5 – cfr comentário a artº 74º último parágrafo)

<sup>238</sup> Para o que a Câmara de Contas alerta, no seu contributo escrito – cfr Anexo III.1

<sup>239</sup> Conforme referiu o Ministério das Finanças na sua audição

<sup>240</sup> O MSSI e o INSS/FRSS apoiaram, na sua audição, esta pretensão de aplicação imediata, explicando que a programação da Segurança Social já existe e deve ser implementada desde já, com base na LEO – cfr também Anexo II.2.

<sup>241</sup> Cfr artigo 115º nº 3 da PPL LEO



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

e fora do debate político atual, ainda que uma alternativa com méritos claros na transparência das contas públicas no que respeita a compromissos plurianuais assumidos em cada ano.

### V. CONCLUSÕES

Do exposto supra resultam as seguintes Conclusões:

- a) O Governo apresentou a Proposta de Lei (PPL) n.º 27/V (3ª), Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado e da gestão financeira pública (PPL LEO), ao abrigo do disposto no artigo 97.º n.º 1 alínea c) e do artigo 115.º n.º 2 alínea a) da Constituição da República Democrática de Timor-Leste (Constituição), com o objetivo de reformar e clarificar quer o enquadramento legal do Orçamento Geral do Estado (OGE) quer a execução orçamental e a gestão das finanças públicas como um todo, no âmbito da mais ampla reforma fiscal e de finanças públicas em curso;
- b) Os dois principais objetivos da proposta, de acordo com a exposição de motivos, são os de agilizar a gestão pública e, ao mesmo tempo, aumentar a transparência, a responsabilidade, a prestação de contas e o controlo dos serviços e entidades do Setor Público Administrativo;
- c) O Ministério das Finanças não esclareceu, na audição, as limitações atuais da lei em vigor que justificam a proposta de lei em apreço;
- d) De notar contudo que é notória a valência da atual Lei de Orçamento e Gestão Financeira (LOGF) até à data a qual, apesar das suas pontuais limitações, vem permitindo um acentuado desenvolvimento económico em Timor-Leste;
- e) Por outro lado as deficiências da PPL LEO são várias e de monta;
- f) Desde logo os contributos escritos apresentados por entidades ouvidas pela Comissão C teceram várias e gravosas críticas à proposta;
- g) A proposta de lei em apreço propõe uma reforma em três grandes vetores fundamentais, introduzindo uma nova estrutura administrativo-financeira, a orçamentação por programas e uma calendarização plurianual do processo orçamental, consagrando e desenvolvendo a prática em grande medida já seguida nos últimos anos;
- h) A nova estrutura administrativo-financeira proposta na PPL LEO, confusamente, elimina a figura dos Serviços e Fundos Autónomos (SFAs), tal qual definidos pela LOGF, e dos Fundos Especiais e, por oposição, do Fundo Consolidado, passando a existir um Tesouro e três subsetores, consagrando orçamentos autónomos dentro do Orçamento Geral do Estado,



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

a par da Administração Central (na qual se reconduzem os ex-SFAs), à RAEOA e ao sistema da Segurança Social;

