



**TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS**



**RELATÓRIO E PARECER SOBRE A
CONTA GERAL DO ESTADO DE 2014**

DEZEMBRO DE 2015



TRIBUNAL DE RECURSO

Deliberação n.º 4/2015, de 10 de Dezembro

(Aprovação do Relatório e Parecer da Conta Geral do Estado de 2014)

Nos termos do disposto no artigo 164º, n.ºs 1 e 2 da Constituição e nos artigos 12º e 60º da Lei n.º 9/2011, de 17 de Agosto, que regula a Orgânica da Câmara de Contas do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas, os Juízes do Tribunal de Recurso, deliberam aprovar o Relatório e Parecer da Conta Geral do Estado de 2014.

- Diligencie,

- a) Pelo envio de cópia certificada do Relatório e Parecer ao Parlamento Nacional, nos termos dos artigos 42º da LOGF e 29º, n.º 4, da LOCC;
- b) Pelo envio de cópia certificada do Relatório e Parecer ao Governo, para conhecimento;
- c) Pelo envio de cópia certificada do Relatório e Parecer ao Ministério Público, para conhecimento;
- d) Pela publicação do Relatório e Parecer no Jornal da República, de acordo com o estabelecido no artigo 7º, n.º 1, alínea a), da LOCC;
- e) Pela divulgação no *site* dos Tribunais na internet.

- Oportunamente, archive.

Dili, 10 de Dezembro de 2015.

Os Juízes do Tribunal de Recurso,

Guilhermino da Silva – *Presidente e Relator*

Deolindo dos Santos

Maria Natércia Gusmão Pereira



TRIBUNAL DE RECURSO

RELATÓRIO E PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2014

Dezembro de 2015



Índice Geral

Índice de Tabelas	6
Índice de Figuras	7
Relação de Siglas e Abreviaturas	8
Ficha Técnica	10
PARTE - I	11
RELATÓRIO	11
1 Introdução	11
1.1 Enquadramento Legal	11
1.2 Metodologia	12
2 Processo Orçamental	13
2.1 Fases de Elaboração do Orçamento	13
2.2 O Orçamento aprovado vs. alterações orçamentais	14
2.3 Lei de Alteração Orçamental	15
3 Processo de Prestação de Contas	16
4. Análise da Execução Orçamental da Receita	17
4.1 Receita do Fundo Consolidado de Timor-Leste	17
4.1.1 Receitas Domésticas	18
4.1.1.1 Fiscais	20
4.1.1.2 Não Fiscais	23
4.1.2 Receitas de Capital	25
4.2 Receitas do Fundo das Infra-estruturas	26
4.3 Receitas do Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano	27
5 Análise da Execução Orçamental da Despesa	28
5.1 Cumprimento das Normas e Legislação em vigor	28
5.1.1 Decreto-Lei de Aprovisionamento Público	28
5.1.2 A Celebração dos Contratos Públicos	30
5.1.3 Despesas efetuadas com base em Letras de Crédito/Advance Payment	31
5.1.4 Anulações vs. Devoluções de pedidos de pagamento	32



5.1.5 Organização da X Cimeira da CPLP	32
5.2 Fundo Consolidado de Timor-Leste	33
5.2.1 Despesas por Categorias Económicas	33
5.2.1.1 Salários e Vencimentos	34
5.2.1.2 Bens e Serviços	34
5.2.1.3 Transferências	36
5.2.1.4 Capital Menor	38
5.2.1.5 Capital e Desenvolvimento	39
5.2.1.6 Despesas de Contingência	39
5.2.2 Despesas por Funções	39
5.2.3 Despesas por Entidades	40
5.3 Fundo das Infra-Estruturas	42
5.3.1 Caracterização, Organização e Funcionamento do FI	42
5.3.2 Despesas do FI por Programas	43
5.3.3 Execução Física dos Projectos	45
5.4 Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano	46
5.4.1 Caracterização, Organização e Funcionamento do FDCH	46
5.4.2 Despesas do FDCH por Programas	46
5.4.3 Indicadores de Desempenho	48
6 Análise Global da Execução do Orçamento Geral de Estado	49
6.1 Perímetro de Consolidação das Contas	49
6.2 Execução Global	50
6.3 Declaração Consolidada de Receitas e Pagamentos em Dinheiro	51
6.4 As Instituições Autónomas	53
7 Tesouraria do Estado	55
7.1 Reposição de fundos	56
7.2 Avanços de dinheiro	56
7.3 Saldos Bancários	58
8 Assistência Externa – Donativos e outras Ajudas Externas	58
9 Dívida Pública	59
9.1 Dívida Financeira	59
9.1.1 Observância dos limites do endividamento	60



9.1.2 Características dos Empréstimos contraídos.....	61
9.1.3 Desembolsos de 2014	62
9.2 Dívida não Financeira	62
10 Património do Estado.....	63
11 Recomendações do Relatório e Parecer da CGE de 2013	64
12 Conclusões	71
13 Recomendações	75
PARTE - II.....	77
PARECER	77

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Comparação entre Orçamento Inicial e Orçamento Final.....	14
Tabela 2 - Composição do Orçamento do FCTL, FI e FDCH com base na distribuição do OGE de 2014....	15
Tabela 3 - Crescimento dos Orçamentos Finais de 2012 a 2014	15
Tabela 4 - Receitas estimadas vs realizada - FCTL.....	17
Tabela 5 – Receita do FCTL prevista vs. realizada, excluindo reservas	18
Tabela 6 – Peso das receitas no total das receitas domésticas – 2011 a 2014.....	19
Tabela 7 - Receita Fiscal prevista vs. realizada em 2014.....	21
Tabela 8 - Variação da receita sobre o rendimento individual de 2012 a 2014.....	21
Tabela 9 - Evolução da receita fiscal de 2011 a 2014.....	23
Tabela 10 - Evolução da receita não fiscal de 2011 a 2014.....	23
Tabela 11 - Evolução da receita <i>devenda de arroz e outras receitas não fiscais</i> de 2010 a 2014	24
Tabela 12 - Receita de Capital realizada durante o ano 2014.....	25
Tabela 13 - Receitas do FI.....	26
Tabela 14 - Receitas do FDCH.....	27
Tabela 15 - Despesas estimadas vs executadas - FCTL.....	33
Tabela 16 - Despesas de contingência do FCTL.....	39
Tabela 17 - Despesa do FCTL por funções vs categorias	40
Tabela 18 - Despesas do FCTL por entidades	41



Tabela 19 - Despesas do FI por Programa	44
Tabela 20 - Despesas do FDCH por programas	47
Tabela 21 - Execução Orçamental Global - 2014.....	50
Tabela 22 - Ajustamento de valores de Despesas do FI com recurso a empréstimos	51
Tabela 23 - Despesas do Estado por grandes categorias económicas	51
Tabela 24 - Declaração Consolidada de Receitas e Pagamentos - FCTL.....	52
Tabela 25 - Receita prevista vs executada das <i>Instituições Autónomas</i> incluindo EDTL	53
Tabela 26 - Despesa prevista vs executada das <i>Instituições Autónomas</i>	54
Tabela 27 - Peso da receita própria no total das despesas executadas pelas <i>Instituições Autónomas</i>	54
Tabela 28 -Saldo final de 2014	55
Tabela 29- Ajuda externa recebida por categoria económica	58
Tabela 30 - Limite dos Empréstimos contraídos	61
Tabela 31 – Característica dos empréstimos contraídos de 2012 a 2014.....	61
Tabela 32 - Implementação das Recomendações do Relatório e Parecer da CGE de 2013	64

Índice de Figuras

Figura 1 – Previsão vs. Execução das receitas de imposto corporativo entre 2012 e 2014	22
Figura 2 – Despesas executadas por trimestre através do FCTL.....	34



Relação de Siglas e Abreviaturas

Sigla & Abreviatura	Designação
AACTL	Autoridade de Aviação Civil de Timor-Leste
AAD	Aviso de Autorização de Despesas
ADB	Asian Development Bank
ADN	Agência de Desenvolvimento Nacional
ANATL	Administração de Aeroportos e Navegação Aérea de Timor-Leste
ANZ	Australian and New Zeland Bank
ANP	Autoridade Nacional de Petróleo
APORTIL	Administração Portuária de Timor-Leste
Art.	Artigo
ASC	Assessoria da Sociedade Civil
ASYCUDA	Automatic System for Customs Data
BCTL	Banco Central de Timor-Leste
CC	Câmara de Contas
cfr.	Conforme
GAI	Gabinete de Auditoria Interna
CGE	Conta Geral do Estado
CRO	Comité de Revisão do Orçamento
CPV	Commitment Payment Voucher
CNA	Comissão Nacional de Aprovisionamento
CRDTL	Constituição de República Democrática de Timor-Leste
Desp.	Despesas
DGFE	Direcção Geral das Finanças do Estado
DGT	Direcção Geral de Tesouro
DL	Decreto-lei
DNE	Direcção Nacional de Estatística
DNID	Direcção Nacional de Imposto Doméstico
DNPE	Direcção Nacional de Políticas Económicas
DNO	Direcção Nacional de Orçamento
EDTL	Electricidade de Timor-Leste
EP	Empresa Pública
FCTL	Fundo Consolidado de Timor-Leste
FDCH	Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano
F-FDTL	Falantil - Força de Defesa de Timor-Leste
FI	Fundo das Infra-estruturas
FP	Fundo Petrolífero
Gab.	Gabinete
IGE	Instituto de Gestão de Equipamentos
INAP	Instituto Nacional de Administração Pública
IP	Instituto Público
JICA	Japan International Cooperation Agency



Síglas & Abreviaturas	Designação
LOCC	Lei Orgânica da Câmara de Contas do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas
LOGF	Lei do Orçamento e Gestão Financeira
MAP	Ministério Agricultura e Pescas
MDG	Milenium Development Goal
MF	Ministério das Finanças
Min.	Ministério
MNEC	Ministério de negócios estrangeiros e cooperação
MSS	Ministério da Solidariedade Social
NICSP/IPSAS	Normas Internacionais de Contabilidade para o Sector Público
n.º	Número
OE	Orçamento do Estado
OGE	Orçamento Geral do Estado
OI	Orçamento Inicial
OF	Orçamento Final
OR	Orçamento Rectificativo
Orç.	Orçamento
PB	Performance Budget
PIB	Produto Interno Bruto
PMIS	Personnel Management Information System
PM	Primeiro Ministro
Proc.	Processo
RAEOA	Região Administrativa Especial de Oe-cusse Ambeno
RDTL	República Democrática de Timor-Leste
Rec.	Receita
ref.	Referência
RSE	Rendimento Sustentável Estimado
RTTL	Rádio e Televisão de Timor-Leste
RPCGE	Relatório e Parecer Conta Geral do Estado
SAMES	Serviço Autónomo de Medicamentos e Equipamentos de Saúde
Sec.	Secretaria
SNC	Sistema Nacional de Cadastro
SGP	Secretariado dos Grandes Projectos
SEPFPOE	Secretario Estado Para Politica Formacao Profissional e Emprego
STDCH	Secretariado Técnico de Desenvolvimento do Capital Humano
SIGTAS	Standard Integrated Government Tax Administration System
USD	Dólares dos Estados Unidos da América
Var.	Variação
VS	Versus
WB	Word Bank
ZEESM	Zona Especial de Economia Social e de Mercado



Ficha Técnica

Juiz Relator

Guilhermino da Silva

Auditores

Armindo Barreto

Cornelio da Cruz

Edigia Fátima Martins

Eduardo Leitão

Graciano de Oliveira

Jaime dos Santos

José Gouveia Lopes

Sandrine Isabel Santos

Verónica dos Santos



PARTE - I

RELATÓRIO

1 Introdução

1.1 Enquadramento Legal

Nos termos da Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL), compete ao Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas, como instância única, *a fiscalização da legalidade das despesas públicas e o julgamento das contas do Estado*, cfr. art. 129.º n.º 3. Até à entrada em funções daquele Tribunal Superior, essa competência é exercida pelo Tribunal de Recurso, de agora em diante designado por Tribunal, que é a mais alta instância judiciária no País.

Nos termos do artigo 29.º da Lei Orgânica da Câmara de Contas (LOCC), o Tribunal no seu **Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado (RPCGE)** aprecia a actividade financeira do Estado nos domínios das receitas, das despesas, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património, designadamente:

- (i) O cumprimento da Lei n.º 13/2009, de 21 de Outubro, Lei do Orçamento e Gestão Financeira (LOGF), bem como da legislação complementar aplicável à administração financeira;
- (ii) A comparação entre as receitas e despesas orçamentadas e as efectivamente realizadas;
- (iii) O inventário e o balanço do património do Estado, bem como as alterações patrimoniais;
- (iv) A execução dos programas plurianuais do Orçamento Geral do Estado (OGE), com referência especial à respectiva parcela anual;
- (v) A movimentação de fundos por operações de tesouraria, discriminados por tipos de operações;
- (vi) As responsabilidades directas ou indirectas do Estado, decorrentes da assunção de passivos ou do recurso ao crédito público;
- (vii) Os apoios concedidos directa ou indirectamente pelo Estado, nomeadamente, subvenções, subsídios, benefícios fiscais, créditos, bonificações e garantias financeiras;
- (viii) Os fluxos financeiros com o estrangeiro, bem como o grau de observância dos compromissos com ele assumidos.

No *Relatório e Parecer* o Tribunal emite um juízo sobre: a legalidade e a correcção financeira das operações examinadas e pronuncia-se sobre a economia, eficiência e eficácia da gestão pública (*value of money*) assim como sobre a fiabilidade dos respectivos sistemas de controlo interno, e, ainda, formula recomendações ao Parlamento ou ao Governo com vista à supressão das deficiências encontradas na gestão orçamental, na tesouraria, na dívida pública, no património, e sobre a organização e funcionamento dos serviços, quando tal for possível.

Nos termos do art. 95.º, n.º 3, alíneas d) e e) da CRDTL, compete ao Parlamento Nacional *fiscalizar a execução orçamental do Estado e deliberar sobre o Plano e o Orçamento do Estado e o respectivo relatório de execução*.

O *Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado* tem como finalidade apoiar o Parlamento no exercício do seu controlo político da actividade financeira dos Agentes Públicos, através da



formulação de recomendações com vista a melhorias da administração pública, assim como, informar a sociedade civil acerca da boa gestão financeira dos dinheiros públicos.

O Parlamento pode, ainda, remeter o *Relatório e Parecer* ao Ministério Público para efectivação de eventuais responsabilidades financeiras, quando as haja. Este *Relatório e Parecer* é o sexto emitido pelo Tribunal de Recurso.

É no cumprimento dos preceitos constitucionais e legais que o Tribunal de Recurso apresenta o *Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE)* relativa ao ano financeiro de 2014.

1.2 Metodologia

No âmbito do presente *Relatório e Parecer* foram efetuadas as seguintes Verificações *in-loco* cujas conclusões preliminares foram incluídas ao longo deste Relatório e Parecer. O presente RPCGE inclui ainda conclusões de auditorias realizadas pela Câmara de Contas e que respeitam ao ano de 2014:

- ✓ Verificação *in-loco* sobre Acompanhamento das recomendações dos Relatórios do SAMES, IGE, ANATL e RTTL;
- ✓ Verificação *in-loco* sobre Acompanhamento das Recomendações do RPCGE de 2012 e de 2013;
- ✓ Verificação *in-loco* sobre Empréstimos;
- ✓ Verificação *in-loco* no Ministério das Finanças, tendo por objectivos:
 - Efectuar o levantamento das situações que estão na origem das alterações ocorridas no valor estimado e cobrado do Imposto Corporativo de 2013 a 2014.
 - Efectuar o levantamento de medidas implementadas para o controlo das isenções de receitas.
 - Analisar o Mecanismo de Reposição de fundos nos cofres do Estado.
 - Analisar o procedimento de registo/classificação do Imposto Único sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (trabalhadores dependentes cuja entidade patronal é o Estado).
- ✓ Verificação *in-loco* sobre Transferências Públicas nas seguintes entidades:
 - Assessoria da Sociedade Civil (ASC);
 - SEPFOPE;
 - Ministério da Saúde.
- ✓ Verificação *in-loco* sobre Despesas com Bens e Serviços nas seguintes entidades:
 - Ministério da Saúde;
 - Ministério do Comércio Indústria e Ambiente (MCIA);
 - Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação (MNEC);
- ✓ Verificação *in-loco* no FDCH;
- ✓ Auditorias ao MAP, MSS, ME, no âmbito da fiscalização concomitante;
- ✓ Auditoria ao Programa *Milenio Development Goals (MDG)*.

Foram tidas em conta ainda as conclusões extraídas dos Relatórios de Inspeção e Auditoria da Inspeção Geral do Estado (IGE) e Gabinete de Inspeção e Auditoria (GIA) do MF. Foram considerados esclarecimentos e informações solicitadas junto de diversas entidades governamentais incluindo o Banco Central de Timor-Leste (BCTL), informações extraídas do *Portal da Transparência* do Ministério das Finanças (MF), do *Free-balance*, bem como algumas análises e conclusões extraídas dos Relatórios de Acompanhamento da Execução Orçamental trimestrais de 2014.



