



PARLAMENTO NACIONAL

República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Relatório e Parecer em sede de apreciação inicial da Proposta de Lei n.º 1/III Primeira Alteração á Lei n.º 16/2011, de 21 de Dezembro, que aprova o Orçamento Geral do Estado para 2012 9 de Outubro de 2012

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO
2. ENQUADRAMENTO LEGAL
3. ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO
4. OBJECTIVOS DA POLÍTICA ECONÓMICA E FISCAL
5. ESTRUTURA DO ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO RECTIFICATIVO PARA 2012
6. RECOMENDAÇÕES E CONCLUSÕES
7. PARECER
8. APROVAÇÃO DO RELATÓRIO E PARECER

ANEXOS

1. Contas Públicas de Timor-Leste 2012
2. Pareceres das Comissões Especializadas Permanentes
3. Proposta de Lei no 1/III, 1.ª Alteração à Lei n.o 6/2011, de 21 de Dezembro, que aprova o Orçamento Geral do Estado para 2012

1. INTRODUÇÃO

1.1 Admissão

A Proposta de Lei (PPL) n.o 1/III – Primeira Alteração à Lei n.º 16/2011, de 21 de Dezembro, que aprova o Orçamento Geral do Estado para 2012, foi apresentada pelo Governo a 14 de Setembro de 2012, nos termos do previsto nas alíneas d) e e) do n.º 3 do artigo 95.o, da alínea c) do n.º 1 do artigo 97.o e do n.º 1 do artigo 145.º, todos da Constituição da República, e ainda nos artigos 162.º e seguintes do Regimento do Parlamento Nacional (Regimento).

Tendo aquela proposta sido anunciada em sessão plenária e admitida na mesma data, por despacho de Sua Exa. o Presidente do Parlamento Nacional, foi determinada a sua distribuição e baixa à Comissão de Finanças Públicas, para efeitos de Relatório e Parecer, e às restantes Comissões Parlamentares Especializadas para emissão dos respectivos pareceres sectoriais.

1.2 Questão Prévia e designação de relator

A Comissão de Finanças Públicas considera-se competente, em razão da matéria, para apreciar a iniciativa legislativa admitida, em termos formais e no que respeita ao seu conteúdo material.

Foram designadas relatoras as Exmas. Senhoras Deputadas Adozinda Pires da Silva, da Bancada Parlamentar da Frente Mudança (FM) e Maria Fernanda Lay, da Bancada Parlamentar do Congresso Nacional da Reconstrução de Timor (CNRT).

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

1.3 Audições Públicas

Nos termos regimentais, realizaram-se audições públicas entre os dias 21 de Setembro e 2 de Outubro de 2012, em que foram ouvidas as entidades seguintes:

- O Governo, nas pessoas do Exmos. Senhores Ministros das Finanças, de Estado e da Presidência do Conselho de Ministros, das Obras Públicas, do Comércio e Indústria e do Petróleo e Recursos Naturais e dos Exmos. Senhores Secretários de Estado do Comércio e do Apoio e Promoção do Sector Privado;
- O Banco Central de Timor-Leste, que se fez representar por uma delegação para o efeito mandatada pelo Exmo. Senhor Governador;
- A Agência de Desenvolvimento Nacional;
- A Comissão Nacional de Aprovisionamento;
- O Secretariado dos Grandes Projectos.

No decurso das audições públicas, o Governo apresentou a proposta de lei à Comissão e tiveram as entidades acima referidas oportunidade para exprimir as suas opiniões e de informar os Deputados sobre a sua posição em relação à proposta de alteração orçamental que ora se aprecia.

2 ENQUADRAMENTO LEGAL

Nos termos constitucionais, ao Parlamento compete, para além das funções primordiais de representação e legislativa, acompanhar e fiscalizar a actividade executiva e responsabilizar o Governo.

Esta função parlamentar traduz-se num poder - dever que assiste aos Deputados e tem, desde logo, natureza essencialmente política, mas assume especial relevância no que tange à utilização dos recursos financeiros públicos, constituindo um instrumento privilegiado para assegurar maior transparência e o escrutínio público da actividade político - administrativa e a boa governação.

Nos termos conjugados dos artigos 115.o, n.o 1, alínea d) e 145.º, n.o 1 da Constituição da República, a proposta de Orçamento Geral do Estado é da exclusiva iniciativa do Governo e deve ser apresentada ao Parlamento Nacional, sob a forma de proposta de lei, até ao dia 15 de Outubro de cada ano.

Em matéria de direito substantivo, o regime orçamental, além de enquadrado pela Constituição, encontra-se também regulado pela Lei n.o 13/2009, de 21 de Outubro – Orçamento e Gestão Financeira.

Como dispõe a Lei n.o 13/2009, de 21 de Outubro - no seu artigo 34.º - *o Governo pode apresentar alterações ao Orçamento de Estado em vigor quando as circunstâncias assim o justificarem*, o que se verifica

no caso vertente, tendo ocorrido uma mudança na estrutura governamental com a aprovação da Lei Orgânica do V Governo Constitucional, na sequência das eleições legislativas de Julho último e com o início da III Legislatura do Parlamento Nacional.

Apreciando a PPL n.º 1/III à luz dos requisitos de forma a que deve obedecer para a sua admissibilidade, verifica-se que está de acordo com o disposto nos artigos 92, 96.2, 98 e 162 do Regimento, considerando que se encontra redigida em língua portuguesa, sob a forma de artigos, contém um título que traduz o seu objecto central e vem acompanhada de exposição de motivos, sendo apresentada em consonância com o previsto no já referido artigo 34.º da Lei n.º 13/2009, de 21 de Outubro.

No que respeita à sua configuração externa, como acto ou instrumento normativo, a proposta de lei em análise obedece, na sua generalidade, às regras essenciais de legística formal, sugerindo-se apenas a reformulação, em sede de especialidade, do texto do artigo 1., nos 1 e 2, no sentido de lhe dar maior clareza, explicitando a sua inteira consonância com as regras legais e procedimentais aplicáveis e designadamente as que decorrem do n.º 2 do artigo 34.º da Lei n.º 13/2009, de 21 de Outubro e do artigo 167.º do Regimento.