- i) A PPL LEO detalha ainda, de forma igualmente confusa, o regime de autonomia financeira, maior ou menor (alargada ou limitada), dos serviços e entidades da Administração Central, terminando a centralização da gestão financeira a nível ministerial e harmonizando os díspares regimes de autonomia herdados da legislação avulsa passada, ao mesmo tempo que reforça a unidade de tesouraria;
- j) Quanto ao perímetro orçamental, a PPL clarifica a exclusão do Orçamento Geral do Estado (OGE) não só de entidades públicas com a forma de empresa, fundação ou associação, que já resultava da LOGF, mas também a exclusão do OGE de parte do Setor Público Administrativo (o Setor Público não Empresarial), a saber do Banco Central de Timor-Leste e o Fundo Petrolífero de Timor-Leste;
- k) A orçamentação por programas pretenderá aumentar não só a transparência da atuação pública mas, porventura mais decisivamente, a eficiência e a eficácia da despesa pública (pressionada pela transparência e pela presença de indicadores precisos) e a conseqüente mais fácil e densa responsabilização dos serviços e entidades pelo não cumprimento dos seus objetivos, mas que muito provavelmente falhará por incapacidade do Governo em prosseguir uma programação e planificação adequadas;
- l) A par da orçamentação por programas, uma orçamentação *bottom-up* em que os serviços e entidades planeiam as suas atividades com base no seu plano anual, a PPL clarifica, consolida e expande a prática de planear a despesa de forma plurianual numa abordagem *top-down*, na qual o poder central estabelece os tetos de despesa gerais e para os vários segmentos orçamentais, com base, decerto, no programa do Governo mas também, de forma incisiva, na receita que o Estado prevê cobrar – algo que a Comissão C também duvida possa ter eficácia;
- m) Uma novidade da PPL LEO será a concretização da aprovação anual de Leis com as Grandes Opções do Plano (GOP), previstas desde o início na Constituição mas que carecem, até hoje, de concretização e implementação, procurando retirar quer dos momentos posteriores de preparação ao nível do Governo quer da própria discussão do OGE no Parlamento as questões fundamentais de grandes opções de planeamento, de programação plurianual e, de forma muito concreta, a discussão dos limites da despesa total do OGE, que se fixará de forma vinculativa para o ano seguinte na Lei GOP – algo que esta Comissão não deixa de considerar como uma ingerência no processo orçamental deveras desnecessária nesta fase;



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

- n) A PPL LEO propõe, com novos prazos estipulados na proposta, que a discussão da Conta Geral do Estado (CGE) do ano anterior esteja terminada antes da chegada ao Parlamento do OGE para o ano seguinte, ou seja, no final de setembro - algo que esta Comissão considera não se adequar nem às exigências do procedimento parlamentar nem ao procedimento adotado na Câmara de Contas;
- o) A PPL LEO consagra os princípios orçamentais que, em grande medida, já constavam da LOGF, com poucas alterações (o que demonstra por aqui também a inutilidade desta PPL LEO), consagrando regras que enformam também o OGE, como a unidade de tesouraria, o equilíbrio dos saldos orçamentais, a sustentabilidade da dívida pública em especial e a transição, integração e aplicação preferencial dos excedentes de execução orçamental;
- p) Aos subsetores da RAEOA e da Segurança Social extraídos da Administração Central são outorgados orçamentos autónomos, ainda que integrados no OGE, com as associadas faculdades orçamentais, financeiras e contabilísticas próprias que não resultam, contudo, claras da leitura do articulado tal qual proposto pelo Governo;
- q) Todos os serviços e entidades do Setor Público Administrativo, inclusive os incluídos nos subsetores da RAEOA e Segurança Social, são reconduzidos a dois regimes financeiros gerais (autonomia financeira limitada e autonomia financeira alargada) no âmbito do Tesouro, eliminando-se o regime dos Fundos Especiais extraídos do, também caduco, Fundo Consolidado de Timor-Leste, numa abordagem difícil de compreender;
- r) A PPL LEO, à semelhança da LOGF, determina o conteúdo do OGE, quer o seu conteúdo legislativo (ou seja, o conteúdo da lei e da proposta de lei do OGE propriamente ditas), com as alterações impostas pela nova estrutura administrativo-financeira e a programação financeira adotada na PPL LEO, quer o conteúdo dos documentos de suporte, e, como novidade, estabelecendo o limite mínimo de 2% da despesa total para a Reserva de Contingência, destinada a despesas urgentes e imprevistas, e desincentivando os comumente denominados “cavaleiros orçamentais”;
- s) A PPL LEO mantém a contabilidade numa base de caixa e densifica o princípio da especificação, de forma pouco compreensível;
- t) Na proposta, o conteúdo dos documentos que devem acompanhar a proposta é significativamente ampliado e agregado de forma diversa em face da LOGF, o que não permitirá uma sua compreensão e implementação adequadas, ao menos numa fase transitória;