2 Processo Orçamental

2.1 Fases de Elaboração do Orçamento

Cabe à Direção Nacional de Políticas Económicas (DNPE) da Direção Geral das Finanças do Estado (DGFE) elaborar a previsão das receitas, nomeadamente os Impostos Domésticos. Nos termos da alínea d) do n.º 1 do art.º 14º do Decreto-Lei n.º 44/2012, compete a esta Direcção Nacional *elaborar previsões relativas ao crescimento, ao emprego e à inflação*.

Da Verificação *in-loco* efectuada em 2014 junto do Ministério das Finanças, constata-se que o mecanismo para a elaboração do Orçamento das Receitas baseia-se no levantamento das informações das entidades que cobram receitas, mais precisamente, na recolha de dados da execução da receita do ano anterior e a sua qualidade para se proceder à sua estimativa para o ano seguinte. No entanto, o mecanismo de comunicação entre o Secretariado Técnico de Desenvolvimento de Capital Humano (STDCH) e a Direcção Geral das Finanças do Estado (DGFE) bem como entre o Secretariado dos Grandes Projectos (SGP) e a DGFE não garante que estas estimativas reflectam a adequada previsão destes impostos a serem retidos, uma vez que a DGFE apenas procedia à compilação do livro 6 do OGE.

Compete à Direcção Nacional do Orçamento (DNO) da DGFE *"executar, no âmbito do MF, actividade relacionada com elaboração, conteúdo, acompanhamento e avaliação do OGE"*, cfr. a alínea a) do art.º 15º do Decreto-Lei n.º 44/2012, de 21 de Novembro.

A elaboração do Orçamento Geral do Estado (OGE) passa pelas seguintes fases: a preparação das propostas, a consideração e consolidação das mesmas e por fim a sua aprovação.

A preparação do Orçamento do Estado de 2014 iniciou-se com o *Yellow Road Workshop*. Refere o OGE de 2014 que pela primeira vez o Governo convidou membros do Parlamento Nacional, incluindo membros da oposição, a participar para discutir desafios e oportunidades e para definir prioridades e o envelope fiscal para 2014. Diz ainda o OGE que o *Yellow Road Workshop de 2013* foi também alargado a parceiros de desenvolvimento e a outras entidades relevantes.

Os critérios base da orçamentação e da atribuição do valor do pacote fiscal (tecto orçamental) passam pela análise comparativa da execução orçamental dos 3 anos anteriores.

As Prioridades definidas para o ano de 2014, e que se encontram reflectidas no Livro 1 do OGE de 2014, prendem-se com *proporcionar melhores condições de vida a todos os cidadãos através de um crescimento económico inclusivo, sustentável e equilibrado. Isto significa dar prioridade aos sectores da saúde, educação e segurança, ao mesmo tempo que se desenvolvem infra-estruturas de grande e de pequena escala e asseguram-se transferências públicas sustentáveis para os sectores mais vulneráveis da população*. Refere ainda que *no que respeita aos grandes vectores sociais, este Orçamento acentua particularmente as despesas com a saúde e a educação, num quadro geral de luta contra a pobreza*.

Na fase da consideração das propostas de Orçamento de Estado, o Comité de Revisão do Orçamento (CRO) reúne-se com as entidades para analisar, defender e justificar as suas propostas. Após a discussão do Comité de Revisão do Orçamento é elaborada uma Proposta de Orçamento Consolidado que é apresentada ao Conselho de Ministros.



Relativamente à fase da aprovação o Governo apresenta a Proposta do OGE ao Parlamento Nacional para debater e aprovar.

2.2 O Orçamento aprovado vs. alterações orçamentais

A Proposta do Orçamento de Estado de 2014 foi submetida ao Parlamento Nacional no dia 25 de Outubro de 2013, ou seja fora do prazo estabelecido através do n.º 1 do artigo 30º da Lei n.º 13/2009, de 21 de Outubro, Lei de Orçamento e Gestão Financeira, ou seja, até ao dia 15 de Outubro, sendo o orçamento total estimado, no valor de 1.500.000 milhares de USD, contra os 1.647.519 milhares de USD do ano de 2013.

O Orçamento Geral do Estado foi aprovado em 24 de Janeiro de 2014 pelo Parlamento Nacional e foi publicado pela Lei n.º 2/2014, de 5 de Fevereiro, tendo sido aprovado mais cedo do que no ano anterior.

O OGE de 2014 engloba a totalidade das Receitas e Despesas do Fundo Consolidado de Timor-Leste (FCTL) e dos Fundos Especiais (Fundo de Infra-Estruturas e Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano).

Tabela 1 - Comparação entre Orçamento Inicial e Orçamento Final

Rubrica	Orçamento Inicial - OI	Orçamento Final após redistribuições - OF	USD/000	
			Variação OF/OI	
			Valor	%
Receita				
Receita Doméstica	166,200	166,200	-	0.0%
Receita de Capital - Petróleo	902,900	902,900	-	0.0%
Empréstimo	31,051	31,051	-	0.0%
Reservas de dinheiro FCTL	193,869	193,869	-	0.0%
Saldo 2013 FI e FDCH transportado	205,979	205,979	-	0.0%
Total Receita	1,500,000	1,500,000	0	0.0%
Despesa				
Despesas Recorrentes	992,529	980,563	-11,966	-1.2%
Despesa Capital Menor	52,122	63,069	10,947	21.0%
Despesa Capital Desenvolvimento	455,349	456,368	1,019	0.2%
Total Despesa	1,500,000	1,500,000	0	0.0%
Défice Fiscal Não Petrolífero	-1,333,800	-1,333,800		

Fonte: OE 2014 inicial e Declarações Financeiras do FCTL, FI, FDCH de 2014

Durante o ano de 2014 foram processadas redistribuições (a menos) nas categorias de *despesas recorrentes* para reforçar as *categorias de capital menor e capital desenvolvimento*, à semelhança do ano anterior. Todavia, estas alterações no orçamento, da competência do Governo, não afectaram o montante total aprovado pelo Orçamento Geral do Estado.

Às entidades públicas apenas são permitidas transferências de verbas de despesas entre *items* da mesma categoria pelo que cabe à DNO proceder a alterações orçamentais do tipo transferências de verbas adicionais bem como transferência de verbas entre categorias de despesas (*virements*).



A estimativa para as receitas domésticas (fiscais e não fiscais) apontava para os 166.196 milhares de USD (cerca de 11% do total das dotações orçamentais de 2014), e a resultante de financiamentos provenientes de empréstimos no valor de 31.051 milhares de USD (cerca de 2% do total das dotações e 8,4% das dotações do FI).

Apresenta-se a seguir a composição dos orçamentos alocados aos três fundos com base nas diversas fontes de financiamento e que se depreende da leitura do OGE aprovado:

Tabela 2 - Composição do Orçamento do FCTL, FI e FDCH com base na distribuição do OGE de 2014

Fundos	Componentes do Orçamento				USD'000
	Saldo 2013	Receitas	Novas dotações FP	Empréstimos	Total
FCTL	193,869	166,196	731,384	-	1,091,449
FI	202,905	-	134,595	31,051	368,551
FDCH	3,079	-	36,921	-	40,000
Total	399,853	166,196	902,900	31,051	1,500,000
Peso %	27%	11%	60%	2%	100%

Fonte: OGE 2014

Observa-se que 27% do orçamento de 2014 deve-se à incorporação do saldo de 2013. Após os levantamentos de capital no Fundo de Petróleo, os valores são depositados na conta bancária do Fundo Consolidado de Timor-Leste (FCTL) no BCTL. As transferências efectuadas pelo FCTL ao abrigo do Orçamento constituem receitas dos fundos especiais.

A Tabela 3 evidencia a evolução do valor global do Orçamento do Estado, entre 2012 e 2014:

Tabela 3 - Crescimento dos Orçamentos Finais de 2012 a 2014

OGE	Ano			Variação			Milhões de USD
	2012	2013	2014	2013/2012	2014/2013	2014/2012	
Despesas	1,806.3	1,647.5	1,500.0	-8.8%	-9.0%	-17.0%	

Fonte: OGE Finais 2012, 2013 e 2014

Tendo em conta o crescimento dos Orçamentos Finais da Tabela 3, é de salientar as diminuições dos valores totais do OGE de 2012 a 2014 perfazendo neste período uma variação negativa de 17%, justificado pela fraca capacidade de execução do orçamento das entidades públicas em anos anteriores.

2.3 Lei de Alteração Orçamental

Através da Lei n.º 4/2014, de 29 de Outubro, foi aprovada uma alteração à Lei de Orçamento Geral de Estado para 2014, Lei n.º 2/2014. Esta alteração veio retificar o disposto no n.º 5 do art.º 8 da Lei n.º 2/2014, passando a ter a seguinte redação: *Quando a execução orçamental atingir 75%, o Governo pode recorrer à transferência do Fundo Petrolífero acima do Rendimento Sustentável Estimado, informando previamente o Parlamento Nacional e desde que assegurada uma reserva de 200 milhões de dólares na Conta do Tesouro.* Esta alteração é justificada pelo facto do montante disponível em conta do Tesouro não iria provavelmente ultrapassar os 75 milhões de USD, sendo que o Governo considera que esse montante não



representa uma reserva de segurança que permita fazer face a qualquer ocorrência imprevista, causando falta de liquidez.

3 Processo de Prestação de Contas

De acordo com o quadro jurídico da República Democrática de Timor-Leste (RDTL) o *Governo deve apresentar ao Parlamento e à Câmara de Contas o Relatório sobre a Conta Geral do Estado no prazo de sete meses a contar do termo do ano financeiro* (Lei n.º 4/2013/III, de 7 de Agosto, que altera a LOCC).

O Governo remeteu as Demonstrações Financeiras de 2014 ao Tribunal a 31 de Julho de 2015, cumprindo o referido prazo estabelecido.

Os documentos de prestação de contas enviados pelo Governo e que configuram a "CGE" foram os seguintes:

- *Declarações Financeiras Consolidadas Anuais e Contas do Fundo Consolidado de Timor-Leste (FCTL);*
- *Declarações Financeiras Anuais e Contas do Fundo das Infra-estruturas (FI);*e
- *Declarações Financeiras Anuais e Contas do Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano (FDCH).*

O presente Relatório e Parecer sobre a CGE incide sobre os documentos de prestação de contas do FCTL, FI e FDCH que incluem para cada um:

- "Relatório do Director Geral do Tesouro";
- "Declaração de responsabilidades do Ministério das Finanças";
- "Relatório do Auditor Independente";
- "Declaração Consolidada de Receitas e Pagamentos em Dinheiro";
- "Notas às Declarações Financeiras Consolidadas";e
- "Declarações Suplementares Não Auditadas".

As Demonstrações Financeiras de cada um dos "Fundos" mencionados são compostas pelas "Declarações de Receitas e Pagamentos em Dinheiro" e pelas "Notas às Declarações Financeiras", e foram elaboradas de acordo com a *Norma Internacional de Contabilidade aplicável ao Sector Público Relato Financeiro numa Base de Caixa* (doravante designada apenas por "NICSP Base de Caixa"), dando, assim, cumprimento ao disposto no art. 45.º da LOGF, alterado pela LOCC.

Nos termos da "NICSP Base de Caixa", as entidades aquando da prestação de contas, deverão apresentar a informação sobre o orçamento inicial, o orçamento final e a execução deste. O Governo procedeu a esta divulgação nos "Relatórios do Director Geral do Tesouro" e nas "Notas às Declarações Financeiras" de 2014.

Na "CGE" de 2014 a base de preparação das "Declarações de Receitas e Pagamentos em Dinheiro" reporta-se ao período de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro adoptando a "base de caixa pleno"¹ dando cumprimento ao prescrito no art. 3.º da LOGF que estipula *que o orçamento é anual e que todas as dotações orçamentais para o ano fiscal caducam após 31 de Dezembro*,

¹ Transações cobradas contra a dotação orçamental e pagas a partir da conta bancária até 31 de Dezembro de 2014, cfr. Demonstrações Financeiras Consolidadas do Ano 2014 do FCTL.



uma vez que não foram processados pagamentos para lá do termo do ano civil, à semelhança dos anos anteriores, apesar dos inúmeros pagamentos em trânsito ocorridos nas contas no BCTL e entretanto reconciliados.

4. Análise da Execução Orçamental da Receita

A Lei do OGE para 2014, aprova o total de receitas por agrupamentos, incluindo as receitas próprias dos Serviços e Fundos Autónomos, dos Fundos Especiais e provenientes de Empréstimos.

O referido OGE prevê um total de receitas que ascende os 2.410,5 milhões de USD, das quais 2.213,4 milhões de USD (74%) provenientes do Petróleo e Gás (designadas de Receitas do Fundo Petrolífero - FP).

Através do OGE o Governo foi autorizado a levantar 902,9 milhões de USD, do Fundo Petrolífero, dos quais 632,3 milhões de USD correspondem ao *Rendimento Sustentável Estimado* (RSE) de 2014. Deste modo o total das receitas estimadas para financiamento do OGE (FCTL e "Fundos Especiais") foi de 1.500 milhões de USD, incluindo empréstimos.

4.1 Receita do Fundo Consolidado de Timor-Leste

Neste capítulo são analisadas as receitas alocadas apenas ao FCTL para a realização das despesas das entidades que compõem esse Fundo. Do total de receitas domésticas previstas, 23,7 milhões de USD constituíam "receitas próprias" de "Serviços e Fundos Autónomos", incluindo receitas da EDTL.

A Tabela 4 ilustra o panorama geral das receitas previstas e cobradas em 2014 do FCTL:

Tabela 4 - Receitas estimadas vs realizada - FCTL

milhões de USD

Receita FCTL	2014				2013	Var. 14/13 (4)-(2)/(1)
	Orç. Final (1)	Execução Receita (2)	% Total da Receita (3)	% Taxa de Execução (4) = (2)/(1)	Execução Receita (5)	
I. Total das Receitas Fiscais (A + B)	119.8	125.8	12.7%	104.8%	104.7	20.0%
A. Impostos sobre mercadorias	70.4	67.5	6.8%	95.9%	60.8	11.0%
B. Outros impostos	49.5	58.1	5.9%	117.4%	43.9	32.3%
II. Total Receitas Não Fiscais (C + D)	22.4	19.6	2.0%	87.5%	24.1	-18.7%
C. Juros	0.2	0	0.0%	0.0%	0.1	-100.0%
D. Taxas, Pag. Utiliz. e O. Rec. N. Fiscais	22.2	19.6	2.0%	88.3%	24	-10.3%
III. Receitas Capital Fundo Petrolífero	731.3	617.0	62.2%	84.4%	700.0	-11.9%
IV. Total das Receitas do Tesouro (I + II + III)	873.6	762.2	76.9%	87.2%	828.8	-8.0%
V. Total Receitas Inst. Autónomas (E+F+G+H+I)	23.8	25.0	2.5%	105.0%	22.0	13.6%
E. EDTL	10	10.6	19%	97.9%	10.1	5.5%
F. APORTL, P	3.1	4.7	0.5%	151.6%	3.6	30.6%
G. ANATL, EP	14	16	0.2%	114.3%	2.1	-23.8%
H. IGE, IP	0.3	0.1	0.0%	33.3%	0.2	-50.0%
I. SAMES	0	0	0.0%		0	-
VI. Total Receitas Domésticas (I+II+V)	166.2	170.2	17.2%	102.4%	151.1	12.6%
VII. Reservas em Dinheiro	193.9	204.3	20.6%	105.4%	260.0	-21.4%
Total Receitas	1,091.4	991.5	100.0%	90.8%	1111.0	-10.8%

Fonte: Declarações Financeiras Consolidadas Anuais e Contas do FCTL – anos financeiros de 2013 e 2014, OGE 2014



Observa-se que as receitas domésticas cresceram 12,6% de 2013 a 2014 impulsionadas sobretudo pelo aumento da rubrica, *Outros Impostos*, à semelhança dos anos anteriores. Verifica-se uma ligeira recuperação da cobrança da receita dos impostos sobre mercadorias relativamente ao ano de 2013, devido a boa execução da receita de *Direitos de Consumo*. No entanto, a nível geral, a melhor performance é dada pela receita de *Outros Impostos*, que atingiu uma taxa de 117,4%.