A Comissão entende, assim, encontrarem-se cumpridos os requisitos formais de apresentação das propostas de lei, nos termos estabelecidos na Lei e no Regimento.

No que respeita aos requisitos orgânicos, trata-se de matéria legislativa de competência parlamentar exclusiva, nos termos do disposto na alínea q) do n.º 2 do artigo 95º e no n.º 1 do artigo 145.o da Constituição da República, pelo que é o Parlamento o órgão competente para decidir.

No que respeita ao conteúdo normativo, verifica-se que, nos termos da proposta e de acordo com a informação disponível, não há quaisquer alterações nos montantes das transferências do Fundo Petrolífero ou da Dívida Pública, face ao Orçamento Geral do Estado em curso, aprovado pela Lei n.º 16/2011, de 21 de Dezembro.

Assim, no plano jurídico, face ao quadro legal aplicável, nada se vê que possa obstar à apreciação e eventual aprovação pelo Parlamento da proposta vertente, nos termos do previsto nos artigos 166.º e seguintes do Regimento.

3. ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO

Desenvolvimento da Economia global

Mantém-se o cenário de estagnação nas principais economias mundiais (*economias centrais*), isto apesar de se observarem alguns sinais de recuperação ao nível do emprego na economia americana. Neste quadro, as economias europeias mais sólidas debatem-se ainda com os efeitos da recessão que afecta os seus principais parceiros comerciais no continente.

A dimensão da recessão na zona Euro não condiciona apenas a taxa de crescimento das restantes economias mundiais, gerando igualmente alguns transtornos nos países que nos últimos dois anos pareciam imunes a tais efeitos. Na região do Sudeste Asiático, vem-se tornando cada vez mais evidente o abrandamento das diversas economias, muito similar ao que se passa nos maiores países da América Latina, tais como o Brasil e o México.

As estratégias de *orientação doméstica* adoptada pela maioria das economias emergentes, (tais como por exemplo a Malásia, Tailândia, Indonésia e Brasil, etc.), ao longo dos últimos cinco anos, desde que o início da crise financeira global, funcionou relativamente bem, mas no momento começa a revelar alguns sinais de fadiga.

Não obstante as políticas expansionistas que têm vindo a ser implementadas naquelas economias, alguma pressão inflacionista levou a uma apreciação significativa das suas moedas em relação ao dólar norte-americano e ao Euro, reduzindo a sua competitividade no curto prazo, enquanto que por outro lado a desvalorização que o Euro vem sofrendo em relação ao Resto do Mundo, amplifica ainda mais os efeitos de

apreciação das moedas dessas economias.

Preço dos Bens Transaccionáveis

Uma menor especulação sobre os bens transaccionáveis, ao nível das quantidades transaccionadas, determinou uma maior estabilidade de preços no que respeita aos produtos alimentares e, em menor medida, aos produtos minerais.

O impacto da recessão e a redução das expectativas de crescimento na China e na Índia, teve como efeito a descida dos preços dos minerais - muito dependentes dos níveis de produção industrial e da actividade no sector da construção - para valores inferiores aos previstos no início de 2012.

Relativamente aos produtos agrícolas e ou alimentares, especialmente no caso das sementes e dos cereais, a redução da precipitação (seca) nos Estados Unidos e na Rússia veio a traduzir-se numa alteração positiva do comportamento dos preços, que só agora começam a estabilizar, depois dos máximos atingidos em 2006-2008, quando se atingiu um pico dos preços.

O preço do petróleo manteve-se próximo dos 100 dólares norte-americanos durante a maior parte do ano, em resultado da instabilidade no Médio Oriente e da falta de excedentes agrícolas para a produção de biodiesel. Nada indica que essa tendência se reverta no curto prazo, pelo que se deverá manter estável o nível dos rendimentos provenientes do petróleo para Timor-Leste. Não obstante, verificaram-se ao longo de 2012 algumas variações, com o preço do crude a aumentar no início do ano, tendência que se reverteu entre Maio a Agosto, altura em que começou novamente a subir.

As previsões para a primeira parte do ano são ambíguas. Se a recessão global perdurar, os preços diminuirão, mas a instabilidade no Médio Oriente e a carência de excedentes na produção de grãos e cereais, limitará a substituição pelo biodiesel, afectando em alta os preços do petróleo. O cenário mais provável será semelhante ao que se tem verificado ao longo do corrente ano, com os preços do petróleo a rondarem os 95-100 dólares norte-americanos por barril, com grande volatilidade dentro do intervalo, o que não será uma perspectiva negativa para os recursos do País. De qualquer modo, isso apenas servirá para compensar os preços da alimentação que o País importa em grande escala para preencher as necessidades da população.

Deve salientar-se que as previsões para 2012 foram inicialmente muito optimistas, tendo depois sido revistas em baixa na maioria dos casos. Se a solução na Zona Euro continuar a passar pelo tradicional quadro de austeridade, o optimismo para 2013 deverá ser moderado. O mesmo acontece caso ocorram mudanças na administração americana e os cortes anunciados durante a campanha pela oposição venham a concretizar-se.

Quadro económico nacional

A economia de Timor-Leste assenta fortemente nas despesas do Estado para garantir uma taxa de crescimento anual razoável e o ano de 2012 não foi uma excepção. O peso dos gastos públicos representa quase o dobro do PIB não petrolífero, sendo esta situação relevante, especialmente quando grande parte da economia não petrolífera é utilizada para o auto-consumo, reduzindo os excedentes passíveis de serem transaccionados no mercado.

A necessidade de compreender a actividade económica interna e o papel do sector privado, são cruciais para implementar medidas que ajudem a um crescimento mais equilibrado de todo o País, assim como, evitar decisões que possam originar conflitos de difícil resolução. Isso ajudará também a analisar outras questões que são cruciais para o Orçamento do Estado, tais como a inflação.