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

- u) A PPL LEO detalha o processo orçamental de planeamento e elaboração das propostas quer de OGE quer de GOP de forma, em muitos aspetos, excessiva, e um proeminente papel atribuído à UPMA, claramente desajustado;
- v) A proposta inclui ainda esclarecimentos sobre a prorrogação da lei de OGE em ano em que, a 1 de Janeiro, não se encontre em vigor uma lei do OGE especificamente aprovada para vigorar nesse ano;
- w) Essa prorrogação inclui a previsão e autorização de obtenção de receita, incluindo impostos, taxas, contribuições e empréstimos mas também de transferências do Fundo Petrolífero previstas na lei do OGE a prorrogar, uma importante e controversa alteração ao regime atual;
- x) A PPL LEO expande e detalha o regime de execução orçamental em sede legal, com ajustes em face da LOGF mas em grande parte consagrando o que já resulta da regulamentação orçamental sob a égide da LOGF, o que indicia a inutilidade da sua previsão legal;
- y) Mantendo-se o sistema de contabilidade numa base de caixa, serão mais as operações orçamentais registadas e prevê-se um sistema contabilístico integrado para todo o Setor Público Administrativo, o que mais uma vez complicará em muito a implementação da PPL LEO;
- z) A PPL LEO regula o regime de gestão financeira pública, ligada às pretendidas maior autonomia e responsabilização dos executores orçamentais, que será, sem dúvida, de muito difícil implementação;
- aa) A PPL LEO expressa a legalidade da gestão financeira pública, ou seja, a sua realização sempre com base na lei e seus regulamentos, e a segregação de funções (e o consequente controlo cruzado);
- bb) A PPL LEO lista ainda em detalhe os vários tipos de receitas, agrupando-os em “receitas gerais”, que financiam o OGE como um todo, e “receitas próprias”, as quais, como o nome indica, devem ser usadas na cobertura de despesas do serviço ou entidade a que foram atribuídas e de onde, na sua maioria, têm origem, antes mesmo de haver recurso às receitas gerais;
- cc) As receitas próprias são as que decorrem da atividade específica de um serviço ou entidade com autonomia financeira alargada, de empréstimos que contraia ou que conceda, do seu património (próprio) e de aplicações financeiras que detenha, de transferências de Estados ou organismos estrangeiros ou de doações, heranças e legados de particulares, se assim



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

- determinado, bem como de saldos de gerência de receitas que já eram, em si mesmas, próprias (que transitam automaticamente para o exercício orçamental seguinte);
- dd) A PPL LEO cria uma rede de cobranças do Estado, no âmbito da Tesouraria Central;
- ee) Quanto à despesa, a PPL LEO expressa claramente o princípio da legalidade e, ao contrário da receita, a obrigatoriedade de inscrição orçamental prévia à sua realização;
- ff) A proposta de lei descreve também o processo de realização da despesa, com uma sequência de atos que permite o início dos procedimentos de aprovisionamento antes da cabimentação da despesa, o que, apesar de ser a prática atual, gera perplexidade;
- gg) As alterações ao articulado da lei OGE permanecem sujeitas ao regime regra de alteração legislativa;
- hh) A PPL LEO eliminou a possibilidade de transferências de valores entre ministérios e secretarias de Estado não integradas por via administrativa, que o artigo 38º nº 1 LOGF permitia até 20% da dotação de origem;
- ii) Também por razão de maior autonomização dos serviços e entidades com autonomia financeira alargada, a PPL LEO não prevê limitação de transferências a partir das categorias de “salários e vencimentos” e “capital de desenvolvimento” dentro de cada um desses serviços e entidades;
- jj) Mantêm-se na esfera parlamentar as alterações ao aumento da despesa total do OGE, dos vários orçamentos dos subsetores, dos títulos e os aumentos de valores totais de empréstimos contraídos e também garantias e empréstimos concedidos;
- kk) A PPL LEO inclui nas alterações da esfera executiva ajustes à despesa que, em grande medida, já resultam da legislação e da prática de hoje;
- ll) A Conta Geral do Estado (CGE), em virtude da nova estruturação proposta, passa a integrar os 3 subsetores orçamentais: a par da conta da Administração Central, a conta da Segurança Social e a conta da RAEOA;
- mm) A CGE proposta pela PPL LEO passa a incluir as tabelas da nova estrutura do OGE, um relatório com informação sobre a evolução de indicadores macroeconómicos, para além da situação financeira do Setor Público Administrativo e dos subsetores e da referência geral à execução e às alterações que o OGE sofreu durante o ano de execução;