A Tabela que segue dá um panorama geral da receita por grandes agregados do FCTL:

Tabela 5 – Receita do FCTL prevista vs. realizada, excluindo reservas

Receita FCTL	USD'000				
	Orçamento Inicial	Orçamento Final	Execução	Peso	% de execução
1. Receitas Domésticas (2+3)	166,126	166,126	170,233	22%	102%
2. Receitas fiscais	120,005	120,005	125,591	16%	105%
3. Receitas não fiscais	46,121	46,121	44,643	6%	97%
4. Receitas de Capital do FCTL a partir do Fundo de Petról	731,300	731,300	617,000	78%	84%
5. Total de receitas (1+4)	897,426	897,426	787,233	100%	88%

Fonte: Declarações Financeiras Consolidadas Anuais e Contas do FCTL de 2014, OGE 2014

Tendo em conta os ajustamentos efectuados, a execução das receitas do FCTL, excluindo reservas, cifrou-se nos 787.233 milhares de USD, contra os 897.426 milhares de USD previstos, perfazendo assim, uma execução de 88%.

4.1.1 Receitas Domésticas

Constituem *Receitas Domésticas* as receitas relativas à cobrança de impostos, taxas, multas, vendas, entre outras receitas arrecadadas, bem como as receitas das Instituições Autónomas. As *Receitas Domésticas* são classificadas em *Receitas Fiscais* e *Receitas não Fiscais*.

No mês de Janeiro de 2015 o Ministério das Finanças conduziu através de peritos internacionais a uma avaliação ao sistema fiscal de Timor-Leste com vista à sua reforma. A referida Reforma Fiscal, bem como outras reformas previstas, visam garantir a sustentabilidade orçamental no médio e longo prazo, tendo em conta um equilíbrio entre as receitas e as despesas. Essa reforma passa pelo estabelecimento de legislação relacionada com a cobrança mais eficiente das receitas, visando a modernização dos sistemas informáticos e simplificação dos processos. No entanto, a referida Reforma só poderá trazer resultados concretos nos próximos anos.

Relativamente à execução orçamental, observa-se que as *Receitas Domésticas* arrecadadas em 2014 ascenderam a 170.231 milhares de USD, sendo que as *Receitas Fiscais* representam 74% destas receitas.

A tabela seguinte reflecte a evolução da performance das receitas e a sua relevância no total das receitas domésticas no quadriénio 2011-2014:



Tabela 6 – Peso das receitas no total das receitas domésticas – 2011 a 2014

USD'000

Designação	2011	Peso	2012	Peso	2013	Peso	2014	Peso
Receitas Fiscais	73,013	69%	96,526	64%	104,771	69%	125,591	74%
Receitas Instituições Autónomas	17,119	16%	19,362	13%	22,167	15%	25,008	15%
Outras Receitas não Fiscais	15,627	15%	19,996	13%	24,158	16%	19,632	11%
Total Receita Doméstica	105,759	100%	135,884	100%	151,095	100%	170,231	100%

Fonte: Declarações Financeiras Consolidadas anuais - 2011, 2012, 2013 e 2014

Observa-se, através da tabela anterior, uma tendência de crescimento das receitas domésticas, embora desacelerado, que se deve, fundamentalmente, ao aumento das receitas fiscais.

Da análise do *Mapa Resumo de Receitas* das Declarações Financeiras Consolidadas Anuais do FCTL, verifica-se que a maior parte das receitas, tanto fiscais como não fiscais, apresenta taxas de execução acima dos 100%, à semelhança dos anos anteriores, fazendo com que a execução global das receitas domésticas se situasse nos 102%. Ora, tendo em conta os inúmeros desvios verificados entre a previsão e a execução durante os vários anos, mantém-se a Recomendação tecida no RPCGE de 2011, e repetida nos RPCGE de 2012 e de 2013.

Recomendação n.º 1

Que sejam orçamentadas todas as receitas de acordo com os princípios da unidade e universalidade orçamentais estabelecidos na LOGF.

Isenções e Perda de Receitas

Compete à Direção Nacional de Conformidade da Direção Geral das Alfândegas *determinar o montante de receitas não cobradas devidos a isenções ou benefícios fiscais, e ainda, garantir que as isenções fiscais são aplicadas de acordo com a lei.*

Da Ação *in-loco* efectuada junto da Direção Nacional de Conformidade da Direção Geral das Alfândegas, constatou-se que aquela Direção Nacional não efetua o levantamento de todas as importâncias que não dão entrada nos cofres do Estado por via de concessão de isenções fiscais às empresas, ONGs e embaixadas, ministérios e pessoas individuais. Do mesmo levantamento efetuado junto da DNID, verificou-se que igualmente esta direção não conhece o valor total de isenção de impostos que são anualmente concedidos às empresas, e não se efetua o devido controlo das obrigações impostas às empresas, ONG's e outros beneficiários por via de isenções concedidas.

As isenções fiscais constituem um importante agregado para a análise da sustentabilidade fiscal pelo que esta informação tem de ser conhecida e devidamente analisada em termos de benefícios alcançados em torno da sociedade e sector da economia. A política Fiscal tem de estar devidamente alinhada a estas particularidades. Todavia, aquela Direção Nacional de Conformidade dispõe de informação de todas as entidades/beneficiários a quem foram concedidas tais isenções.



Além das isenções concedidas, foi efetuado um levantamento de ponto de situação de implementação da legislação no que concerne a cobranças de receitas pelo MJ, MNEC, MCIA, SERVE, e verificou-se que são concedidas algumas isenções sobre o pagamento de taxas e emolumentos. Conforme Lei Orgânica aprovada pelo Decreto-Lei n. 9/2014, de 19 de Março, alínea f) do n. 2 do art. 32 refere-se que o MNEC, através da Direção Nacional para Vistos, deve assegurar a aplicação da Tabela de emolumentos consulares e recolha das respetivas receitas em articulação com os serviços competentes. Da Ação *in-loco* efetuada verificou-se que não foram definidas em Tabela aprovada os emolumentos a serem estabelecidos nos Serviços Consulares a fim de serem cobradas receitas do Estado pelos serviços prestados, conduzindo em perdas de receitas, pelo que o mesmo acontece relativamente a taxas não cobradas pelo Ministério da Justiça - Direção de Registo e Notariado.

De 2000 a 2014 as receitas cobradas pela Direção Nacional de Terras e Propriedades do Ministério da Justiça totalizaram 26.888.679,08 USD, cobradas através do contrato de arrendamento de terras e propriedade do Estado. O total de receitas cobradas em 2014 ascende os 3.462 milhares de USD contra os 2.706 milhares de USD apresentados no Mapa Resumo de Receitas de 2014. Na Direção Nacional de Registo e Notariado, as Receitas Cobradas em 2014 por via de emissão de passaportes são as seguintes:

1. Passaportes Comuns: 896.070 USD
2. Passaportes Serviços: 34.200 USD
3. Passaportes Diplomáticos: 12.215 USD
4. Passaportes Estrangeiros: 130.000 USD

4.1.1.1 Fiscais

A *Receita Fiscal* subdivide-se em 2 grandes rubricas: *Impostos sobre Mercadorias e Outros Impostos*.

Essas receitas são registadas nos sistemas informáticos SIGTAS (*Standard Integrated Government Tax Administration System*) e ASYCUDA (*Automatic Systems Customs Data*) mas ainda não se encontram integrados no sistema *Free-balance* o que dificulta a consolidação da informação geral da execução orçamental, embora tenham sido tomadas medidas para o efeito, que passam pela criação de uma fonte de entrada de vários sistemas informáticos permitindo a sua ligação ao *Free-balance*.

Excluindo reservas de dinheiro e empréstimos, as *Receitas Fiscais* de 2014 representam cerca de 74% das *Receitas Domésticas* e 16% do total das receitas executadas através do FCTL.



Tabela 7 - Receita Fiscal prevista vs. realizada em 2014

USD'000					
Receitas Fiscais	Orçamento Inicial	Orçamento Final	Execução	Peso	% de execução
Impostos sobre mercadorias	70,498	70,498	67,493	64%	96%
Imposto sobre Vendas	17,818	17,818	14,545	12%	82%
Direitos de Consumo	37,342	37,342	39,584	32%	106%
Direitos de importação	15,338	15,338	13,364	11%	87%
Outros impostos	49,607	49,607	68,098	46%	117%
Empregados do Governo	3,706	3,706	1,271	1%	34%
Outros empregados	5,724	5,724	15,374	12%	269%
Imposto corporativo	13,481	13,481	7,992	6%	59%
Imposto Especial de retenção	22,230	22,230	30,129	24%	136%
Imposto sobre serviços	4,073	4,073	3,215	3%	79%
Outros impostos	293	293	116	0%	40%
Total de receitas fiscais	120,006	120,006	126,691	100%	106%

Fonte: Declarações Financeiras Consolidadas Anuais e Contas do FCTL de 2011, 2012 e 2014

A maior parcela das receitas fiscais provém de *Direitos de Consumo* (39.584 milhares de USD) que representam cerca de 32% das receitas fiscais cobradas em 2014.

Verifica-se uma certa incoerência entre a informação apresentada da receita de *Empregados Do Governo* e da receita de *Outros Empregados* tendo esta questão sido suscitada no RPCGE de 2013. Apresenta-se a seguir a evolução destas duas receitas de 2012 a 2014:

Tabela 8 - Variação da receita sobre o rendimento individual de 2012 a 2014

Designação	2012			2013			2014		
	Previsão	Execução	Desvio %	Previsão	Execução	Desvio %	Previsão	Execução	Desvio %
Imposto de Empregados do Governo	0	749	-	1,112	901	-19%	3,706	1,271	-66%
Imposto de Outros Empregados	7,820	6,602	-16%	7,797	7,938	2%	5,724	15,374	169%

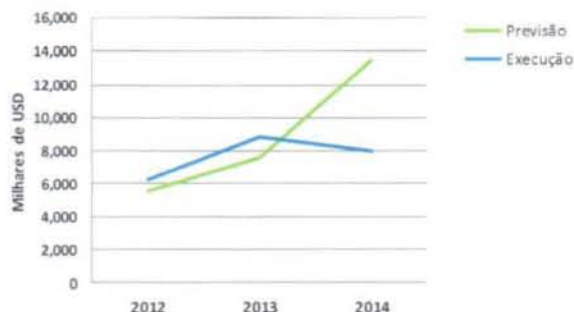
Fonte: Declarações Financeiras Consolidadas Anuais e Contas do FCTL de 2012, 2013 e 2014

Observa-se que não existe uma evolução sólida e consistente entre a estimativa e a cobrança destas receitas, sendo que não foram encontradas justificações para tal. O imposto sobre o salário dos empregados do Governo é retido pelo MF enquanto o imposto sobre os empregados do sector privado é entregue pelos contribuintes ao Tesouro do Estado pela via de auto-liquidação. De acordo com a Lei n.º 8/2008, de 30 de Julho, estes impostos são definidos como *imposto sobre salários*. Da análise aos ficheiros sobre serviços profissionais extraídos do *Free-balance* e testes efetuados aos mesmos, verifica-se que para um mesmo contribuinte são retidos impostos ora através do código *Empregados do Governo* e ora através do código de *Outros Empregados*. Não foram encontradas evidências de definição clara entre estas duas receitas para efeitos de registos, mais precisamente quanto aos trabalhadores por conta do Governo, tanto permanentes, agentes contratados nacionais e internacionais.

No que respeita ao *Imposto corporativo*, verifica-se uma diferença elevada entre a execução de 2013 e a previsão de 2014, como se vê na Figura abaixo:



Figura 1 – Previsão vs. Execução das receitas de imposto corporativo entre 2012 e 2014



Assim, em sede de Verificação *in-loco* foi solicitado junto de diversas entidades, o ponto de situação do registo das empresas, do licenciamento das mesmas e dos impostos pagos. Da análise dos documentos fornecidos pelo SERVE, DGE, DNID, MCIA, MJ, verifica-se que em 2013 o total de empresas registadas foi de 3854 contra os 4518 em 2014, tendo sido concedidas licenças em 2013 a 7817 empresas contra 9787 em 2014. Estes aumentos de registos e licenças de 2013 a 2014 não justificam a elevada previsão de receitas de imposto corporativo, contrapondo a diminuição dos valores alocados aos programas de infra-estruturas, as isenções concedidas, e as dificuldades na fiscalização por parte da DNID dos verdadeiros valores de impostos devidos pelas empresas. Em geral, não foram encontradas evidências junto da DNO dos fatores determinantes que estiveram na origem desta estimativa optimista, apesar de nos anos anteriores a execução ter sido sempre ligeiramente superior à previsão.

A maior receita da rubrica *Outros Impostos* respeita ao *Imposto Especial de Retenção* cuja cobrança foi de 30.129 milhares de USD e refere-se ao imposto retido nas despesas efectuadas por via de contratos de aprovisionamento público relativos à construção. Observa-se que enquanto a receita relativa ao *Imposto Especial de Retenção* apresenta um desvio positivo de 36% em relação à meta traçada, a receita de *Imposto Corporativo* ficou 41% aquém do previsto. No que respeita ao *Imposto Especial de Retenção*, este refere-se às retenções nos pagamentos efectuados através dos Fundos Especiais e de serviços de transportes, minerais e outros (Lei n.º 8/2008, art.º 53º).

Não existe harmonização na classificação de receitas relativas a impostos directos no seio do Ministério das Finanças e nem existe um mecanismo eficaz de consolidação da receita cobrada pela Direcção Nacional de Impostos Domésticos e pela Direcção Geral do Tesouro, conforme referido em pareceres anteriores.

Ainda nos pareceres anteriores foi suscitada a questão do registo da receita da sub-rubrica de *outros impostos*, dentro da rubrica *Outros Impostos*, sendo que à data esta questão não foi resolvida, tendo sido registado um total de 116 milhares de USD.

A Tabela que segue ilustra a evolução da receita fiscal total de 2011 a 2014:



Tabela 9 - Evolução da receita fiscal de 2011 a 2014

Milhões USD

Receita	2011	2012	2013	2014	Var 2012/2011	Var 2013/2012	Var 2014/2013	Var 2014/2011
Receitas Fiscais	72	96	105	125	33%	9%	19%	74%
Impostos sobre mercadorias	50	61	61	67	22%	0%	10%	34%
Outros impostos	22	35	44	58	59%	26%	32%	164%
PIB Petrolífero	3,261	2,821	-	-	-13%	-	-	-
PIB Não Petrolífero	1,071	1,155	1,220	1,307	8%	6%	7%	22%
Inflação média a preços correntes	13.5%	11.9%	11.2%	0.5%	-12%	-5%	-96%	-96%

Fonte: Declarações Financeiras Consolidadas Anuais e Contas do FCTL de 2011, 2012, 2013 e 2014. BCTL DNE

Nota: Os dados relativos aos PIB para 2013 e 2014 e à inflação para o ano 2014 são provisórios

Tendo em conta a informação acima, as *receitas fiscais* tem vindo a crescer muito acima do valor da inflação que, por outro lado, tem vindo a diminuir no período compreendido entre 2011 e 2014.

O crescimento das *receitas fiscais* deve-se sobretudo ao crescimento do *Imposto Especial de Retenção* que aumentou de 7.369 milhares de USD em 2011 para 30.129 milhares de USD em 2014, estando este aumento na sua maioria relacionado com a execução dos projetos de infra-estruturas.

4.1.1.2 Não Fiscais

As *Receitas Não Fiscais* aqui analisadas englobam as taxas, multas, juros e outras receitas, bem como as receitas cobradas pelas *Instituições Autónomas*.

Em 2014 o valor arrecadado de *receitas não fiscais* ascende a 44.643 milhares de USD tendo sofrido ligeira diminuição em relação ao ano de 2013 onde atingiu 46.325 milhares de USD. A tabela que segue demonstra a evolução destas receitas no quadriénio 2011-2014:

Tabela 10 - Evolução da receita não fiscal de 2011 a 2014

USD'000

Receita	2011	2012	2013	2014	Var 2012/2011	Var 2013/2012	Var 2014/2013	Var 2014/2011
Receitas Não Fiscais	32,746	39,389	46,325	44,643	20%	18%	-4%	36%
Taxas e pagamentos de utilização e outras receitas não fiscais	15,561	19,885	24,061	19,617	28%	21%	-18%	26%
Juros	66	142	97	18	115%	-32%	-81%	-73%
Instituições Autónomas	17,119	19,362	22,167	25,008	13%	14%	13%	46%

Fonte: Declarações Financeiras Consolidadas Anuais e Contas do FCTL de 2011, 2012, 2013 e 2014

As receitas das *Instituições Autónomas* tende a crescer desde 2011. Da análise do *Mapa Resumo de Receitas* das Declarações Financeiras Anuais de 2014 constata-se que a maior parte das Receitas apresenta desvios consideráveis, tanto positivos como negativos, em relação à meta traçada sendo de salientar a fraca cobrança da receita relativa a *Dividendos, lucros e ganhos* (taxa de execução de 14% à semelhança do ano anterior).