O sector privado em Timor-leste

A Direcção Nacional de Estatísticas publicou, em 2010, o "Business Activity Survey" (BAS), em que se facultava uma *fotografia instantânea*, real e profunda da estrutura do sector privado em Timor - Leste. O BAS mostra

que o sector privado se concentra na região de Díli, onde ocorrem 91% das vendas, correspondentes a cerca de 900 milhões de dólares norte-americanos para o ano de 2010. Considerando os dados disponíveis, parece poder concluir-se que este nível de actividade se terá mantido para o período entre 2011 e 2012.

Por outro lado, considerando o emprego total, é clara uma distorção na respectiva distribuição, dado que 83% da população empregada trabalha em Díli. Estes números reforçam a preocupação quanto ao desequilíbrio no crescimento do País, preocupação esta reforçada face a outros indicadores: 92% das aquisições de materiais, fornecimentos e bens finais são realizadas em Díli (390 milhões de dólares norte-americanos, num total de 423 milhões).

A tendência acima referida também afecta os salários dos trabalhadores. A remuneração média anual dos trabalhadores em Díli é de cerca de 2.100 dólares norte-americanos, enquanto nos distritos apenas atinge os 900 dólares norte-americanos (BAS, 2010). Em princípio, apesar dos dados não serem muito claros, a mesma tendência se aplica ao governo e ao emprego público, aumentando o referido efeito.

Tais questões deverão ser tomadas em consideração numa abordagem mais integrada, tendo em atenção as experiências de rápido crescimento dos centros urbanos, não apenas no Sudeste Asiático mas também na Região do Pacífico, que tiveram um efeito negativo no bem-estar das populações, nos custos de produção no sector privado e, adicionalmente no fornecimento de bens sociais e serviços por parte do Estado, tornando ineficientes e ineficazes as intervenções através das políticas públicas.

Por outro lado, o desenvolvimento embrionário do sector privado revela uma figura compatível com a estrutura de oligopólio. Os lucros na região de Díli representam em média 25% do total das vendas, enquanto os custos do trabalho apenas representam 10%. Nos distritos, o rácio é de 41% para os lucros e de 9% para os custos laborais totais. O rácio entre as receitas e as despesas de capital reflecte aqueles valores de uma forma dramática.

O processo de acumulação de capital do sector privado é muito claro no País. A política de expansão do Estado através do investimento em bens de capital, especialmente infra-estruturas, é essencial para o País, no seu processo de transição para uma economia de mercado mais aberta. A dimensão e o peso do sector privado é ainda limitado à produção de bens de consumo e serviços, sendo as actividades comerciais responsáveis por 1/3 das vendas totais. A construção (10%) e as manufacturas (6%), sectores tradicionais na produção de bens, são ainda actividades residuais em Timor-Leste.

Acumulação de capital

O processo de acumulação de capital é essencial para o desenvolvimento económico do País, não apenas para o sector privado, mas também para a aquisição de infra-estruturas e serviços produtivos por parte do Estado, que podem ser utilizados pelas empresas para aumentar o seu potencial produtivo e a competitividade económica. O Estado tem procurado enfrentar o desafio, mas de forma por vezes dissociada da realidade económica, por não atender a outros factores relevantes para um desenvolvimento que seja mais que mero crescimento (económico).

Inflação

A inflação é um importante aspecto a considerar aquando da preparação dos orçamentos do Estado, especialmente num País em que o Estado tem uma influência tão significativa na actividade económica geral. Na verdade, a inflação afecta directamente as receitas públicas ao longo do ano, ao mesmo tempo que afecta as suas despesas num País como Timor-Leste, onde não existe soberania monetária, isto é, num país que não emite a sua própria moeda e por isso depende de fontes externas.

O modo como a inflação é interpretada ou entendida define também as políticas públicas que afectam, não apenas as finanças públicas, como também a população em geral, especialmente aqueles que com rendimentos fixos, que não têm qualquer defesa ou protecção face à inflação.

Quando se analisa a inflação, deve ter-se em conta três factores distintos: os que exercem pressão sobre a

inflação, aqueles que propagam a inflação e aqueles que validam a inflação. Se isto não for claro, intervenções erradas poderão ter efeitos dramáticos não apenas nas contas do sector público, mas também nas *carteiras* dos cidadãos.

No caso de Timor-Leste, os factores principais para o aumento da inflação são os preços dos bens importados. A apreciação do valor da moeda dos principais parceiros comerciais da RDTL em relação ao dólar norte-americano, para além do elevado nível dos preços dos produtos alimentares, acelera a passos largos o crescimento de uma inflação anual superior a 10%.

A influência externa no aumento dos preços está disseminada e propagada pelas estruturas de comércio em oligopólio, que transferem os aumentos do preços, sem afectarem a elevada taxa de lucros que se observa a partir da leitura do BAS, atrás mencionada.

A validação da inflação é definida pela liquidez (*quantia em dinheiro*) que se encontra na posse da população que adquire bens e serviços, não obstante o aumento dos preços. Neste contexto, qual deverá ser a solução? Certamente não será fácil. Aumentar a competitividade externa a qualquer custo poderá afectar seriamente os negócios, alguns dos quais se mantêm há longos no País. Reduzir as despesas públicas poderá ter efeitos negativos nos rendimentos disponíveis de alguns sectores da população e efeitos multiplicadores na despesa fiscal, na generalidade das actividades económicas.

A recomendação mais *sensível* e racional passará por aumentar a eficiência e a eficácia das despesas públicas, reduzindo e evitando a tendência para gastar em bens e serviços de uma forma consumista, na sua grande maioria em bens e serviços importados.

A segunda recomendação é no sentido de tentar reduzir os constrangimentos que limitam o abastecimento interno de bens essenciais, aumentando o respectivo custo de produção.

Alguns destes constrangimentos prendem-se com as condições de transporte e o custo de mercado, mas os mais significativos são, num País com um elevado nível de produção rural, os preços de bens de consumo para a população rural.

Considerar a inflação neste País a partir de uma *perspectiva urbana* ou com *olhos de sector urbano* não é inteiramente adequado. Sem uma cabal compreensão do que é o fenómeno da inflação no contexto de uma economia pré-capitalista, é muito provável que algumas medidas incorrectas sejam tomadas, afectando drasticamente a qualidade de vida dos sectores mais vulneráveis da população que dependem essencialmente do preço dos combustíveis e de bens alimentares como o arroz, para a sua subsistência.