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

- nn) Os elementos informativos que acompanham a CGE, conhecem, sob a PPL LEO, alguns aditamentos, sobretudo de informação sobre empresas, fundações e associações públicas, antes ignoradas pela CGE, para além de informação sobre as parcerias público-privadas, que vem sendo incluída na prática mais recente;
- oo) A apresentação da CGE à Câmara de Contas e ao Parlamento vê, na PPL LEO, o prazo atual de 7 meses depois do termo do ano orçamental reduzido para 6 meses, com a Câmara de Contas a dispor de 30 dias para certificar a CGE e de dois meses para enviar o seu parecer sobre a CGE ao Parlamento;
- pp) A apreciação e eventual aprovação da CGE pelo Parlamento tem, na PPL LEO, o prazo de três meses desde a receção, o que determina a conclusão do processo até ao final de setembro, a fim de garantir a apreciação do novo OGE após o exame das contas do ano anterior;
- qq) O processo de controlo de execução orçamental é mais detalhado e explícito na PPL LEO, sem grandes alterações em face do regime atual.

## VI. RECOMENDAÇÕES

Em resultado da informação analisada, das audições realizadas e de outras diligências efetuadas, a Comissão "C" recomenda

**Em sede de discussão na especialidade, que:**

1. Se esclareça a prevalência que uma lei de enquadramento sempre tem sobre a demais legislação que reja matéria do seu objeto e sob o seu âmbito;
2. Se proceda à alteração de alguns regimes jurídicos vigentes de importância assinalável e que colidem, parcial mas frontalmente, com o disposto na PPL LEO;
3. Se preveja um limite máximo para a Reserva de Contingência, a fim de evitar a tentação da desorçamentação por via da utilização dessa reserva;
4. Se refiram mecanismos de monitorização e alerta do executivo para desvios dos objetivos e limites das Leis GOP e OGE e a obrigação de serem apresentadas propostas de alteração do OGE ao Parlamento, caso a correção administrativa se revele insuficiente ou desadequada;
5. Se inclua na proposta de lei de OGE justificação quanto a eventuais desvios das projeções de receita, limites de despesa e de dívida pública nos cinco anos seguintes;
6. Se esclareça que a não aprovação de uma lei das GOP não impede a apresentação, apreciação e aprovação do OGE;