No que respeita à receita relativa a *Venda de Arroz e Outras receitas não fiscais*, verifica-se uma certa oscilação entre a previsão e a execução das mesmas no período abaixo indicado:



Tabela 11 - Evolução da receita devenda de arroz e outras receitas não fiscais de 2010 a 2014

USD'000

Designação	Ano 2010		Ano 2011		Ano 2012		Ano 2013		Ano 2014	
	Previsão	Execução	Previsão	Execução	Previsão	Execução	Previsão	Execução	Previsão	Execução
Venda de Arroz	20,100	12,614	10,000	1,002	800	4,364	2,505	4,179	143	560
Outras receitas não fiscais	1,229	10,256	1,100	1,599	3,320	1,244	211	7,910	535	5142

Fonte: OGE 2010 a 2014, Declarações Financeiras anuais Consolidadas do FCTL de 2010 a 2014.

Nos termos da "NICSP Base de Caixa" (pontos 1.9.8 alínea c), 1.9.12, 1.9.13 e 1.9.14, páginas 1496 a 1498) quando ocorram diferenças materiais entre o orçamento e a sua execução devem as mesmas ser justificadas, o que não aconteceu na apresentação da "CGE" de 2014, à semelhança dos anos anteriores pelo que se mantém a recomendação tecida no RPCGE de 2011, de 2012 e de 2013.

Recomendação n.º 2

Que seja apresentada toda a justificação para todas as diferenças materiais existentes entre o orçamento inicial, o final e a execução da receita e da despesa.

À semelhança dos anos anteriores, as *Outras Receitas não Fiscais* apresentam valores consideráveis quando comparados com o total do agrupamento de receitas de *Taxas e Pagamento de Utilização e Outras*. Assim, grande parte da receita não fiscal não é especificada em rubrica própria, o que não vai ao encontro do princípio da especificação emanado na LOGF, justificado, segundo informações prestadas no MF, por registos de receitas depositadas e não identificadas bem como pelo facto de haver registos de receitas de reposição de fundos de anos anteriores.

Encontrava-se em curso em 2014 uma inspecção à RTTL,EP e ainda encontravam-se previstas a realização de mais duas até ao final daquele ano pelo Gabinete de Inspeção e Auditoria (GIA) do MF, com o objectivo de analisar a colecta de receitas não fiscais pelas entidades que arrecadam receitas do Estado tendo em vista a prevenção da utilização das receitas antes do seu depósito nas "contas bancárias oficiais" o pode levar à existência de receitas e despesas não reflectidas nas demonstrações financeiras, em violação dos princípios da unidade e universalidade orçamentais e da não compensação, previstos nos arts. 4.º e 5.º da LOGF.

Foram ainda implementadas outras medidas como a elaboração dos Relatórios Mensais de cobrança das receitas pelas *Instituições Autónomas* em que e os mesmos têm de ser remetidos para o Ministério das Finanças para efeitos de controlo. Apesar destas medidas tomadas, mantém-se pertinente a Recomendação tecida no RCGE de 2011, de 2012 e de 2013.

Recomendação n.º 3

Que haja maior controlo sobre a cobrança e registo das receitas em numerário pelas entidades que arrecadam estas e as utilizam sem passar pelo depósito na conta bancária oficial.



4.1.2 Receitas de Capital

A *Receita de Capital a partir do Fundo Petrolífero* resulta da “receita bruta, incluindo a *Receita Tributária de Timor-Leste derivada de operações petrolíferas, incluindo prospecção, pesquisa, desenvolvimento, exploração, transporte, venda e exportação de petróleo e outras actividades com estas relacionadas*”, cfr. alínea a) do n.º 1 do art. 6º da Lei n.º 9/2005, de 3 de Agosto, alterada pela Lei n.º 12/2011, de 28 de Setembro.

Durante as verificações *in-loco* realizadas, constatou-se que são efectuadas Projeções de Fluxo de Caixa que determinam o *timing* da necessidade de financiamento dos fundos que servem de base para os pedidos de levantamento de capital do Fundo Petrolífero (FP) e, conforme necessidade comprovada, são efectuados levantamentos de capital no Fundo Petrolífero e os valores são depositados na Conta bancária do Fundo Consolidado de Timor-Leste (FCTL) no BCTL e posteriormente é processada a transferência às respectivas contas bancárias dos Fundos Especiais no BCTL.

Os levantamentos de capital do FP e consequentemente as transferências aos Fundos Especiais pela totalidade dos montantes das dotações aprovadas pelo OGE só acontecem se os planos assim o indicarem tendo em conta a capacidade de execução dos fundos até ao final do ano. A Lei que aprova o OGE de 2014, n.º 6 do art. 8º prevê a rectificação do OGE, diminuindo o respectivo montante total se se *preveja que a taxa de execução orçamental venha a ser inferior a 80%*.

Em 2014 a receita proveniente do Fundo Petrolífero foi arrecadada a 81%, como se pode ver na tabela que segue:

Tabela 12 - Receita de Capital realizada durante o ano 2014

milhões USD							
Receita de Capital	Orçamento Final	1º Trimestr e	2º Trimestr e	3º Trimestr e	4º Trimestr e	Total realizada	Taxa Execuça o
Receita de Capital a partir do FP	902.9	0	0	340	392	732	81%

Fonte: Relatórios trimestrais de Execução Orçamental de 2014, OGE 2014

Observa-se que nos dois primeiros trimestres não foi efectuado levantamento de capital do FP, tendo sido utilizado o saldo das contas dos fundos que transitou do ano de 2013 para 2014 para a execução orçamental durante aquele período. Devido ao facto de se ter levantado o valor de 99.700 milhares de USD do FP acima do RSE, apesar de autorização expressa na Lei n. 4/2014, mantém-se a recomendação tecida no RPCGE de 2012 e 2013.

Recomendação n.º 4

Que haja melhor gestão da tesouraria aquando do processamento dos levantamentos do Fundo Petrolífero principalmente quando os montantes previstos englobam excedentes relativos ao Rendimento Sustentável Estimado (RSE).



4.2 Receitas do Fundo das Infra-estruturas

O orçamento alocado ao FI para o ano 2014 é de 368.551 milhares de USD com recurso a saldo transitado, novas dotações recebidas do FCTL e de empréstimos. Segundo o "Mapa Execução Orçamental Global"² do "Relatório do Director Geral do Tesouro" foram consideradas como receitas do FI o montante de 310.696 milhares de USD (que corresponde ao valor da despesa executada/montante utilizado).

No entanto, à semelhança dos anos anteriores, da análise das Declarações Financeiras do FCTL e dos "Fundos Especiais", constata-se que não foram especificados naquele documento os seguintes valores que, apesar de não terem sido espelhados no OGE, correspondem a execução da receita do FI, como sendo:

- 20 milhares de USD de Juros Bancários;
- 214.768 milhares de USD de saldo transitado utilizado, apesar da autorização por via do OGE ter sido de apenas 202.905 milhares de USD, tendo em conta as estimativas então efetuadas;
- 15.825 milhares de USD respeitantes ao valor de capital executado (receita) por via de empréstimos;
- 154 milhares de USD de pagamentos efectuados pelo FCTL em nome do FI.

Na Tabela 13 apresenta-se o valor total das receitas do FI corrigidos, que ascenderam a 310.767 milhares de USD:

Tabela 13 - Receitas do FI

Receita Fundo Infra-estruturas	Orç. Inicial	Orç. Final	USD '000	
			Execução Receita	% Taxa Execução
1. Transferências do FCTL	134,595	134,595	80,000	59.4%
2. Juros Bancários	-	-	20	-
3. Saldo 2013	202,905	202,905	214,768	105.8%
4. Empréstimo	31,051	31,051	15,825	51.0%
5. Pagamentos FCTL em nome do FI	-	-	0	-
6. Pagamentos FDCH em nome do FI	-	-	154	-
Total Receita FI	368,551	368,551	310,767	84.3%

Fonte : Declarações financeiras Anuais do FI-2014, OGE 2014

Considerando os ajustamentos efectuados, a execução da receita do FI para 2014 atingiu os 84,3%. Acrescenta-se que as receitas dos Juros Bancários não foram incluídas no Orçamento de 2014 para acrescer às dotações do FI bem como no Mapa de Execução Orçamental Global do FI, à semelhança dos anos anteriores. Todavia, os valores relativos aos Juros Bancários e Pagamentos feitos pelo FCTL em nome do FI foram considerados na "Declaração de Receitas e Pagamentos em Dinheiro" do FI.

Importa acrescentar que a 31/12/2013 o saldo final reconciliado da conta do FI no BCTL era de 256.351 milhares de USD, ou seja, saldo disponível em conta apesar das estimativas orçamentais apontarem para o valor de 202.905 milhares de USD. Assim, foram utilizados na execução orçamental, conforme tabela anterior, um total de 214.768 do saldo transitado, tendo sido utilizado em excesso o valor de 11.863 milhares de USD não autorizado pelo OGE e nem pelas alterações orçamentais efetuadas.

² A pgs. 9 das Demonstrações Financeiras do ano 2014 do FI.



Conforme a tabela anterior, encontrava-se prevista um total de dotação orçamental, incluindo empréstimos, no valor de 368.551 milhares de USD para o FI sendo que esse valor englobava montantes de saldos transitados de 2013 e de recursos provenientes do FP, conforme demonstrado na Tabela 2. Isto quer dizer que do valor previsto de 902.900 milhares de USD a ser levantado do FP, 134.595 milhares de USD seriam transferidos para a conta do FI. No entanto, os levantamentos de Capital do FP efectivamente realizados em 2014 totalizaram apenas os 732.000 milhares de USD (81% do previsto) tendo sido transferido ao FI o total de 80.000 milhares de USD pelo facto de haver disponibilidade suficiente no banco (saldo transitado do ano 2013) para a realização das despesas em curso.

4.3 Receitas do Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano

No Orçamento para o ano de 2014 foi aprovado um total de dotações para o FDCH no valor de 40.000 milhares de USD, dos quais 3.079 milhares de USD correspondem ao saldo não utilizado do ano 2013 e 36.921 milhares de USD da dotação original do próprio ano.

Nas Demonstrações Financeiras do FDCH, no "Mapa Execução Orçamental Global", foram consideradas receitas concretas do FDCH no valor de 34.753 milhares de USD, pelo que foram deduzidas o valor de 247 milhares de USD, ao contrário do princípio da não compensação e o princípio do equilíbrio emanados na LOGF.

Constata-se, da análise das Declarações Financeiras do FCTL e dos "Fundos Especiais", que não foram especificados naquele documento os seguintes valores de receita do FDCH:

- 15 milhares de USD de Juros Bancários;
- 3.079 milhares de USD de saldo transitado;
- 19 milhares de USD de pagamentos efectuados pelo FCTL em nome do FDCH;
- 440 milhares de USD de pagamentos efectuados pelo FI em nome do FDCH.

No entanto, na "Declaração de Recebimento e Pagamento" foi considerado como recebimento, o montante de 35.000 milhares USD transferido do FCTL, Juros e Rendimento no valor de 15 milhares de USD e os pagamentos do FCTL e FI efetuados em nome do FDCH.

A Tabela 14 apresenta os valores totais das receitas do FDCH corrigidos, que ascenderam a 38.553 milhares de USD:

Tabela 14 - Receitas do FDCH

USD '000				
Receita Fundo Desenvolvimento Capital Humano	Orç. Inicial	Orç. Final	Execução Receita	% Taxa Execução
1. Transferências do FCTL	36,921	36,921	35,000	94,8%
2. Juros Bancários e outros rendimentos	-	-	15	-
3. Saldo 2012	3,079	3,079	3,079	100,0%
4. Empréstimo	-	-	-	-
5. Pagamentos FCTL em nome do FDCH	-	-	19	-
6. Pagamentos FI em nome do FDCH	-	-	440	-
Total Receita FDCH	40,000	40,000	38,553	96,4%

Fonte: Declarações financeiras Anuais do FDCH-2014, OGE 2014

A execução da receita do FDCH para 2014, considerando os ajustamentos efectuados, atingiu os 96,4%.



Importa acrescentar que, uma vez que sejam consideradas, a título de regularização, como receita e despesa os pagamentos efectuados por um fundo em nome do outro, devem as *Declarações Financeiras* reflectir, nas declarações da Despesa, quais os projectos financiados por esta via, o que igualmente não aconteceu para o ano 2014.

5 Análise da Execução Orçamental da Despesa

A Lei do OGE para 2014, pela alínea b) do seu art. 2.º, aprova “o total das despesas por agrupamentos, incluindo as verbas a serem transferidas do Orçamento Geral do Estado para os serviços e fundos autónomos...”.

Através do *Aviso de Autorização de Despesas (AAD)* emitido pelo Director do Tesouro, autoriza-se aos ministérios e secretarias do Estado a *gastar ou a comprometer-se a gastar dotações ou parte de dotações orçamentais* (art. 39.º da LOGF). Após aprovação do OGE, através do Decreto do Governo n. 1/2014, de 12 de Fevereiro, foram estabelecidas as regras necessárias à execução do Orçamento Geral do Estado para 2014. Refere o art. 5 do Decreto acima que os *Avisos de Autorização de Despesas (AAD)* são automaticamente atualizados no *Sistema Informático de Gestão Financeira*.

De acordo com as análises aos Relatórios de Inspeção e Auditoria dos órgãos de controlo interno, referido no Ponto 1.2, bem como da *Deloitte*, verifica-se que estes órgãos têm actuado no sentido de analisar procedimentos instituídos, se os pagamentos foram efetuados de forma regular, bem como situações laborais dos funcionários e agentes do Estado.

A actuação dos órgãos de controlo interno é fundamental no contexto em que várias entidades públicas, apesar de disporem de gabinete de auditoria interna, apresentam sistema de controlo interno inadequado às suas atividades, o que pode conduzir em práticas irregulares e muitas vezes a pagamentos indevidos. Da análise dos referidos Relatórios extrai-se que há um vasto incumprimento na condução do processo de aprovisionamento, bem como na gestão do fundo de maneo. Assim,

Recomendação n.º 5

Que as entidades públicas instituam manuais de procedimentos e de controlo interno.

5.1 Cumprimento das Normas e Legislação em vigor

5.1.1 Decreto-Lei de Aprovisionamento Público

Para efeitos da realização de despesas com vista à aquisição de bens e serviços ou à execução de obras, destinadas à satisfação das necessidades das entidades da administração directa e indirecta do Estado tendo em vista a boa gestão dos recursos financeiros, é efectuado o procedimento de Aprovisionamento Público que se rege através do Decreto-Lei n.º 10/2005, de 21 de Novembro, e respectivas alterações.



Através do Decreto-Lei n. 1/2010, de 18 de Fevereiro, foi descentralizado o procedimento de Aprovisionamento, tendo o Ministério das Finanças emitido as Guias de Boas Práticas (GBP) para auxílio das entidades na condução dos procedimentos de aprovisionamento público. Estas Guias refletem de forma resumida e estruturada o enunciado no Regime Jurídico de Aprovisionamento (RJA).

Na Nota 8 às "Declarações Financeiras Consolidadas" do FCTL é feita referência ao incumprimento processual a nível de processo de Aprovisionamento e pagamentos. Nas notas 7 e 8 às "Declarações Financeiras Consolidadas" do FDCH e do FI o mesmo comentário é registado, à semelhança dos anos anteriores, ou seja, situação que perdura por vários anos sem evidências de melhorias que garantam a racionalização dos fundos do Estado.

Em 2012, o Auditor Independente *Deloitte ToucheTohmatsu Limited*, efetuou uma auditoria sobre o Sistema de Aprovisionamento implementado em várias instituições públicas no período compreendido entre 01 de Janeiro de 2009 a 30 de Junho de 2011, tendo sido detetados vários incumprimentos das normas legais. Assim, no âmbito do presente Relatório e Parecer, durante o ano de 2015 foram efetuadas várias ações de Verificação *in-loco* junto de alguns ministérios selecionados, a fim acompanhar as recomendações do Relatório de Julho de 2012 do Auditor Independente e aferir sobre o cumprimento das referidas Guias de Boas Práticas (GBP). Além destas verificações outras auditorias financeiras foram conduzidas e que revelam a situação do aprovisionamento conduzido durante o ano de 2014.

No decorrer do trabalho de campo a Equipa verificou que não haviam manuais de procedimentos internos aprovados e as Guias de Boas Práticas emitidas pelo Ministério das Finanças (MF) não eram totalmente seguidas, sendo esta área de aprovisionamento uma das mais críticas e transversal na execução do Orçamento do Estado. Em geral, a situação característica nas diversas entidades verificadas e auditadas prende-se com:

- ✓ Não existência de um sistema de controlo interno adequado relativamente a área do aprovisionamento público;
- ✓ Aquisições efetuadas durante o ano sem serem devidamente planeadas;
- ✓ Deficiências na constituição do júri, apreciação das propostas e elaboração dos relatórios de avaliação;
- ✓ Os valores máximos estimados para referência do aprovisionamento não são determinados com base em preços de mercado (*market survey*) não garantindo assim uma adequada relação preço-qualidade, apontando-se para largas divergências entre os preços contratuais e os preços de mercado;
- ✓ Grande parte das despesas é efetuada com base em contratos celebrados por via de adjudicação direta;
- ✓ Os concursos públicos internacionais, não são publicados nos jornais de circulação internacional, condicionando o acesso a potenciais fornecedores e não permitindo a concorrência de fornecedores variados;
- ✓ Não eram elaborados Planos e nem Relatórios Anuais de Aprovisionamento.