4. OBJECTIVOS DA POLÍTICA ECONÓMICA E DA POLÍTICA FISCAL

As recentes eleições legislativas, realizadas no passado dia 7 de Julho, produziram alterações ao nível das forças políticas no poder, sendo o V Governo Constitucional apoiado por uma coligação de três partidos políticos, o Conselho Nacional de Reconstrução de Timor (CNRT), o Partido Democrático (PD) e a Frente Mudança (FM).

Esta alteração das forças políticas teve algumas repercussões, como seria expectável, sobre os objectivos económicos e financeiros traçados pelo anterior Governo para 2012, que se reflectem na nova estrutura do Governo e nos correspondentes ajustamentos de dotações do Orçamento Geral do Estado para 2012, anteriormente aprovado pelo Parlamento Nacional.

No *Livro do Orçamento de Estado Rectificativo*, que acompanha a proposta de lei apresentada em 14 de Setembro de 2012, o Governo declara *estar determinado em manter um crescimento económico forte, melhorar a prestação de serviços e reduzir a pobreza*. Para a concretização destes objectivos, o Governo criou uma nova estrutura orgânica, que inclui seis novos ministérios, designadamente o Ministério de Estado e da Presidência do Conselho de Ministros, Ministério do Comércio, Indústria e Ambiente, Ministério das Obras Públicas, Ministério dos Transportes e Comunicações, Ministério do Petróleo e dos Recursos Minerais

e Ministério do Turismo e a extinção de alguns outros, para além da criação de novas Secretarias de Estado, a Secretaria de Estado dos Assuntos Parlamentares, a Secretaria de Estado de Apoio à Promoção do Sector Privado, a Secretaria de Estado para o Fortalecimento Institucional e a Secretaria de Estado da Comunicação Social.

Como vem dito no Livro atrás referido, *a nova estrutura ministerial bem como a transferência de competências entre Ministérios virá a facilitar uma melhor coordenação da formulação e implementação de políticas.*

A nova estrutura governamental e dos respectivos objectivos económicos e financeiros tem tradução no plano orçamental nos termos da proposta de lei que agora se discute, assim como nas respectivas tabelas orçamentais.

No âmbito do Orçamento Rectificativo não se prevêem quaisquer alterações no tocante à política fiscal para o ano financeiro em curso, mantendo o Governo inalteradas as estimativas das receitas petrolíferas e não petrolíferas constantes do Orçamento Geral do Estado para 2012, assim como o nível de endividamento público.

Constata-se que na proposta de Rectificativo para 2012, à semelhança do que sucedeu com a proposta de Orçamento Geral do Estado para 2012, o Governo optou por não definir de modo suficientemente explícito metas concretas e quantificáveis para a redução da pobreza absoluta (limiar de pobreza) e da pobreza relativa (distribuição do rendimento), ligando-as tão só às opções de política orçamental propostas.

Assim, algumas das questões fundamentais que importa esclarecer em sede de debate na generalidade da Proposta de Lei n.º 1/III, prendem-se com o impacto directo que, na óptica do Governo, o Orçamento de Estado poderá ter na redução da pobreza e do desemprego e com as estratégias de crescimento para a economia não petrolífera.

A questão do controlo da inflação, insustentável no médio prazo em Timor-Leste, caso permaneça no actual patamar, reveste-se também de especial importância, por esta desviar os recursos de onde eles são mais necessários. A inflação, como aliás sublinhou o Banco Central perante esta Comissão em sede de audição pública, é mais um “imposto encoberto”, pois reduz o poder de compra da população, tendo um especial impacto em Timor-Leste, onde os salários, em termos médios, são bastante reduzidos, pelo que medidas de controlo da inflação se afiguram indispensáveis.

Por outro lado, verifica-se que, apesar de o Governo manifestar a intenção de promover a qualificação dos recursos humanos, a tradução orçamental dessa opção é bastante residual no Orçamento Geral do Estado para 2012, já que apenas se atribui uma dotação global de 30 milhões de dólares norte-americanos ao Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano (FDCH), correspondente a 1,8% das despesas globais inscritas para 2012.

Aquela dotação relativamente reduzida mantém-se na Proposta de Orçamento Rectificativo para 2012, optando o Governo por manter inalterada a previsão de despesa inicial do FDCH, ao mesmo tempo que aumenta a despesa do Orçamento Geral do Estado em mais 124,9 milhões de dólares norte-americanos com a presente proposta de Orçamento Rectificativo. Podem, pois, questionar-se as contas apresentadas pelo Governo ao Parlamento Nacional, na medida em que não reflectem adequadamente este crescimento da despesa pública.

Por outro lado, não pode deixar de se notar a reduzida ou nula execução de alguns dos projectos inscritos no FDCH (vd., por exemplo, Relatório de Execução Orçamental até dia 8 de Agosto de 2012, págs. 2 a 3 do Mapa de Execução do FDCH), já que a qualificação de recursos humanos nas áreas de conhecimento consideradas estratégicas, em particular no campo da agricultura, é de extrema importância para o País, como tem sido unanimemente reconhecido.

Por outro lado, observa-se o empenho do Governo no desenvolvimento de infra-estruturas básicas como a

rede eléctrica, o saneamento básico, o abastecimento de água e a construção de estradas, pontes e portos, mas importa reflectir sobre o retorno desses investimentos no médio prazo e a tendência para a rápido esgotamento dos recursos associados ao petróleo, ou seja, sobre a sustentabilidade da actual estratégia do Governo.

Não pode deixar de se alertar para o facto de a grande dependência das importações da maioria dos bens e serviços ligados à realização de infra-estruturas, deixar a economia relativamente fragilizada, contribuindo ainda mais para o aumento da inflação doméstica. Numa óptica de sustentabilidade no longo prazo e de equidade inter-geracional, entendemos ser necessário reequacionar as prioridades de desenvolvimento, com vista à gestão mais eficiente, gradual e faseada dos recursos provenientes do petróleo.