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

7. Se alargue o curto prazo de dez dias para a apreciação e votação da PPL-GOP proposto pelo Governo;
8. Se simplifique a previsão legal do processo orçamental de planeamento e elaboração das propostas quer de OGE quer de GOP, para que contenha apenas os passos essenciais, desde logo os interinstitucionais, e não também os procedimentos internos do executivo;
9. Se reconduza o papel da UPMA à sua missão, quer na preparação do OGE quer no controlo administrativo da sua execução;
10. Se consagre, como compromisso entre a necessidade de garantir o funcionamento estatal e a importância política em garantir a intervenção parlamentar na mobilização da mais importante (e finita) fonte de riqueza do país, a eventual prorrogação do OGE quanto às receitas petrolíferas apenas até ao montante de Rendimento Sustentável Estimado (RSE);
11. Se limite, em coerência, a substituição dos levantamentos do Fundo Petrolífero por empréstimo apenas até ao RSE, a fim de assegurar que o Parlamento intervirá sempre em relação às receitas acima do RSE;
12. Se preveja que, em caso de não aprovação de lei de autorização de transferência do Fundo Petrolífero acima do RSE, as despesas sejam reduzidas proporcionalmente em face das receitas disponíveis;
13. Se assegure que os órgãos de soberania (que não o Governo) e os seus serviços e entidades de apoio vejam as suas verbas libertadas automaticamente, com uma periodicidade estabelecida na lei, a fim de evitar deixar esses órgãos como potenciais alvos de pressão financeira por parte do Governo;
14. Se pondere cuidadosamente a contração de empréstimos pela RAEOA sem a (atual) autorização do Governo;
15. Se pondere cuidadosamente a possibilidade de iniciar o procedimento de aprovisionamento sem cabimentar a despesa;
16. Se introduza expressamente um limite material para alterações administrativas e também legislativas no sentido de salvaguardar o valor das dotações necessárias para o cumprimento das obrigações decorrentes de lei, direito internacional, contrato ou decisão judicial transitada em julgado;
17. Se corrija o recurso excessivo à figura do decreto do Governo na regulamentação da LEO, substituída por diploma legislativo (decreto-lei) sempre que as matérias a regular sejam de relevo e careçam assim de maior ponderação institucional, até por intervenção presidencial;
18. Se faça referência expressa à revogação das leis especiais contrárias ao novo regime de enquadramento;
19. Se determine a aplicação da nova LEO apenas aos atos de execução orçamental realizados após a data da entrada em vigor do diploma;





PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

20. Se determine que em 2021 não haja Lei das Grandes Opções do Plano ao abrigo da LEO;

### Ainda que:

21. Se adapte o Regimento do Parlamento Nacional à LEO, uma vez esta aprovada;

### Por fim ao Governo que:

22. Aquando da proposta de lei do Orçamento Geral do Estado, efetue uma análise da situação do endividamento global do conjunto do Setor Público, com informação individualizada por setor, empresa pública e parceria público-privada, e que irá permitir avaliar a sua evolução e execução através da informação disponibilizada na Conta Geral do Estado;
23. Seja apresentada a metodologia utilizada no cálculo da projeção do cenário macroeconómico aquando da proposta de lei do Orçamento Geral do Estado, por forma a garantir a credibilização do mesmo quer internamente, quer externamente;
24. A divulgação dos riscos orçamentais seja reunida de forma útil numa única declaração de risco orçamental, apresentada com o orçamento, por forma a aumentar a transparência orçamental.

## VII. PARECER

É parecer desta Comissão que, no que respeita à sua configuração formal, a PPL n.º 27/V (3ª) 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.

## VIII. APROVAÇÃO DO RELATÓRIO PARECER

O presente relatório e parecer foi lido e votado em reunião da Comissão “C” de 30 de junho de 2021, tendo sido aprovado com 8 votos a favor, zero votos contra e 3 abstenções.



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste


COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Dili, Parlamento Nacional, 30 de junho de 2021

Os Relatores,

A Presidente da Comissão,

  
Deputada Angelina Sarmento

  
Deputada Maria Angélica R. da C. dos Reis

  
Deputado António Nobre Tilman



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

---

**ANEXO I – TABELA DE CORRESPONDÊNCIAS DA PPL COM DIREITO VIGENTE**



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

**ANEXO II – RESPOSTAS ESCRITAS**

**E PERGUNTAS ESCRITAS DA COMISSÃO C SEM RESPOSTA**

- I. RESPOSTAS DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
  
- II. RESPOSTAS DO MSSI E INSS/FRSS
  
- III. PERGUNTAS À UPMA – SEM RESPOSTA ESCRITA