Neste sentido, é imprescindível o estabelecimento de procedimentos de controlo que assegurem que a despesa pública é realizada em obediência à lei e aos princípios de boa gestão, como sejam os de economia, de eficiência e de eficácia, bem como intensificar a atuação dos gabinetes internos de Inspeção e auditorias dos ministérios e entidades autónomas. Face ao exposto, e ao que se disse nos anos anteriores, e pelo facto de nenhuma medida eficiente de controlo foi tomada no sentido de melhorar o processo de



aprovisionamento descentralizado, a par do estabelecimento em 2015 pelo MF da elaboração do Plano Anual de Aprovisionamento, mantém-se actual a recomendação tecida no RPCGE de 2011, de 2012 e de 2013.

Recomendação n.º 6

Que sejam desenvolvidos esforços adicionais ao nível das instituições públicas com responsabilidades na condução de processos de aprovisionamento, no sentido de ser assegurado o cumprimento da lei, bem como dos "Guias de Boas Práticas" elaboradas pelo Ministério das Finanças de modo a que se estabeleça um equilíbrio entre a taxa de execução orçamental e o cumprimento criterioso das normas do aprovisionamento.

Recomendação n.º 7

Que se proceda à avaliação anual do cumprimento da legislação do aprovisionamento e daquelas "boas práticas", designadamente, no que se refere à elaboração e inclusão nos documentos de prestação de contas do "Relatório Anual de Aprovisionamento" ("Guia de Boa Prática 8").

5.1.2 A Celebração dos Contratos Públicos

O Regime Jurídico dos Contratos Públicos (RJCP) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 12/2005, de 21 de Novembro, veio definir as regras básicas que se aplicam a todos os contratos públicos outorgados pelas entidades públicas da RDTL. Define-se, através do art. 3 do RJCP, que o contrato público é o *negócio jurídico bilateral, no qual pelo menos uma das partes é pessoa colectiva de direito público, que tem como objectivo a satisfação das necessidades com fins públicos (...).*

Através das ações de verificação *in-loco* efetuadas e auditorias no âmbito da fiscalização concomitante e referidas no Ponto 1.2, verifica-se que regra geral não há um cumprimento rigoroso do RJCP pelas entidades públicas objeto de análise no que concerne à celebração dos contratos públicos e demais instrumentos similares, mais precisamente no que respeita:

- ✓ *Contratos não assinados e não paginados devidamente;*
- ✓ *Contratos sem indicação de preço, o que impede a identificação da entidade competente para aprovar o procedimento e assinar o contrato;*
- ✓ *Contratos celebrados em língua estrangeira sem tradução para uma das línguas oficiais;*
- ✓ *Contratos sem indicação da prestação de garantias e nem de garantias de execução e qualidade;*
- ✓ *Parcelamento com o mesmo fornecedor de contratos de fornecimento de um único objecto não respeitando o princípio da unidade da despesa;*
- ✓ *Celebração de inúmeras adendas dos contratos, sem que os contratos originais as permita, sendo que algumas adendas incluem novamente parte dos valores anteriormente previstos e não se altera as datas de vigência de contratos, bem como adendas cujos valores são muito acima do valor inicial;*
- ✓ *Vários contratos são assinados para efeitos de pagamento através do sistema Free-balance, sendo que muitos contratos são assinados antes da cabimentação da verba (através do CPV), o que compromete o Estado antes da verificação da verba disponível, contrária ao disposto no n.º 1 do art.º 2º do Decreto do Governo n.º 1/2014, de 12 de Fevereiro, que diz que a assinatura de*



contratos sem cabimento orçamental gera responsabilidade política, financeira, civil e criminal (...).

Recomendação n.º 8

Que seja respeitado o Regime Jurídico dos Contratos Públicos no momento da celebração dos contratos públicos e demais instrumentos geradores de despesa pública, bem como o Decreto anual de Execução Orçamental.

5.1.3 Despesas efetuadas com base em Letras de Crédito/Advance Payment

As Letras de Crédito são instrumentos utilizados internacionalmente nos pagamentos quando os mesmos se respeitam a relações de mercados de importação e exportação e por forma a garantir ao fornecedor que as obrigações e preço contratuais serão cumpridos.

Através do art.º 8º do Decreto do Governo n.º 1/2014, de 12 de Fevereiro, foram estabelecidas as regras a serem seguidas aquando dos pagamentos processados por via de *crédito escriturário e garantia bancária*. O procedimento de emissão das letras de crédito segue o circuito normal do pagamento de uma despesa (no sistema) enquanto a libertação das verbas, que podem ser parciais, segue outros trâmites. O mecanismo de processamento dos pagamentos por esta via passa pelo envio do pedido de emissão de L/C ao MF que por sua vez autoriza e submete ao BCTL para transferência de fundos ao banco comercial onde a empresa detém conta bancária. O banco comercial por sua vez recebe a transferência de dinheiro mas o coloca indisponível na conta do beneficiário até autorização do BCTL mediante cumprimento das obrigações contratuais confirmadas pelas entidades e pelo MF.

Importa acrescentar que a transferência é efetuada ao banco comercial antes da confirmação da recepção dos bens. Assim, este procedimento tem de ser praticado de forma eventual principalmente quando as L/C revestem carácter do tipo irrevogáveis, e como tal garantem maior segurança ao fornecedor do que ao Estado e estão associadas comissões elevadas. Das verificações *in-loco* efetuadas, verifica-se que são devolvidos pelos bancos comerciais vários pedidos de libertação de verbas transferidas (LVTS) por conta de Letras de Crédito emitidas, o que evidencia falhas no controlo efetuado a acrescer ao facto de que nos meses de Novembro e Dezembro representaram cerca de 60% e 27%, respetivamente, dos valores debitados em conta bancária do FCTL no BCTL. Isto significa que uma boa parte do orçamento executado deve-se a este mecanismo e não devido à capacidade das entidades em executar o orçamento como ditam as regras, como sejam contra a recepção dos bens/serviços prestados.

Recomendação n.º 9

As instituições relevantes têm de atuar no sentido de evitar ou reduzir as discrepâncias no processamento das Letras de Crédito, para evitar pagamentos irregulares através de libertação das verbas cativadas pelos bancos comerciais.



5.1.4 Anulações vs. Devoluções de pedidos de pagamento

O sistema de controlo interno dos ministérios visitados em sede de verificação *in-loco* apresenta várias deficiências conduzindo a processamento de pedidos de pagamento sem o devido controlo. Os ministérios não têm manuais de procedimentos internos sendo que as actividades quotidianas são efetuadas mediante práticas instituídas. Das verificações efetuadas, das análises dos documentos de despesas, do confronto com os ficheiros extraídos do *Free-balance*, verificou-se que inúmeros pedidos de pagamentos (PRT) foram devolvidos pelo MF para serem corrigidos e reenviados novamente ao MF. Verificou-se ainda que vários CPV e obrigações processadas são anulados resultando noutros cabimentos cujos valores diferem consideravelmente do inicial, sendo por várias vezes justificados por novos procedimentos de aprovisionamento aprovados.

Refere-se no Relatório de Monitorização de Pagamentos do Tesouro de Janeiro a Agosto de 2014 da DGT do MF que as razões principais para a devolução de solicitações de pagamentos a ministérios prendem-se com *solicitações de pagamentos de aprovisionamento sem Relatório de Recepção e Inspeção anexas*, bem como incumprimentos de outros requisitos tais como código de vendedor, contrato inválido, ausência de número de factura, montante incorrecto, entre outros. Refere ainda o mesmo Relatório que a taxa média de solicitação de pagamentos devolvidos é de 9,45% entre Janeiro e Agosto de 2014, apesar de considerável redução em relação ao período homólogo anterior.

5.1.5 Organização da X Cimeira da CPLP

Em 2014 Timor-Leste organizou, através do MNEC, um grande evento – A Cimeira da CPLP, sendo que este evento era uma atividade conhecida e prevista.

Através do Livro 1 do Orçamento Geral do Estado (OGE) de 2014 foi alocado o valor de 3,9 milhões de USD na categoria de bens e serviços *para financiar a presidência timorense da CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa), o grupo de trabalho do Ex-Secretário Geral e programas Ministeriais relativos à CPLP*. O orçamento foi alocado às *Dotações para Todo o Governo*, cujo acesso pelo MNEC era difícil para a devida execução, sendo que a discriminação das atividades/despesas a realizar e que somam aquele montante não se encontra espelhada no orçamento aprovado. Durante o ano vários pedidos de *virements* foram submetidos ao MF sendo que esta prática pode comprometer as atividades já planeadas pelos serviços do MNEC, sendo que haviam verbas alocadas nas *Dotações de Todo Governo* para o efeito. No entanto, haviam igualmente indefinições quanto à utilização da verba alocada à X Cimeira da CPLP entre o MNEC e o MF.

Houve um fraco planeamento bem como fraca coordenação entre o MNEC e o Ministério das Finanças a fim de identificarem as necessidades e estabelecerem os períodos para iniciar e executar os devidos procedimentos de aprovisionamento resultando assim em que quase todas



as aquisições tivessem sido efetuadas por via de adjudicação direta para dar cumprimento aos prazos da realização da referida Cimeira.

5.2 Fundo Consolidado de Timor-Leste

O FCTL compreende a totalidade das despesas e receitas dos Ministérios e seus serviços, bem como das entidades autónomas identificadas no Ponto 6.4 com exclusão das despesas e receitas que dizem respeito ao FI e ao FDCH.

5.2.1 Despesas por Categorias Económicas

O total de despesas do FCTL previstas no OGE para o ano de 2014 foi de 1.091,5 milhões de USD. As despesas executadas ascenderam a 991,5 milhões de USD, tendo aumentado em 19% em relação ao ano anterior, e a taxa de execução orçamental se situou nos 91%, como se vê a seguir:

Tabela 15 - Despesas estimadas vs executadas - FCTL

Despesa FCTL	2014						2013	Var. 14/13
	Orçamento Inicial	Alterações	Orçamento Final	Execução Despesa	% Total Despesa	Taxa de Execução	Execução Despesa	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (4) / (3)	(7)	
Salários e Vencimentos	176.8	0.9	177.728	162.5	16%	91%	141.8	16%
Bens e Serviços	440.3	12.6	452.936	423.5	43%	94%	357.5	18%
Transferências	335.5	-25.5	309.97	291.5	29%	94%	197	48%
Capital Menor	52.1	10.9	63.047	53.3	5%	85%	39.9	34%
Capital e Desenvolvimento	86.8	10	87.819	80.6	6%	89%	99.6	-39%
Total	1,091.5	0.0	1,091.5	991.5	100%	91%	835.9	19%

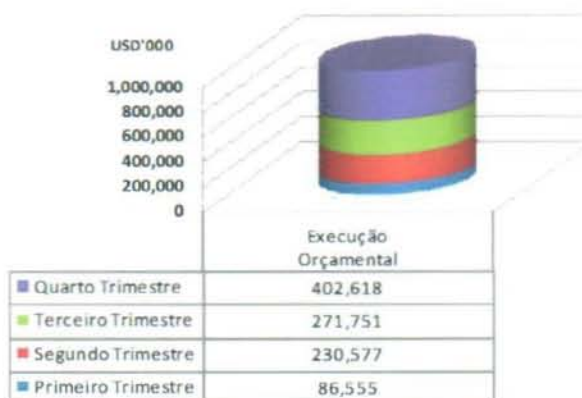
Fonte: Declarações Financeiras Consolidadas Anuais e Contas do FCTL – anos financeiros de 2013 e 2014

Observa-se que as despesas da categoria de *Bens e Serviços* é o que apresentou melhor execução ao contrário da categoria *Capital Desenvolvimento*. As *Transferências Públicas* sofreram alterações para menos a favor essencialmente dos *Bens e Serviços* e de *Capital Menor*. Conforme verificações realizadas, não é prática nas entidades efetuarem alterações orçamentais com o objectivo de processar pagamentos de despesas transitadas de anos anteriores, o que compromete a execução do orçamento corrente. Os *salários e vencimentos* e os *Benefícios pessoais* totalizaram os 278 milhões de USD contra os 166 milhões de USD de receitas domésticas, pelo que o aumento destas despesas tem de ser acompanhado do aumento das receitas domésticas.

Da análise dos Relatórios de Execução Orçamental Trimestrais dos últimos anos, tem-se verificado que a execução tem sido acentuada no último trimestre do ano, o que aconteceu também para o ano de 2014. Durante o quarto trimestre de 2014 foram executadas o equivalente a 41% do total das despesas do FCTL, sendo que grande parte foi efetuada através das L/C conforme atrás referido:



Figura 2 – Despesas executadas por trimestre através do FCTL



Por outro lado, evidencia-se um certo desequilíbrio das despesas efectuadas durante os quatro trimestres do ano, à semelhança dos anos anteriores, o que significa que a maior parte do orçamento é executada no final do ano, o que pode pôr em causa o adequado controlo orçamental e potenciar pagamentos indevidos/irregulares bem como montantes avultados em trânsito durante o mês de Janeiro seguinte.

5.2.1.1 Salários e Vencimentos

Os salários e vencimentos executados atingiram o total de 162,5 milhões de USD e taxa de execução de 91% (peso de 16% do total das despesas do FCTL) e aumentaram em cerca de 14,6% em relação ao ano anterior. Os salários e vencimentos (não incluindo os salários pagos através da categoria de *bens e serviços-serviços profissionais*) representam cerca de 95% das receitas domésticas.

À semelhança dos anos anteriores, as *Declarações Financeiras Consolidadas Anuais* de 2014 englobam informação do número de pessoal por departamento do Governo, cumprindo assim uma exigência da LOGF, alínea f) do n.º 2 do art. 45º. O número total de pessoal em 2014 ascendeu os 40.265 (dos quais 16.469 pertencentes ao Ministério da Educação) contra os 33.822 funcionários e agentes do ano de 2013.

Verifica-se uma certa melhoria no processamento dos salários, uma vez que a partir do mês de Junho de 2014, iniciou-se o processamento da folha de pagamentos dos funcionários temporários.

5.2.1.2 Bens e Serviços

As despesas relativas a *Bens e Serviços* executadas representam 43% das despesas do FCTL.

Da análise do Mapa das despesas globais do FCTL apresentado nas *Declarações Financeiras Consolidadas Anuais* verifica-se que sete rubricas da categoria *Bens e Serviços* apresentaram



taxas de execução acima dos 100%, sendo de salientar a rubrica de *Deslocações locais* (123%) e *Deslocações ao estrangeiro* (139%). Atendendo que apenas existem definidos no *Free-balance* controlos a nível de categorias de despesas e não a nível de *items* por entidade, que a execução orçamental tem de reflectir os planos de actividades propostos e que nos anos transactos situações idênticas se verificaram, reitera-se a recomendação tecida no RPCGE de 2013.

Recomendação n.º 10

Que sejam estabelecidos mecanismos de controlo das despesas a nível de items por entidade.

Deslocações ao Estrangeiro

As despesas com *Deslocações ao Estrangeiro* atingiram uma taxa de execução de 139%, ou seja, 39% acima do limite autorizado.

Existe um deficiente planeamento das actividades relacionadas com as deslocações ao estrangeiro fazendo com que sejam solicitados bilhetes por via oral, sendo em vários casos analisados, através de aquisição directa (parciais) e não por via de aprovisionamento efetuado, incluindo os bilhetes adquiridos no âmbito de execução de projetos de desenvolvimento de capital humano.

As Ajudas de Custo por deslocações em serviço ao estrangeiro, em 2014, eram reguladas pelo Decreto-Lei n.º 23/2008, de 21 de Julho. Refere-se no seu preâmbulo que *estas ajudas têm como pressuposto e finalidade exclusiva, a atribuição de uma compensação aos funcionários públicos e membros dos órgãos de soberania, pelas despesas por estas suportadas com alojamento, alimentação, transportes, telefones, lavandaria e outros associados com a estadia, em consequência de deslocações ao estrangeiro, ao serviço do Estado, devendo, pois, ser entendidos como um complemento à remuneração*. No entanto, em sede de Verificação, constatou-se que as deslocações ao estrangeiro são contempladas com *perdiem* ao pessoal e também são processados adiantamentos, conduzindo a duplicação de pagamentos, em vários casos analisados, fazendo-se dos adiantamentos (procedimento eventual) uma prática corrente, apesar da lei referir que esses pagamentos têm de ser eventuais, contrária ao Decreto do Governo n.º 1/2014.

Recomendação n.º 11

Que as deslocações ao estrangeiro sejam suportadas apenas por perdiems nos termos definidos e mediante excepções previstos na legislação, por via de adiantamentos devidamente justificados.