5. ESTRUTURA DO ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO RECTIFICATIVO PARA 2012

RECEITAS PÚBLICAS

A Tabela seguinte ilustra as fontes de **financiamento do Orçamento Geral do Estado para 2012** e as dotações nelas inscritas. Dela se retira que 90% das receitas previstas em sede de Orçamento são provenientes do Fundo Petrolífero (1.495 milhões de dólares norte-americanos).

Tabela 1- Financiamento do OGE 2012

(milhões de USD)

Fontes de Financiamento	2012	% do OGE
Receitas domésticas	136,1	8,1%
Rendimento Sustentável Estimado (RSE)	665,3	39,7%
Transferências acima do RSE	829,6	49,6%
Uso de saldo em dinheiro	0,0	0,00%
Empréstimo	43,1	2,6%
TOTAL	1.647,1	100%

A proposta de Orçamento Rectificativo introduz alterações na composição e nos montantes da receita que suportará as despesas adicionais a realizar em 2012, graças ao reforço de 124,9 milhões de dólares norte-americanos na componente da receita, por via da integração da totalidade dos saldos transitados de 2011 do Fundo de Infra-Estruturas.

Tabela II- Financiamento do Orçamento de Estado Rectificativo para 2012

(milhões USD)

Fontes de Financiamento	2012	% do OGE
Receitas domésticas	136,1	7,6%
Rendimento Sustentável Estimado (RSE)	665,3	37,0%
Transferências acima do RSE	829,6	46,1%
Uso de saldo de 2011 em dinheiro (Fundo de Infra-Estruturas)	124,9	6,9%
Empréstimo	43,1	2,4%
TOTAL	1.799,00	100%

O reforço da dotação do Fundo de Infra-Estruturas em 124,9 milhões de dólares norte-americanos, revela

incorecções na informação constante da Proposta de Lei de Orçamento Rectificativo para 2012, ao afirmar que “o total das despesas do OGE permanece inalterado, sendo de 1.674,1 milhões de dólares norte-americanos”, quando se verifica um acréscimo da receita global inscrita para 2012, em 124,9 milhões de dólares norte-americanos, proveniente de saldos transitados do Fundo de Infra-Estruturas de 2011, e naturalmente, um reforço de igual valor no orçamento de despesa, conforme aliás prevê a regra de equilíbrio orçamental.

Outra inconsistência se detecta em relação à observância do princípio orçamental da unidade e universalidade que, nos termos do artigo 4.º da Lei do Orçamento e de Gestão Financeira, refere que “o Orçamento Geral do Estado é só um e inclui todas as despesas e receitas dos serviços do Estado sem autonomia administrativa e financeira e serviços e fundos autónomos”, isto porque o Governo procede à integração dos saldos transitados de 2011 de um dos Fundos Especiais, mas não dos saldos do Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano. Entende-se que o Governo deveria nesta oportunidade integrar a totalidade de saldos transitados nesta primeira alteração orçamental, assegurando desse modo a disponibilização de toda a informação relevante ao Parlamento, ainda que a lei o dispense. O Relatório de Execução Orçamental a 8 de Agosto de 2012, revela um valor de 7,45 milhões de dólares norte-americanos para o saldo transitado do Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano, o qual o Governo prontamente vem esclarecer que se reserva o direito de adicionar posteriormente ao montante não gasto em 2012.

Notam-se igualmente algumas dificuldades na arrecadação de receita adicional ainda em 2012, porventura devido, entre outros factores, a uma insuficiente fiscalização das actividades económicas, devendo o Governo tomar medidas no sentido de garantir, por exemplo, que a contabilidade das empresas reflecte de modo efectivo a respectiva facturação.

De salientar igualmente a falta de fiabilidade de alguns dados disponibilizados pelo Governo no mapa de execução orçamental do **Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano** a 8 de Agosto de 2012, onde inscreve saldos transitados de 2011, por valores negativos para alguns dos projectos, o que de acordo com a regra de equilíbrio orçamental não seria permitido, já que os pagamentos efectuados por conta de qualquer rubrica de despesa nunca poderão ser superiores à dotação orçamental aprovada e inscrita.

Cumprido por outro lado destacar que a dotação do Orçamento de Fontes Combinadas será agora ajustado pelo Governo, passando dos iniciais 188,9 para 221,8 milhões de dólares norte-americanos, a contribuição dos **Parceiros de Desenvolvimento** para o Orçamento Geral do Estado de 2012, contribuição essa que dá prioridade ao fortalecimento institucional do sector público, infra-estruturas, educação, saúde e agricultura. Apesar do Governo informar que existe uma *Plataforma de Gestão de Ajuda (PGA)*, afirmando que aí se contem toda a informação disponível sobre a assistência externa, em sede de debate do Orçamento Rectificativo para 2012, deveria apresentar ao Parlamento Nacional a sua execução detalhada, por sector.

Os contributos do **Fundo Petrolífero** para o Orçamento Geral do Estado para 2012 permanecem inalterados com o Orçamento Rectificativo, totalizando 1.494,9 milhões de dólares norte-americanos, dos quais 665,3 milhões correspondem ao Rendimento Sustentável Estimado (RSE) para 2012 e 829,6 milhões de dólares norte-americanos as necessidades de financiamento acrescidas, acima do RSE, para o ano em análise. No entanto, a transferência de um montante adicional tão significativo merece novamente alguns reparos, desde logo pelo facto de se poder estar a comprometer um Fundo que é vital para a sustentabilidade económica e financeira do País no longo prazo e como tal, em última instância, poderia vir a hipotecar o futuro das gerações vindouras.

DESPESAS CORRENTES

O *Livro do Orçamento de Estado Rectificativo para 2012* apresenta, na página 6, um quadro com as despesas adicionais a inscrever no Orçamento Rectificativo para 2012, que mais abaixo se reproduz na Tabela III. Sublinha-se a falta de algum rigor nos cálculos, que se detecta ao fazer o apuramento do total das despesas. Efectivamente, a soma de parcelas de despesa adicional introduzida pelo Governo totaliza 50,1 milhões de dólares norte-americanos e não de 50 milhões, conforme inscrito. Trata-se de um desvio assinalável, de

PARLAMENTO NACIONAL: COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS
Relatório e Parecer da Proposta da Primeira Alteração à Lei Geral do Estado para 2012

Scanned by La'ó Hamutuk

Página 10

100.000 dólares norte-americanos, que importa o Governo justificar em sede de debate da proposta de Orçamento Rectificativo.