Outros Serviços Diversos

A análise efectuada às *Declarações Financeiras Consolidadas Anuais do FCTL*, mostra que a rubrica *Outros Serviços Diversos* (rubrica que deve ter um carácter residual) apresenta valores elevados tanto em termos previsionais (50.116 milhares de USD iniciais e alterado para 33.977



milhares de USD) como a nível de execução (29.008 milhares de USD), à semelhança dos anos anteriores.

Da Verificação *in-loco* efectuada procedeu-se à análise das despesas registadas na subrubrica de *Outros Serviços Diversos* da categoria *Bens e Serviços* de vários ministérios cfr. referido anteriormente e constatou-se que a maioria das despesas refere-se a pagamentos relativos a manutenção de equipamentos, serviços de *catering*, limpeza, internet, publicidades, fotocópias, realização de conferências/workshops. Verificou-se que várias contratações a fornecedores de *catering* são efetuadas por ajuste directo, através de inúmeras adendas, sendo que a informação constante do *Portal E-Procurement* comprova estes procedimentos.

No entanto, devido à importância que esta despesa relativa ao *catering* representa na categoria de *bens e serviços* bem como, outras despesas, o seu registo através da despesa da rubrica de *outros serviços diversos* não observa o princípio da especificação emanado na LOGF. Assim, mantém-se pertinente a recomendação tecida no RPCGE de 2012 e 2013:

Recomendação n.º 12

Que se faça o levantamento das despesas registadas em Outros Serviços Diversos que têm sido pagas durante os últimos anos e se preveja essas despesas em rubricas orçamentais próprias, em cumprimento do princípio da especificação consagrado na LOGF.

Por outro lado, de acordo com o artigo 43º da LOGF, “o *Ministro das Finanças estabelece sistemas de classificação para fins de registo do orçamento e contabilidade... que permitam uma análise de despesas por organização, função e categoria económica*” tendo em conta os requisitos de classificação de base de caixa. Entretanto, até agora só foi estabelecido um Quadro de Contas que se assemelha a um classificador e no entanto, não tem descritivo das rubricas e tem sofrido alterações frequentes a acrescer ao facto de não ter sido aprovado em diploma oficial. Verifica-se que em 2013, por ocasião da reestruturação do Governo, o referido Quadro de Contas foi alterado para ajustar a classificação orgânica (Circular n.º 001/GMF/II/2013) e o mesmo foi actualizado no Sistema Financeiro *Free-Balance*. No entanto, a par da recomendação acima, e enquanto não for aprovado o Plano Oficial de Contabilidade de Timor-Leste, segue a seguinte recomendação e anteriormente tecida no RPCGE de 2013.

Recomendação n.º 13

Que seja estabelecido e aprovado o documento que define a classificação para fins de registo do orçamento e contabilidade que facilitem o controlo dos gastos pelo Governo e permitam uma análise de despesas por organização, função e categoria económica, nos termos do artigo 43º da LOGF.

5.1.1.3 Transferências

O OGE define Transferências Públicas como sendo o montante global que um Órgão pode gastar em Subvenções Públicas e pagamentos consignados. Através desta categoria de despesas os pagamentos são classificados em três grandes rubricas: *Benefícios Pessoais*, *Concessões Públicas* e *Concessões Públicas de Capital*.



As transferências públicas executadas em 2014 ascenderam a 291.542 milhares de USD (aumento de 47% em relação ano a ano 2013), contra o valor de 309.971 milhares de USD no orçamento final após alterações, o que perfaz uma taxa de execução de 94%. As alterações orçamentais efetuadas a esta categoria de despesa representam cerca de 8,2% do valor inicial e foram reforçadas sobretudo as categorias de *Bens e Serviços* e de *Capital Menor*, cfr. atrás referido.

A rubrica mais representativa das transferências refere-se a *Concessões Públicas*, justificado sobretudo pelas transferências efetuadas ao ZEESM (Zona Especial de Economia Social de Mercado) e Região Administrativa Especial Oe-cusse Ambeno (RAEOA), ao passo que no ano 2013 o valor mais representativo das transferências referia-se a pagamentos de *Benefícios Pessoais*, que são maioritariamente executados pelo Ministério da Solidariedade Social através de pensões a veteranos, idosos, bolsa da mãe, incapacidade física, vítimas de desastres naturais, entre outros.

As transferências ao RAEOA e ZEESM corresponderam a um total de 20.500 milhares de USD e foram processadas no último trimestre do ano, e como tal não foi totalmente utilizado até 31 de Dezembro tendo o saldo sido de 19.888 milhares de USD³ que transportaram para o ano seguinte, sendo que este montante foi incluído no total da execução das transferências (mas não foi executado), e uma vez que não foi gasto deveria ter sido consolidado na Conta Geral de 2014.

Além destas transferências efetuadas, foram processadas transferências, conforme previsto no OGE, a outras entidades públicas como sendo, AMRT, IPG, ACTL, sendo que as Declarações financeiras não consolidam as despesas efetivamente efetuadas por estas instituições.

As despesas com Transferências Públicas representam a parcela de 29,4% das despesas do FCTL executadas em 2014.

As Subvenções Públicas são reguladas pelo Decreto do Governo n.º 1/2009, de 18 de Fevereiro. Nos termos do n.º 2 do art.º 1º deste Decreto, *considera-se subvenção pública toda e qualquer importância financeira atribuída, a partir de verbas do Orçamento de Estado, qualquer que seja a designação ou modalidade adotada ao sector público e não público através do Órgão do Governo que dispõe da respetiva dotação na categoria de transferências públicas*. Estas subvenções compreendem as compensações por prestação de serviços de interesse geral através de financiamentos feitos a entidades públicas e não públicas nos termos da alínea a) do n.º 3 do art.º 1º do diploma referido.

Encontra-se previsto no art.º 3º do mesmo Diploma que seja constituída uma Comissão de subvenções públicas composta pelo membro do Governo responsável pela área das finanças, que preside, e pelo membro ou membros do Governo competentes, de acordo com a tutela do respetivo fundo, sendo que esta Comissão seria encarregue pela análise e aprovação das subvenções públicas, e prevê-se ainda a constituição do respetivo Secretariado Técnico. No entanto, esta Comissão e o Secretariado Técnico nunca foram constituídos pelo tem sido os próprios ministérios quem vem processando estes apoios. No entanto, verifica-se que outras entidades como a SEPFOPE, MCIA, ASC concedem apoios a grupos comunitários, o que pode conduzir em duplicação de apoios.

³ Extraído do Relatório da execução do Fundo de Transferência Pública de 2014 do RAEOA e ZEESM.



A fim de minimizar o risco de sobreposição e duplicação de apoios e benefícios, segue a seguinte recomendação.

Recomendação n.º 14

Que seja constituída a Comissão de Subvenções Públicas e o respetivo Secretariado Técnico, nos termos previstos no Decreto do Governo n.º1/2009.

A SEPFOPE vem desenvolvendo o Programa de Emprego Rural (PER) através de verbas de transferências e o mesmo foi analisado em sede de Verificação. As contratações no âmbito da implementação deste Programa foram na sua maioria efetuadas por via de ajuste direto a companhias locais. No entanto, algumas atividades foram efetuadas em Dili e como tal, incoerente com o objetivo do Programa, apesar de ter sido solicitado pelas autoridades locais com justificação de carácter urgente, além do facto de efetuar tarefas que seriam da competência do Ministério das Obras Públicas.

Devido ao facto de não haver um Classificador de Despesas que enquadre e descrimine (por classes) as transferências às diversas entidades públicas e privadas, não permite uma análise detalhada dos valores que são transferidos às diversas instituições sem fins lucrativos ou com fins lucrativos. As instituições sem fins lucrativos dependem da contribuição voluntária de terceiros para que as suas necessidades de financiamento sejam supridas.

De acordo com as Finanças Públicas, as transferências apresentam uma forma de apoio sem contrapartida ou condição (fundo perdido), enquanto os subsídios (às sociedades comerciais) têm de ser condicionados, sendo que ambos têm de ser analisados de forma diferenciada uma vez que os subsídios são considerados para certas análises macroeconómicas.

Das análises efetuadas *in-loco* verificou-se que vários pagamentos efetuados através da categoria de Transferências não representam apoios concedidos, mas sim valores respeitantes a aquisições de bens e serviços, e como tal não foram executados através de rubrica própria.

5.2.1.4 Capital Menor

As despesas com capital menor representam 5% das despesas do FCTL de 2014 e aumentaram em 33,3% de 2013 a 2014. As despesas com *Aquisição de veículos* representaram cerca de 33,3% do total das despesas de *Capital Menor* de 2014 seguido das despesas com *Mobiliário e Acessórios*.

Da análise das Declarações de Despesas do FCTL verifica-se que esta categoria de despesa foi reforçada com verba equivalente a 21% do valor inicial, atingindo um orçamento alterado de 63,1 milhões de USD pelo que a execução foi de 84%, tendo, por outro lado, melhorado a performance em relação ao ano de 2013 onde tinha atingido apenas 72%.



5.2.1.5 Capital e Desenvolvimento

A rubrica de maior expressão da categoria *Capital e Desenvolvimento*, no montante de 60,7 milhões de USD, é a relativa a *Activos de Infra-estruturas* com uma execução de 59,2 milhões de USD. Esta categoria de despesa foi executada a apenas 69% através do FCTL.

5.2.1.6 Despesas de Contingência

As despesas de contingência, segundo o n.º 3 do art. 7.º e o art. 37.º da LOGF, têm de ser urgentes, imprevistas, não previsíveis e inadiáveis.

Nos termos da alínea j) do n.º 2 do art. 45.º da LOGF (na redacção dada pelo art. 87.º da LOCC), o relatório final sobre a Conta Geral do Estado deverá conter “*detalhes das despesas de contingência*”.

As Declarações Suplementares de 2014 apresentam detalhes sobre as despesas de contingência realizadas no valor 16.561 milhares de USD, conforme a regra estabelecida. Da análise dos pagamentos efetuados através das *Dotações de Todo Governo*, verifica-se que a informação apresentada encontra-se conforme, embora tenha sido apresentada em grandes detalhes e não muito especificados.

A tabela que segue descreve as despesas de contingência efectuadas por categorias económicas de despesas do FCTL:

Tabela 16 - Despesas de contingência do FCTL

Contingência	2014				2013		USD'000 Var. 14/13 (6)=(2/5)
	Orçamento	Execução	% Total	Taxa de	Execução		
	Final (1)	Despesa (2)	Despesa (3)	Execução (4)=(3)/(2)	Despesa (5)		
Salários e Vencimentos	0.0	0.0	0%	-	-	-	-
Bens e Serviços	14,875	14,475	87%	97%	8,269	75%	
Transferências	0.0	0.0	0%	-	2,045	-	
Capital Menor	2,087	2,086	13%	100%	73	2758%	
Capital e Desenvolvimento	0.0	0.0	0%	-	56	-	
Total	16,962	16,561	100%	98%	10,443	59%	

Fonte: Mapa Despesas por Itens - Todo o Governo das Declarações Financeiras Consolidadas Anuais do FCTL, 2013 e 2014

Accounting Analysis Detail Report 2014 - Dotações de Todo Governo

O valor de 16.962 milhares de USD de despesas de contingência que consta do Orçamento Final e imputados à categoria *Bens e Serviços* e de *Capital Menor* provém das Dotações de Todo o Governo. A nível geral as despesas de contingência do FCTL aumentaram em cerca de 59% de 2013 a 2014 e representam cerca de 1,6% das despesas totais do Estado, ou seja, inferior ao limite de 5% dos gastos totais impostos através da alínea i) do n.º 3 do art.º 22.º da LOGF.

5.2.2 Despesas por Funções

A análise das despesas na perspectiva funcional permite identificar as áreas onde o Governo direciona a sua actividade tendo em conta as necessidades gerais da população. Os serviços



prestados pelos órgãos do Estado, serviços e fundos autónomos concorrem com as respectivas despesas para essa classificação.

Na tabela seguinte apresenta-se a despesa de 2014 do FCTL por "Funções" tendo em conta as categorias alocadas:

Tabela 17 - Despesa do FCTL por funções vs categorias

USD'000

Funções	Recorrentes			Capital		Total	(%)
	Salários e Vencimentos	Bens e Serviços	Transferências	Capital Menor	Capital e Desenvolv.		
Serviços Públicos Gerais	35,765	219,933	118,447	20,021	35,878	430,044	43.4%
Defesa	9,512	20,055	0	9,612	303	39,482	4.0%
Ordem Pública e Segurança	21,579	36,218	558	4,850	1,198	64,403	6.5%
Assuntos Económicos	15,984	42,422	43,046	9,649	21,852	132,952	13.4%
Protecção Ambiental	329	521	202	8	0	1,061	0.1%
Habitação e Comunidade	-	-	-	-	-	-	-
Saúde	24,220	24,323	9,015	1,848	-	59,406	6.0%
Lazer, Cultura e Religião	1,402	3,820	5,952	1,159	102	12,435	1.3%
Educação	52,355	53,244	4,451	4,520	467	115,037	11.6%
Protecção Social	1,342	22,990	109,871	1,617	859	136,679	13.8%
Total Despesas FCTL	162,490	423,527	291,542	53,283	60,659	991,501	100.0%

Fonte: Declarações Financeiras Consolidadas Anuais e Contas do FCTL 2014

Observa-se que as funções relativas aos "serviços públicos gerais", à "protecção social" "educação" e aos "assuntos económicos" têm consumido maior parcela do orçamento do fundo consolidado, cerca de 82,2% de toda a despesa realizada em 2014 através do FCTL.

5.2.3 Despesas por Entidades

As despesas executadas em 2014 pelas entidades de reporte que compõem as Declarações Financeiras do FCTL constam da seguinte tabela:



Tabela 18 - Despesas do FCTL por entidades

Entidades	2014						milhões de USD	
	Orçamento Inicial	Alterações	Orçamento Final	Execução Despesa	% Total Despesa	% Taxa de Execução	2013 Execução Despesa	Var. 2014/2013
	(1)	(2)	(3) = (1)+(2)	(4)	(5)	(6) = (4)/(3)	(7)	(8)=(4)/(7)
Presidente da República	9.5	0.0	9.5	8.3	1%	87%	5.9	41%
Parlamento Nacional	15.4	0.0	15.4	12.7	1%	83%	12.2	5%
Primeiro Ministro	102.8	0.0	102.8	93.8	9%	91%	83.7	12%
Vice PM Coordenador dos Assuntos Sociais	1.6	0.0	1.6	1.6	0%	98%	1.1	45%
Min. Estado e da Presidência do Conselho de Ministros	27.2	0.0	27.2	27.0	3%	99%	4.1	567%
Sec. Estado Cons. Ministros	3.9	0.0	3.9	2.2	0%	57%	1.3	79%
Sec. Estado Assuntos Parlamentares	0.2	0.0	0.2	0.2	0%	78%	0.2	-13%
Sec. Estado Comunicação Social	2.0	0.0	2.0	1.8	0%	90%	1.5	19%
Sec. Estado Fortalecimento Institucional	2.0	0.0	2.0	1.7	0%	86%	0.6	-
Sec. Estado Apoio Promoção sector Privado	3.0	0.0	3.0	3.0	0%	99%	3.9	-23%
Sec. Estado Política energética							0.0	-
Sec. Estado Promoção da Igualdade	2.6	0.0	2.6	2.4	0%	92%	1.5	56%
Sec. Estado Juventude e Desporto	8.5	0.0	8.5	8.3	1%	98%	4.4	88%
Sec. Estado Política Formação Prof. e Emprego	15.3	0.0	15.3	13.6	1%	89%	11.4	20%
Min. Negócios Estrangeiros e Cooperação	37.1	0.8	37.8	32.4	3%	86%	21.7	50%
Min. Defesa Segurança	69.4	1.5	70.9	68.0	7%	96%	62.5	9%
Min. Finanças	17.5	0.0	17.5	15.5	2%	89%	19.9	-22%
Dotações para todo o Governo	92.9	-2.3	90.7	84.4	9%	93%	36.6	131%
Min. Justiça	21	0.0	21.3	19.9	2%	93%	9.8	102%
Min. Saúde	66.2	0.0	66.2	59.1	6%	89%	57.6	3%
Min. Educação	116.5	0	116.5	110.8	11%	95%	79.2	40%
Min. Adm. Estatal	37.5	0	37.5	37.3	4%	99%	33.0	13%
Min. Economia e Desenvolvimento							0.0	-
Min. Comércio e Indústria e Ambiente	21.4	0	21.4	20.3	2%	95%	15.2	34%
Min. Solidariedade Social	147.1	0.0	147.1	129.0	13%	88%	124.5	4%
Min. Obras Públicas	151.5	0.0	151.5	137.4	14%	91%	48.9	181%
Min. Transportes e Comunicações	8.2	0.0	8.2	5.0	1%	60%	6.4	-22%
Min. Agricultura, Florestas e Pescas	28.0	0.0	28.0	27.0	3%	96%	21.5	25%
Min. Turismo	7.4	0.0	7.4	5.9	1%	79%	5.7	3%
Min. Petróleo Recursos Minerais	11.9	0.0	11.9	11.7	1%	98%	9.1	29%
Tribunais	8.1	0.0	8.1	4.8	0%	60%	3.0	62%
Procuradoria-Geral da República	3.7	0	3.7	3.2	0%	87%	3.1	5%
Provedoria de Direitos Humanos	1.5	0	1.5	1.4	0%	93%	1.2	13%
Radio, Televisão de Timor-Leste	3.7	0	3.7	3.5	0%	93%	3.0	17%
Comissão Nacional das Eleições	9.0	0	9.0	9.0	1%	100%	6.2	44%
Comissão Anti-Corrupção	1.8	0	1.8	1.5	0%	82%	1.3	16%
Comissão da Função Pública	3.8	0	3.8	3.5	0%	92%	3.5	-2%
UNTL	14.9	0	14.9	12.4	1%	83%	9.6	29%
APORTIL, IPe Berlin Nakroma	8.1	0.0	8.1	4.3	0%	52%	2.5	68%
ANATL, EP	2.9	0.0	2.9	2.2	0%	77%	0.6	278%
EDTL							112.2	-100%
IGE, IP	4.9	0.0	4.9	4.7	0%	96%	3.9	22%
SAMES, EP	1.0	0	1.0	0.7	0%	74%	0.6	17%
Total	1,091.4	0.0	1,091.4	991.5	100%	91%	833.9	19%

Fonte: Declarações Financeiras Consolidadas Anuais e Contas do FCTL – anos financeiros de 2013 e 2014

Observa-se que as despesas do Ministério das Obras Públicas, da Solidariedade Social e do Ministério da Educação apresentam maior peso no total das despesas executadas. Verificam-se aumentos consideráveis na execução entre 2013 e 2014 de alguns ministérios como sendo:

- ✓ Ministério das Obras Públicas, justificados essencialmente pela inclusão no seu orçamento das despesas da EDTL;
- ✓ ANTL,EP;
- ✓ Ministério do Estado e da Presidência do Conselho de Ministros, justificados pelas transferências ao RAEOA e ZEESM;
- ✓ Dotações para todo Governo.