Uma outra situação que carece de ulterior explicação do Governo prende-se com o que pode resultar da leitura daquele mesmo quadro da página 6, onde apenas se informa o Parlamento sobre “despesas adicionais de mais de 1 milhão de dólares norte-americanos”, conforme o próprio título refere. Poderá daí retirar-se que não existe qualquer informação quanto às despesas adicionais inferiores a 1 milhão de dólares norte-americanos? Em última instância, o somatório de todas as despesas inferiores a 1 milhão de dólares não reportadas, poderá ascender a milhões de dólares norte-americanos.

No que concerne às despesas adicionais propostas no Orçamento Rectificativo, há por outro lado a reportar a transferência de 50 milhões de dólares norte-americanos da categoria de **Capital de Desenvolvimento do Fundo de Infra-Estruturas** (*Projecto Tasi Mane*) para despesas correntes, na sua grande maioria. A prudência quanto à gestão dos dinheiros públicas, desaconselha tal opção política, uma vez que as verbas de capital de desenvolvimento são de vital importância para o desenvolvimento económico e social do País ao nível das suas infra-estruturas básicas.

Tabela III – Despesas adicionais no Orçamento de Estado Rectificativo para :

Despesas adicionais de mais de 1 milhão de dólares norte-americanos	Montante (milhões de dólares norte-americanos)
Pensão para os Veteranos	26,9
Subsídio para os Idosos	7,1
Fundo de Contingência	6,1
Ministério da Defesa e Segurança	2,9
Ministério da Educação, Escola de Reabilitação	1,7
Bens e Serviços da PNTL	2,4
Transferência para a Igreja e Sociedade Civil no GPM	1,4
Ministério da Saúde	1,2
Bens e Serviços para a operação do Berlim - Nakroma	1,2
Capital menor para Água	1,2
Bens e Serviços para o Instituto de Equipamentos	1,2
Auditoria externa	1,1
Pagamento para LIFESEA na Secretaria de Estado da Defesa	1,1
Todas as outras despesas (líquidas) do FCTL	-5,4
TOTAL	50,1

Ao analisar a tabela 2.1.1 do Livro do Orçamento de Estado Rectificativo para 2012, observa-se a intenção de reforçar em 26,9 milhões de dólares norte-americanos a dotação da rubrica “**Pensões para os Veteranos**”, o que levanta a possibilidade de o Governo, em sede de preparação do Orçamento Geral do Estado para 2012, ter subestimado significativamente as despesas com essa rubrica. Um crescimento desta dimensão carece de uma explicação fundamentada e cabal da parte do Governo.

Em sede de audições públicas, a Exma. Senhora Ministra das Finanças justificou este aumento de despesa, com base no apuramento final de dados pela Comissão de Verificação constituída para o efeito, que terá permitido apurar um número de veteranos muito superior ao inicialmente previsto aquando do preparação do Orçamento Geral do Estado para 2012. Face à verba relativamente elevada, que se cifra em 26,9 milhões de dólares, deverá o Governo disponibilizar ao Parlamento, em sede de debate na generalidade, toda a informação necessária para aferir da justificação da despesa adicional agora prevista. Por outro lado, cabe

perguntar se, face àquele montante será possível vir a executar a totalidade da verba para um período relativamente curto (três meses).

Também o reforço da dotação da rubrica “**Subsídio para os Idosos**” em 7,1 milhões de dólares norte-americanos merece ser ponderada, pelas mesmas razões que assistem o reforço de Pensões para Veteranos, ou seja a quantificação incorrecta no momento da alocação de verbas no Orçamento Geral do Estado para 2012.

Salienta-se a criação, na proposta de Orçamento Rectificativo em análise, de uma rubrica designada “**Gabinete da Primeira Dama**” no âmbito da Presidência da República, com uma dotação de 50.000 dólares norte-americanos, para uma execução prevista de apenas aproximadamente 3 meses que decorrem até final do ano de 2012. Face ao proposto, pode suscitar-se a questão de saber se a criação do referido Gabinete tem ou não suficiente sustento jurídico, no quadro legal vigente, devendo ponderar-se melhor essa opção em sede de apreciação na generalidade da proposta vertente.

A categoria de “**Bens e Serviços**” da **Polícia Nacional de Timor-Leste (PNTL)** beneficiará também de um reforço substancial, de acordo com a proposta governamental, no montante de 2,4 milhões de dólares norte-americanos. Importa compreender melhor a natureza dos desvios na execução daquela categoria orçamental e as razões urgentes que levam a PNTL a necessitar de adquirir novos veículos até final do ano, ao invés de projectar essa mesma despesa no âmbito do Orçamento de Estado para 2013. A dotação inscrita na categoria de Bens e Serviços da PNTL apresentava um saldo, em 8 de Agosto de 2012, de 2,1 milhões de dólares norte-americanos.

O **Fundo de Contingência**, com um reforço requerido de 6,1 milhões de dólares norte-americanos, merece também algumas considerações. Nos termos do artigo 38.º da Lei do Orçamento e de Gestão Financeira, as despesas de contingência são as que decorrem de “necessidades urgentes e imprevistas” normalmente associadas a catástrofes naturais, tais como cheias, incêndios, desabamentos de terra, etc. ou seja, situações impossíveis de prever e que podem colocar sérios riscos. Não parece contudo ser esse o caso no Orçamento Rectificativo para 2012, parecendo insuficiente os esclarecimentos até ao momento prestados pelo Governo no sentido de justificar a projecção da despesa adicional a inscrever. Sobre esta rubrica é pois necessária uma clarificação pormenorizada por parte da Exma. Senhora Ministra das Finanças, sustentada por uma identificação das despesas já efectuadas por conta deste Fundo.