Por outro lado, a Secretaria de Estado e Conselho de Ministro, o Ministério dos Transportes e comunicações e a APORTIL apresentaram execuções muito baixas.

5.3 Fundo das Infra-Estruturas

5.3.1 Caracterização, Organização e Funcionamento do FI

De acordo com o Plano Estratégico de Desenvolvimento de Timor-Leste (2011-2030), a construção e manutenção de um leque de infra-estruturas produtivas, nos sectores dos transportes (como estradas, pontes, portos e aeroportos), da água e saneamento, da electricidade, bem como das telecomunicações, constitui condição necessária ao desenvolvimento e modernização do país. No mesmo Plano são ainda definidas as prioridades de investimento público para aquele período.

Tendo em vista a concretização daquele plano foi criado o FI que se destina a financiar programas e projectos plurianuais nas áreas das: a) Infra-estruturas rodoviárias, incluindo estradas, pontes, portos e aeroportos; b) Geradores de energia e linhas de distribuição; c) Telecomunicações; d) Infra-estruturas que promovam a protecção de cheias; e) Instalações de tratamento de água e saneamento; f) Instalações logísticas, incluindo infra-estruturas de armazenamento (n.ºs 1 e 2 do art. 9.º da Lei n.º 1/II).

O FI é em 2014 regulamentado pelo DL n.º 25/2014, de 10 de Setembro que altera o DL n.º 8/2011, de 18 de Março, que estabelece no seu art. 3.º que a respectiva gestão cabe ao seu Conselho Administrativo, que é composto, em regime de permanência pelo Primeiro-Ministro, que preside, pelo Ministro das Finanças e pelo Ministro das Obras Públicas e Ministro dos Transportes e Comunicações. Integram ainda o Conselho de Administração, temporariamente, outros membros do Governo, que tenham relação com os programas e projectos a financiar pelo Fundo (n.º 3 do mesmo artigo).

A criação do FI trouxe alterações no quadro institucional da gestão do aprovisionamento e dos projectos, onde intervêm, além do seu Conselho de Administração, cuja composição e competências se encontram definidas nos artigos 3.º e 4.º do DL n.º 8/2011, as seguintes entidades:

- O Secretariado dos Grandes Projectos (SGP) – responsável por conduzir uma análise detalhada das submissões feitas pelos Ministérios para a inclusão de projectos no FI;
- A Agência de Desenvolvimento Nacional (ADN), criada pelo DL n.º 11/2011, de 23 de Março – supervisiona a implementação dos projectos, valida o seu progresso e leva a cabo o controlo de qualidade;
- A Comissão Nacional de Aprovisionamento (CNA), constituída através do DL n.º 14/2011, de 30 de Março, conduz o aprovisionamento de projectos de grande escala incluídos no FI. É responsável pela emissão de um Aviso de Aprovisionamento, pela avaliação das propostas das diferentes empresas e pela recomendação da empresa com a qual deverá ser assinado contrato.

Através do Diploma Ministerial n.º 9/2011, de 18 de Maio, do Gabinete do Primeiro-Ministro, foi aprovado o "Regimento Interno do Conselho de Administração e o fluxo de processos do Fundo das Infra-estruturas", conforme previsto no art. 16.º do DL n.º 8/2011.



No FI são incluídos os projectos plurianuais e de grande dimensão (acima de 1 milhão de USD).

Em termos de "controlo e responsabilidade financeira" os "Fundos Especiais" estão sujeitos, com as necessárias adaptações, às regras do Título VI da LOGF, o qual dispõe, nomeadamente, sobre matérias como o Parecer sobre a CGE (art. 42.º), os registos de orçamento e contabilidade (art. 43.º), os relatórios sobre a evolução do orçamento (art. 44.º) e o relatório sobre a CGE (art. 45.º). Os "Fundos Especiais" estão sujeitos aos poderes de controlo financeiro e jurisdicional da CC (alínea d) do n.º 1 do art. 3.º da LOCC), bem como, à prestação de contas (alínea h) do n.º 1 do art.º 37.º, da mesma Lei). A forma de prestação de contas é em tudo semelhante à do FCTL, ou seja, terá por base as normas internacionais de contabilidade para entidades do sector público com "contabilidade de caixa" ("NICSP Base de Caixa"), o que aconteceu relativamente às contas de 2014.

5.3.2 Despesas do FI por Programas

O OGE para 2014 aprova um total de dotação orçamental para o Fundo de Infra-Estruturas, incluindo empréstimos e dotações transportadas a partir de 2013, no valor de 368.551 milhares de USD, contra os 604.377 milhares de USD previstos no OGE de 2013 (redução de 39%).

O total das despesas executadas em 2014 contra o orçamento após alterações foi de 310.696 milhares de USD, tendo a taxa de execução global se situado nos 84%, melhorando a performance em relação ao ano de 2013 onde atingiu apenas 35%. As despesas foram executadas com recurso ao saldo transitado de 2013, empréstimos e transferências do FCTL com verbas do FP.

Da leitura da Tabela que segue verifica-se que 59,9% das dotações do FI de 2014 previstas provêm de saldos orçamentais transitados de 2013. A Tabela que segue demonstra a execução dos programas em 2014 comparando com o ano de 2013:



Tabela 19 - Despesas do FI por Programa

USD'000

Programas	Saldo de 2013 no OGE	Aproprações OGE 2014	OGE Original	OGE Final	Despesas executadas	% Total da Despesa	% Taxa de Execução 2014	% Taxa de Execução 2013
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)	(5)	(6)	(7)=(5)/(4)	(8)
Agricultura	3,341	2,492	5,833	9,502	9,494	3.1%	99.9%	35.3%
Água e Saneamento	3,800	2,900	6,700	3,967	3,907	1.3%	98.5%	7.5%
MDG	27,000	-12,000	15,000	5,921	5,920	1.9%	100.0%	-
Edifícios Públicos	12,308	3,819	16,127	9,730	8,926	2.9%	91.7%	11.7%
Educação	5,789	1,383	7,172	5,154	3,880	1.3%	75.3%	26.8%
Energia Eléctrica	40,321	16,027	56,350	138,473	104,529	33.8%	75.5%	65.4%
Desenvolvimento urbano e rural	2,250	3,250	5,500	8,265	8,247	2.7%	99.8%	-
Equipamentos informáticos	3,792	408	4,200	581	545	0.2%	92.2%	2.0%
Saúde	2,729	2,013	4,742	1,973	1,758	0.6%	89.1%	11.7%
Segurança e Defesa	8,735	8,219	16,954	6,345	4,856	1.6%	76.5%	24.5%
Solidariedade Social	267	500	767	1,060	1,055	0.3%	99.5%	69.3%
Taxi Mane	33,070	13,230	46,300	21,809	21,747	7.0%	99.7%	4.1%
Aeroportos	5,967	-417	5,550	219	219	0.1%	100.0%	-
Preparação de Desenhos e Fiscalização de Novos Pro	11,607	-3,800	7,807	1,226	859	0.3%	70.1%	0.3%
Estradas	19,159	30,732	49,891	58,604	56,962	18.4%	97.2%	67.9%
Pontes	3,858	14,801	18,659	11,710	11,329	3.7%	96.7%	57.2%
Portos	4,200	5,025	9,225	9,175	9,169	3.0%	99.9%	11.5
Turismo		2,000	2,000	2,572	1,072	0.3%	41.7%	-
Programa de Desenvolvimento da Região de Oe-cusse	5,192	1,617	6,809	24,001	23,744	7.7%	98.9%	-
Programa de Sector Financeiro	8,870	41,244	50,114	16,840	16,432	5.3%	97.6%	-
Programa do Sector da Juventude e Desporto	650	1,150	1,800	363	292	0.1%	80.4%	-
Sub total	202,905	134,593	337,501	337,501	294,942	95.4%	87.4%	36.5%
Empréstimos - Fundo das Infra-Estruturas (BAD)	1,330	14,421	15,751	15,751	11,964	3.9%	76%	47.0%
Empréstimos - Fundo das Infra-Estruturas (BM)	5,000	0	5,000	5,000	1,506	0.5%	30%	-
Empréstimos - Fundo das Infra-Estruturas (JICA)	1,778	3,522	5,300	5,300	827	0.3%	16%	52.0%
Empréstimos - Fundo das Infra-Estruturas (EXIM)	10,000	-5,000	5,000	5,000	0	0.0%	0%	-
Sub total	18,108	12,943	31,051	31,051	14,297	4.6%	46%	14.0%
Total Despesas FI	221,013	147,536	368,551	368,551	309,239	100%	84%	35.0%

Fonte: Declarações Financeiras Anuais do Fundo das Infra-estruturas - Ano Financeiro de 2013 e 2014

Importa referir que foi efetuado um ajustamento ao valor executado dos projetos com recurso a empréstimos, que passou de 15.754 a 14.297 milhares de USD, sendo que a diferença corresponde ao saldo em conta de empréstimos, conforme Tabela 22.

A maior parcela da despesa do FI executada respeita ao Programa "Energia Eléctrica" com 33,8% da despesa realizada no ano, relativa, essencialmente, a execução do Projeto *Geradores da Central Eléctrica de Hera + Linhas de Distribuição e Transmissão*, à semelhança do ano anterior. Foram executadas durante o ano um total de 12 projectos deste programa sendo que 7 não haviam sido incluídos e previstos no OGE. De referir que estes novos projetos não apresentam valores elevados estimados que comprometa e justifique a variação dos valores alocados neste Programa durante o ano de 2014 (59% do orçamento final deve-se à redistribuição efetuada, sendo o valor final correspondente a 2,45 vezes o valor inicial). No entanto, a execução final deste Programa foi de 75% e representa o peso de 33,6% das despesas do FI de 2014, seguido do Programa de Estradas com uma parcela de 18,3%.

Houve uma melhoria na performance dos projectos com recurso a empréstimos comparativamente ao ano de 2013.

Observa-se que ao contrário do verificado em anos anteriores, em 2014 as taxas de execução dos programas foram superiores quando comparadas com o orçamento final. Isto acontece porque a maioria dos programas sofreu alterações entre os mesmos a fim de serem reforçados principalmente o Programa de Energia Eléctrica e o Programa de Desenvolvimento da Região de Oe-cusse, sendo que maior alteração (redução) deve-se ao Programa de Sector Financeiro e Infra-estruturas de suporte.



No Plano Estratégico de Desenvolvimento de Timor-Leste (2011-2030), encontra-se prevista a construção de casas para pessoas vulneráveis através do Programa dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, tendo sido dada continuidade pelo V Governo Constitucional. A Câmara de Contas procedeu a uma Auditoria ao Programa de MDG e constatou-se que:

Foram ajustados o equivalente a 45,8% do valor inicialmente contratado, através de celebração de três contratos adicionais, durante a execução do Programa. Da auditoria realizada, conclui-se que *foram orçamentados anualmente para este Programa, dotações manifestamente exageradas* face à capacidade demonstrada pela construtora e pelas entidades públicas envolvidas, dando origem em anos anteriores a taxas de execução muito baixas. Refere o Relatório de Auditoria que as causas relacionadas à baixa execução devem-se entre outras causas, ao:

- a. *Elevado grau de desconhecimento por parte das comunidades em relação ao Programa;*
- b. *As dificuldades em encontrar terrenos adequados à construção das casas e que vão ao encontro das preocupações das comunidades, como a proximidade com terrenos agrícolas, o acesso à água e a existência de pontes que facilitem o acesso aos mesmos;*
- c. *O número insuficiente de engenheiros da ADN para supervisionar a execução do Programa.*

Observa-se da Tabela 19 que o orçamento do Programa MDG sofreu redução mais que a metade durante o ano, tendo assim, a taxa de execução sido de 100%.

A nível geral, verifica-se que o orçamento do FI executado não segue o planeamento efetuado e que deu origem ao orçamento inicial, o pode afetar o bom desempenho de todos os programas e projetos que sofreram alterações orçamentais.

Durante o ano de 2014 foram submetidos 21 contratos para a Fiscalização Prévia da Câmara de Contas (sendo que alguns não estavam sujeitos a visto). O montante total destes contratos atingiu os 490,3 milhões de USD para serem executados naquele ano e anos seguintes. Todos os contratos sujeitos a visto foram visados em 2014 pela Câmara de Contas.

5.3.3 Execução Física dos Projectos

A "NICSP Base de Caixa" encoraja as entidades que reportam naquela "base" a divulgar indicadores de desempenho e do cumprimento dos objectivos da gestão pública.

Neste sentido, considerando os fins que estiveram na base da criação do fundo, a natureza da sua actividade, os elevados montantes de investimento público envolvidos e a necessidade de se estabelecer uma relação entre os montantes gastos e os resultados alcançados é fundamental a divulgação de informação adicional.

A execução do OGE tem de traduzir os objectivos do plano do Governo em forma de resultados alcançados. A discrepância entre o OGE e a Execução Orçamental pode ser justificada pela incapacidade dos actores públicos na concretização dos objectivos, por ineficiência, ou outra justificação.

Dos documentos de prestação de contas do FI não consta informação relativa à execução física dos projectos incluídos no mesmo, nem quaisquer outros elementos relativos ao grau de



concretização dos objectivos definidos. No entanto, o Relatório de Actividades Anual do FI apresenta alguns detalhes da execução e ainda o Governo remete ao Tribunal os Relatórios Trimestrais de execução física e financeira dos Projectos.

5.4 Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano

5.4.1 Caracterização, Organização e Funcionamento do FDCH

De acordo com o Plano Estratégico de Desenvolvimento de Timor-Leste (2011-2030), a educação e a formação são as chaves para melhorar as oportunidades de vida do povo de Timor-Leste, sendo, igualmente, vitais para o crescimento e desenvolvimento económico do país.

Tendo em vista a concretização daquele plano foi criado o FDCH que se destina a financiar programas e projectos plurianuais de formação dos profissionais timorenses em sectores estratégicos de desenvolvimento tais como a justiça, saúde, educação, infra-estruturas, agricultura, turismo, gestão petrolífera e gestão financeira, entre outros, que incluem actividades e acções a realizar em Timor-Leste e a participação de cidadãos timorenses em formações fora do país, incluindo bolsas de estudo para cursos universitários e de pós-graduação (n.ºs 1 e 4 do art. 9.º da Lei n.º 1/II).

O FDCH foi regulamentado pelo DL n.º 12/2011, de 23 de Março, que estabelece, no seu art. 3.º, que a respectiva gestão cabe ao seu Conselho Administrativo, que é composto pelo Primeiro-Ministro, que preside, o Ministro das Finanças, o Ministro da Justiça, o Ministro da Educação, o Secretário de Estado dos Recursos Naturais e o Secretário de Estado da Formação Profissional e Emprego. Podem ainda integrar o Conselho de Administração outros membros do Governo e demais entidades relevantes que tenham relação com os programas e projectos a financiar pelo "fundo" (n.º 3 do mesmo artigo).