Nota-se que as dotações previstas sob a (s) rubrica (s) *contingência* e a respectiva execução são superiores aquilo que seria desejável tendo em conta a sua natureza e uma vez que, como a própria designação indica, trata-se de afectar verbas para cobrir despesas *imprevistas, urgentes e inadiáveis*, não devendo as verbas inscritas sob esta rubrica ser nunca utilizadas para fins diversos ou sem que se verifiquem aqueles pressupostos. Assim, reitera-se a recomendação que tem vinda a ser formulada pelo Parlamento e em particular por esta Comissão, no sentido de assegurar uma gestão criteriosa das verbas em causa.

O Governo assinala a necessidade de, através do Orçamento Rectificativo para 2012, proceder a alguns ajustamentos de dotações inter-rubricas dentro das diversas categorias de despesas correntes, totalizando 5,4 milhões de dólares norte-americanos, justificando-a em função da alteração da estrutura orgânica. Considerando a sua dimensão relativa pode suscitar-se a questão de saber se porventura a nova estrutura não virá a traduzir-se numa maior entropia sistémica, num contexto em que seria desejável assegurar uma maior coerência e articulação na gestão pública.

O **Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano** apresenta um saldo de 7,4 milhões de dólares norte-americanos que transitou de 2011, o qual o Governo opta por não integrar no presente Orçamento Rectificativo, reservando-se contudo “o direito de adicionar o montante não gasto” se o necessitar, até final do ano em curso. Essa determinação do Governo leva à conclusão que existem dois pesos e medidas para a integração de saldos transitados dos Fundos Especiais, e que este deve ser o momento oportuno para o Governo, na primeira alteração orçamental ao Orçamento de Estado para 2012, integrar os saldos do Fundo de Infra-Estruturas e do FDCH. O Executivo poderá sempre salvaguardar a poupança das receitas adicionais

provenientes da integração de saldos em apreço, através de uma cativação dessas verbas até final do ano e, com essa metodologia, aumentar a transparência e o rigor orçamental, prestando ao Parlamento informação periódica e actualizada, sobre a totalidade das disponibilidades existentes nos cofres do Estado.

Notando a inscrição de 1,1 milhões de dólares norte-americanos para “**Pagamento para LIFESEA na Secretaria de Estado da Defesa**”, no âmbito do processo de construção do porto flutuante de atracagem de Hera, entende a Comissão serem necessários esclarecimentos adicionais sobre todos os aspectos relevantes do processo contratual em causa, a prestar pelo Governo em sede de debate na generalidade.

Por último, face à justificação dada pelo Governo para a redução de 5,4% no item “**Todas as Outras Despesas (líquidas) do FCTL**” de que, na maior parte dos casos, as novas divisões têm um orçamento de 58.000 dólares para Salários e Vencimentos e de 43.000 dólares para Bens e Serviços, cabe perguntar se o planeamento das despesas ministeriais de funcionamento foi realizado em função do seu peso relativo e em coerência com as prioridades estratégicas do Governo para 2012 e, igualmente, se todos os organismos do Estado que sofreram alterações orçamentais, terão sido consultados previamente sobre a decisão de reduzir as suas dotações em sede de Orçamento Rectificativo.

DESPESAS DE CAPITAL

As despesas de capital distribuem-se no Orçamento Geral do Estado pelas categorias de “Capital Menor” e de “Capital de Desenvolvimento”. Encontramos ambas as categorias de despesa no Orçamento do Fundo Consolidado de Timor-Leste (FCTL) para a maioria dos Ministérios e também no Fundo de Infra-Estruturas.

A dotação inscrita no Orçamento Geral do Estado para as despesas de capital, visa essencialmente a aquisição de equipamentos duradouros e a produção de infra-estruturas essenciais para o desenvolvimento económico, pelo que a intenção do Governo de retirar 50 milhões de dólares norte-americanos do orçamento do **Fundo de Infra-Estruturas** para reforço de rubricas de despesas recorrentes deve ser reequacionada, de forma a não colocar em causa a estratégia de desenvolvimento do País, conforme já anteriormente assinalado.

A execução do Fundo de Infra-Estruturas, a 8 de Agosto de 2012, não ultrapassava os 41%, quando já deveria situar-se em cerca de 60% para o período em análise, pelo que se entende ser de solicitar informação adicional sobre os motivos de tão reduzida execução e apurar eventuais responsabilidades, do Governo e ou das empresas contratualizadas, pelos atrasos na realização dos projectos nele inscritos.

Nota-se um saldo negativo de 113 mil dólares norte-americanos, relativo ao projecto de “**Protecção do Canal de Irrigação e Zona Agrícola no esquema de irrigação de Tono**”, expresso no mapa do Fundo de Infra-Estruturas que consta do Relatório da Execução Orçamental a 8 de Agosto de 2012, o que não é aceitável perante as regras orçamentais que qualquer projecto ultrapasse a dotação anual aprovada e inscrita no Orçamento Geral do Estado, para qualquer rubrica ou projecto.

6. RECOMENDAÇÕES E CONCLUSÕES

RECOMENDAÇÕES

1. Face às dificuldades acrescidas na leitura e interpretação de quadros e tabelas orçamentais, resultantes da falta de informação e de sistematização de dados, a Comissão recomenda um maior rigor futuro, no que respeita à representação numérica e às casas decimais utilizadas, a identificação suficientemente clara das unidades monetárias (legenda) e a utilização nos mapas orçamentais da terminologia económico-financeira própria das línguas oficiais, em substituição de expressões em língua inglesa ou sem correspondência nas categorias técnicas usuais (v.g. *virements*, *roll over*, *despesas recorrentes*, etc.);
2. Recomenda-se ao Governo que evite recorrer ao saldo transitado da categoria de Capital de Desenvolvimento do Fundo de Infra-estruturas, para suportar despesas correntes adicionais

previstas no Orçamento Rectificativo para 2012, dado essas verbas estarem afectas e serem necessárias para a execução de projectos de capital de desenvolvimento em curso;

3. O Governo vem solicitar a reafecção para despesas correntes adicionais, em diversas outras categorias de despesa, de uma verba de 1,25 milhões de dólares norte-americanos, antes inscrita na categoria Salários e Vencimentos. Recomenda-se ao Governo um maior rigor futuro nas estimativas das necessidades financeiras e ou um melhor planeamento orçamental, de forma a evitar alterações orçamentais desta natureza;
4. Tendo em consideração os eventuais efeitos das despesas públicas sobre os níveis de preços dos bens e serviços no mercado interno, recomenda-se um acompanhamento especial da evolução do índice de preços no consumidor (IPC), que pode passar pela actualização do cabaz de bens de consumo e pela recolha trimestral de informação estatística sobre o cabaz definido, para análise da evolução da inflação interna. Esta recomendação constava já do Relatório e Parecer da Comissão C à proposta de Orçamento de Estado para 2012, mas a situação permanece inalterada até ao momento, de acordo com a informação disponível;
5. Reitera-se igualmente a recomendação já feita em sede de Relatório e Parecer à Proposta de Orçamento Geral do Estado para 2012, da adopção urgente do Plano Oficial de Contabilidade Pública, em cumprimento do art.º 10.º da Lei n.º 13/2009, de 21 de Outubro;
6. Recomenda-se que haja uma maior coordenação entre os diversos Ministérios, a ADN, a CNA e o Secretariado dos Grandes Projectos, e que cada Ministério seja o executor dos grandes projectos que lhes respeitam;
7. Recomenda-se uma maior colaboração entre os Ministérios envolvidos e os Parceiros de Desenvolvimento, para a identificação e alocação criteriosa dos recursos financeiros necessários;
8. Considerando a reduzida ou mesmo nula execução ao nível de alguns dos projectos de investimento em infra-estruturas, até 8 de Agosto de 2012, recomenda-se ao Governo que reveja a os procedimentos e a política de acompanhamento e controlo neste âmbito;
9. Recomenda-se que seja ponderada a adopção, tão brevemente quanto possível, de planos de urbanização, designadamente para a cidade de Díli, considerando as futuras necessidades em termos de infra-estruturas e as respectivas implicações no plano financeiro;
10. Recomenda-se que seja negociado e contratualizado um plano claro de manutenção para os veículos do Estado, devidamente pormenorizado e que garanta uma afectação dos recursos públicos mais eficiente e transparente;
11. Recomenda-se ao Governo que tome medidas para regularizar as dívidas a hospitais na Indonésia e em Singapura, contraídas no âmbito de protocolos celebrados pelo Governo para a assistência a doentes timorenses. Recomenda-se igualmente ao Governo que promova o desenvolvimento da oferta interna no sector da Saúde, designadamente e no curto prazo através da melhoria das instalações e equipamentos do Hospital Nacional Guido Valadares e assegurando recursos humanos qualificados, permitindo dessa forma reduzir o recurso a serviços de saúde no estrangeiro.

CONCLUSÕES

A proposta de Orçamento Rectificativo para 2012, submetida pelo Governo ao Parlamento Nacional no dia 14 de Setembro de 2012, prevê o aumento da despesa global do Orçamento para 2012 em mais 124,9 milhões de dólares norte-americanos, correspondentes ao saldo transitado de 2011, dos diversos projectos do Fundo de Infra-Estruturas. Nos termos do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 8/2011, de 16 de Março, que regulamenta o Fundo das Infra-Estruturas (FI), os saldos apurados no final de 2011, são retidos pelo Fundo na respectiva conta oficial, transitando automaticamente para 2012. No entanto, nos termos dos n.ºs 5 e 6 do artigo 32.º da Lei do Orçamento e de Gestão Financeira, todas as despesas efectuadas através do Fundo

carecem de uma autorização do Ministro das Finanças, autorização que só pode ser emitida caso sejam apresentadas ao Parlamento Nacional estimativas dos rendimentos e despesas do fundo para o ano financeiro. Face ao exposto, apesar de o FI ter sido reforçado em 124,9 milhões de dólares norte-americanos, o Governo só poderá executar esse saldo de 2011 se forem apresentadas ao Parlamento Nacional estimativas dos rendimentos e despesas do Fundo para o ano financeiro de 2012.

Num momento em que o País necessita de realizar projectos de grande envergadura para o seu desenvolvimento e modernização, é essencial que se evitem os erros associados ao processo de instalação do porto de Hera. Todos os contratos celebrados pelo Estado, devem por isso ser revistos detalhadamente e realizados os estudos técnicos prévios necessários, de forma a garantir que qualquer grande obra realizada não venha a causar impactos ambientais negativos.

O projecto de irrigação Bebuy Watulari já foi concluído há mais de um ano, pelo que é essencial que o Governo esclareça cabalmente a razão pela qual inscreveu no orçamento para 2012, 1,337 milhões para esse projecto e não aproveitou a presente proposta de alteração orçamental para ajustar a dotação à realidade.

Por fim, cumpre recomendar ao Governo que passe a incluir nas suas propostas orçamentais a avaliação do impacto económico, social e ambiental junto das populações, das suas políticas económicas, financeiras e fiscais.

7. PARECER

A Comissão de Finanças Públicas é assim de parecer que a Proposta de Lei n.º 1/III -Primeira Alteração à Lei n.º 16/2011, de 21 de Dezembro, que aprova o Orçamento Geral do Estado para 2012, reúne os requisitos constitucionais, legais e regimentais e que se encontra por isso em condições de subir ao Plenário para discussão e votação na generalidade e na especialidade, reservando as bancadas parlamentares a sua posição para o debate.

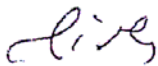
Os Pareceres e Recomendações de todas as restantes Comissões Especializadas, fazem parte integrante do presente Relatório e constam do Anexo 2 ao presente Relatório e Parecer da Comissão de Finanças Públicas.

8. APROVAÇÃO DO RELATÓRIO E PARECER

O presente Relatório e Parecer foi discutido e aprovado na reunião do dia 9 de Outubro de 2012, por 7 votos a favor, 4 abstenções e 0 contra.

Díli, Parlamento Nacional, em 09 de Outubro de 2012

As Deputada Reladoras



(Maria Adozinda Pires da Silva)



(Maria Fernanda Lay)

O Presidente da Comissão



(Virgílio Maria Dias Marçal)