Através do Diploma Ministerial n.º 9/2011, de 13 de Abril, do Gabinete do Primeiro-Ministro, foi aprovado o "Regimento Interno do Conselho de Administração e o fluxo de processos do Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano", conforme previsto no art. 17.º do DL n.º 12/2011.

5.4.2 Despesas do FDCH por Programas

Através do OGE de 2014, foi aprovado um total da dotação orçamental para o FDCH no valor de 40.000 milhares de USD. O Relatório Anual de 2014 do Secretariado Técnico de Desenvolvimento de Capital Humano (STDCH) refere que foram contemplados um total de 20.886 beneficiários dos vários programas, dos quais 11.131 foram formados no âmbito do programa de *Formação Profissional*. A Tabela que segue descreve a execução dos programas do FDCH em 2014:



Tabela 20 - Despesas do FDCH por programas

USD'000						
Programas	Orçament o Final	Execução Despesas	Peso da Despes a	% Taxa de Execução	% Taxa de Execução 2013	Beneficiari os do FDCH
Formação Profissional	9.897	8.640	25%	87%	126.8%	11.131
Formação Técnica	4.450	2.645	8%	59%	44.5%	3.109
Bolsas de Estudo	22.882	21.597	61%	94%	76.1%	2.856
Outros tipos de Formação	2.771	2.288	7%	83%	82.3%	3.770
Sub Total	40.000	35.170	100%	88%	81.3%	20.866

Fonte: Demonstrações Financeiras de 2014 do FDCH; Relatório Anual de 2014 do STFDCH

Observa-se que a maior parte das despesas do FDCH respeita ao Programa "Bolsas de Estudo" sendo que mais de metade dos bolseiros pertence à área da Saúde. O programa "Bolsas de Estudo" foi executado a 94%. Mais de metade do valor das bolsas de estudo é gerida pelos próprios ministérios, sendo que não foram estabelecidos junto do STDCH procedimentos uniformes no que respeita a transferências de montantes de bolsas de estudo a beneficiários.

Relativamente ao Programa de *Formação Profissional*, o mesmo foi executado a 87% enquanto o programa de *Formação Técnica* ficou apenas nos 59%. Não foram definidas diretrizes claras sobre as características dos projetos a serem incluídos no Programa de *Formação Profissional* e no Programa de *Formação Técnica*, sendo que os projetos de Desenvolvimento de Capital Humano aprovados até então não respeitam o estabelecido no Diploma Ministerial n.º 9/2011, de 13 de Abril, ou seja, definição de projecto enquanto actividade concreta.

O Programa *Outros Tipos de Formação* apresenta 83% de execução. No entanto, observa-se os *Outros Tipos de Formação* são categorizados como um Programa do FDCH que compõe um conjunto de projetos a serem desenvolvidos. Alguns projetos executados pelo FDCH não têm igualmente, designação específica, definição clara das atividades/projetos a que lhe são imputadas, conforme referido em pareceres anteriores e comprovados em sede de verificação *in-loco*.

Nos termos da LOGF, n.º 4 do art.º 3º, "programa significa uma realização importante das actividades relativa à prestação de serviços a um objectivo, um resultado ou um grupo específico...", ou seja, um programa deve ter uma designação concreta e diferenciada.

O Secretariado Técnico do Desenvolvimento de Capital Humano não procede à certificação dos recebimentos por parte dos beneficiários, sendo que foram efetuadas várias devoluções por parte do Ministério das Finanças de pagamentos processados durante o ano.

São apresentados saldos orçamentais negativos transitados do ano anterior de vários projectos do FDCH o que demonstram falhas na comunicação e controlo por parte do Secretariado Técnico do Desenvolvimento de Capital Humano e do Ministério das Finanças.

O Secretariado Técnico do Desenvolvimento de Capital Humano não efetua um controlo rigoroso de pagamentos solicitados pelas entidades, respeitantes a formações de curta duração, não contínua não plurianual e que não se enquadram num projeto específico e devidamente aprovado. Assim, e pelo facto de, segundo Informações recolhidas em sede de Verificação *in-loco*. O mesmo acontece por causa de limitações nos Recursos Humanos, situação referida no RPCGE de 2013. Assim, segue a seguinte recomendação.



Recomendação n.º 15

Dotar o STDCH de meios humanos suficientes e capazes para o desempenho das missões a que lhe foi conferido.

As despesas de funcionamento (correntes) do Secretariado Técnico do Desenvolvimento de Capital Humano são processadas através do Fundo e as mesmas não se encaixam no âmbito de investimento em capital humano e não se enquadram na natureza e os fins para que foi criado o Fundo. No entanto, estas despesas têm sido evidenciadas no Livro 6 do OGE.

Da análise dos Relatórios trimestrais de execução orçamental, verifica-se uma certa incoerência entre os projetos executados e os apresentados nas Declarações Financeiras Anuais. Verifica-se da análise da *Demonstração Detalhada de Despesa por Projecto do FDCH* que as despesas totalizaram 35.170 milhares de USD, sendo que vários projectos apresentam valores negativos na execução das despesas, contrariando os princípios de contabilidade base caixa. Os valores negativos referem-se a adiantamentos pendentes considerados irre recuperáveis (114 milhares de USD). O valor total gasto pelo FDCH em 2014 e que respeitam as despesas com capital humano ascende assim a 35.284 milhares de USD, após ajustamentos.

Durante o ano de 2014 foram acreditadas mais 11 entidades no FDCH (passando de 17 a 26), sendo que as dotações de 2013 eram de 42 milhões de USD contra os 40 milhões de USD do ano 2014, apesar do aumento referido do número de entidades.

A nível geral verifica-se que 27 dos 81 projetos apresentados na *Demonstração Detalhada de Despesa por Projecto do FDCH* apresentam execuções muito acima da meta traçada dos 100%, ou seja, executados sem a devida reprogramação.

5.4.3 Indicadores de Desempenho

Dos documentos de prestação de contas do FDCH não consta informação relativa ao grau de concretização dos objectivos definidos, no que se refere, por exemplo, ao número de acções de formação realizadas e estágios pagos ao abrigo do Fundo. Em 2015 encontrava-se em curso por parte do STDCH um levantamento do ponto de situação dos projetos executados até então, a fim de serem reavaliados os projetos executados e os respetivos resultados alcançados.

A "NICSP Base de Caixa" encoraja as entidades que reportam naquela "base" a divulgar indicadores de desempenho e de cumprimento dos seus objectivos.

Neste sentido, e considerando os fins que estiveram na base da criação do Fundo, a natureza da sua actividade, os montantes de investimento público envolvidos e a necessidade de se estabelecer uma relação entre os montantes gastos e os resultados alcançados é fundamental a divulgação de informação adicional acerca do FDCH. No entanto, o OGE de 2014 traz informação acerca dos resultados alcançados no ano de 2013 mas não foi apresentado nas Demonstrações Financeiras de 2014 do FDCH nenhuma informação adicional. Apesar daquela



informação constar do OGE, a mesma tem de ser apresentada na CGE pelo que se mantém a Recomendação formulada no RPCGE de 2011, de 2012 e de 2013.

Recomendação n.º 16

Que passe a constar dos documentos de prestação de contas informação relativa aos resultados alcançados, nomeadamente, no que se refere ao número de acções realizadas e de estágios pagos ao abrigo do FDCH.

6 Análise Global da Execução do Orçamento Geral de Estado

6.1 Perímetro de Consolidação das Contas

A análise global da execução do OGE requer a análise conjunta das despesas e receitas realizadas pelo FCTL e pelos Fundos Especiais (FI e FDCH), uma vez que o Governo não presta contas de forma consolidada, conforme já analisado no Ponto 3.

Conforme Nota 1 e 2 das Notas às Declarações Financeiras Consolidadas, o fundo consolidado engloba:

- Ministérios do Governo central;
- Electricidade de Timor-Leste (EDTL);
- Administração de Aeroportos e Navegação Aérea de Timor-Leste, EP (ANATL);
- Administração Portuária de Timor-Leste, IP (APORTIL);
- Instituto de Gestão de Equipamentos, IP (IGE);
- Serviço Autónomo de Medicamentos e Equipamentos de Saúde, EP (SAMES);
- Rádio e Televisão de Timor-Leste, EP (RTTL);
- Universidade Nacional de Timor-Leste (UNTL).

De acordo com a *Nota 1*, não se encontram abrangidas no FCTL, uma vez que "(...) são constituídas sob leis distintas" (folhas 17), as seguintes entidades:

- Fundo Petrolífero de Timor-Leste;
- Banco Central de Timor-Leste;
- Timor GAP, EP;
- Banco Nacional de Comércio de Timor-Leste, (BNCTL);
- Autoridade Nacional do Petróleo de Timor-Leste, (ANP).

Acresce que, à semelhança do já afirmado no Relatório e Parecer deste Tribunal sobre a Conta Geral do Estado dos anos anteriores, deveria ter sido incluído nas "Notas às Declarações Financeiras Consolidadas" informação de que a Agência para a Gestão das Participações nos Jogos não se encontra incluída no FCTL, o que, uma vez mais, não aconteceu.



6.2 Execução Global

A receita executada em 2014 através do FCTL e dos Fundos especiais foi de 902,2 milhões de USD, excluindo reservas de dinheiro, e empréstimos, enquanto a despesa global se situou nos 1.335,8 milhões de USD, tendo aumentado em 23,6% em relação ao período homólogo anterior. Verifica-se um excedente orçamental no valor de 4,2 milhões de USD, tendo reduzido consideravelmente em relação ao ano de 2013.

A taxa de execução orçamental global foi de 89% contra os 66% do ano de 2013, como se pode ver na tabela a seguir:

Tabela 21 - Execução Orçamental Global - 2014

Descrição	Orçamento	Orçamento	Execução	% Taxa Execução (3) / (2)
	Inicial (1)	Final* (2)	Orçamental (3)	
Receita Global	1,069.1	1,069.1	902.2	84%
1. Receitas Domésticas	166.2	166.2	170.2	102%
2. Receitas de Capital a Partir do Fundo Petrolífero	902.9	902.9	732.0	81%
Despesas Global	1,500.0	1,500.0	1,335.8	89%
Despesas FCTL	1,091.4	1,091.4	991.5	91%
3. Despesas Recorrentes	952.5	940.5	877.5	93%
4. Despesas de Capital	138.9	150.9	114.0	76%
Despesas Fundos Especiais	408.5	408.5	344.3	84%
5. Fundo das Infraestruturas	368.5	368.5	309.2	84%
6. Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano	40.0	40.0	35.1	88%
Excedente / Défice				
7. Excedente / (Défice) Recorrente (1-3)	-786.3	-774.3	-707.3	-
8. Excedente / (Défice) Fiscal (1-3-4-5-6)	-1,333.7	-1,333.7	-1,165.6	-
9. Excedente / Défice Fiscal financiado através de:				
a. Receitas de Capital a partir do Fundo Petrolífero	902.9	902.9	732.0	-
b. Levantamento de Reservas em Dinheiro FCTL	194.0	194.0	204.3	-
c. Levantamento de Reservas em Dinheiro FI/FDCH	206.0	206.0	217.7	-
d. Empréstimos Externos	31.1	31.1	15.8	-
e. Excedente			4.2	-

Fonte: Declarações Financeiras Consolidadas Anuais e Contas do FCTL, FI e FDCH de 2014

O “défice recorrente” (correspondente ao montante das despesas recorrentes não cobertas pelas receitas domésticas) ascendeu a 707,3 milhões de USD (não incluindo despesas do FDCH), enquanto o défice fiscal total (não petrolífero) atingiu os 1.165,6 milhões de USD, que foi financiado na sua quase totalidade por transferências do Fundo Petrolífero (732 milhões de USD) Reservas de dinheiro dos fundos (204,3 milhões de USD do FCTL e 217,7 milhões de USD dos Fundos Especiais), valor executado do empréstimo externo (15,8 milhões de USD).

A tabela que segue evidencia o ajustamento efetuado relativamente aos montantes recebidos e utilizados de empréstimos em 2014, conforme Verificação *in-loco* efetuada:



Tabela 22 - Ajustamento de valores de Despesas do FI com recurso a empréstimos

USD'000			
Empréstimos Contraidos	Desembolsos/ Receita	Pagamento/ Despesas	Valor não utilizado Saldo
ADB	12,101.2	11,963.8	137.4
WB	2,896.50	1,506.40	1,390.1
JICA	827.00	827.00	-
Total em empréstimos	15,824.7	14,297.2	1,527.5

Fonte: Relatórios trimestrais PMU, CGE 2014, extratos bancários ADB, WB,
Relatório de Empréstimos de 2014 da Câmara de Contas

A Tabela que segue evidencia o total das despesas executadas do Estado por categoria económica:

Tabela 23 - Despesas do Estado por grandes categorias económicas

milhões de USD				
Descrição	Orçamento Inicial (1)	Orçamento Final (2)	Execução Orçamental (3)	% Taxa Execução (4)=(3)/(2)
Despesa Global	1,500.0	1,500.0	1,337.3	89%
Despesas Recorrentes	992.6	980.5	912.6	93%
Salários e Vencimentos	176.8	177.7	162.5	91%
Bens e Serviços	480.3	492.9	458.6	93%
Transferências	335.5	309.9	291.5	94%
Despesas de Capital Menor	52.1	63.1	53.2	84%
Despesas de Capital e Desenvolvimento	455.3	456.4	371.4	81%

Fonte: Declarações Financeiras Consolidadas Anuais do FCTL, Declarações Financeiras Anuais do FI e FDCH de 2014

Observa-se que as despesas com *Capital e Desenvolvimento* foram executadas a 81% (contra os 41% do ano 2013), ao passo que as despesas recorrentes tiveram melhor performance, atingindo os 93%.

Apesar dos mapas apresentados nas Demonstrações Financeiras de 2014, das medidas adoptadas com vista ao aperfeiçoamento da Gestão Financeira e da prestação das contas anuais, é necessário que se proceda à análise das despesas consolidadas do Estado (FCTL, FI, FDCH) a nível funcional a fim de se conhecer o panorama geral dos sectores que beneficiaram com a execução do OGE num contexto global.

6.3 Declaração Consolidada de Receitas e Pagamentos em Dinheiro

Nos termos do art. 45.º da LOGF alterado pelo art. 87.º da LOCC, “o Governo apresenta ao Parlamento Nacional e à Câmara de Contas do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas o Relatório sobre a Conta Geral do Estado. Entretanto, as declarações enviadas para o Tribunal não seguem totalmente o referido artigo na medida em que a CGE não se encontra ainda compilada numa única Conta que deverá conter também informações sobre a execução dos fundos especiais (alínea m) do n.º 2 do mesmo artigo), não obstante a informação destes fundos especiais e do FCTL ter de ser remetida para efeitos de prestação de contas. A páginas



28 das *Declarações Financeiras Consolidadas do FCTL* apresenta-se pela primeira vez uma *Demonstração agregada de receitas e pagamentos em dinheiro*, embora não auditada, e que consolida as receitas e despesas dos três fundos, evidenciando melhorias na apresentação de contas.

Na tabela seguinte consta a "Demonstração agregada não auditada de receitas e pagamentos em dinheiro" do FCTL relativa aos anos 2013 e 2014:

Tabela 24 - Declaração Consolidada de Receitas e Pagamentos - FCTL

milhões de USD		
Declaração Consolidada de Receitas e Pagamentos	2014	2013
RECETAS		
Impostos	123.7	104.3
Imposto sobre comercio	67.5	60.8
Imposto sobre rendimentos e de retenção	53.0	39.9
Imposto sobre serviços	3.2	3.6
Assistência externa - Ajuda	-	-
Assistência externa - Empréstimo	15.8	6.3
Receitas de capital		
Receitas de capital a partir do fundo petrolífero	732.0	730.0
Actividades Comerciais e outras receitas	44.7	46.7
Total das Receitas	916.2	887.3
PAGAMENTOS		
Operações	621.2	533.8
Transferências	291.5	197.0
Despesas de capital	424.6	350.5
Pagamentos para Actividades Orçamentais	1,337.3	1,081.3
Adiantamentos pendentes por mais de um ano considerados irrecuperáveis	2.8	
Total dos Pagamentos	1,340.1	1,081.3
Aumento/(redução) de Dinheiro	-423.9	-194.0
Dinheiro no Início de dia 1 de Janeiro do ano	574.2	768.2
Dinheiro no final do ano	150.2	574.2
Representado por:		
Dinheiro no banco	144.3	568.7
Avanços de dinheiro	5.9	5.4

Fonte: Declarações Financeiras Consolidadas Anuais - FCTL 2013, 2014

Observa-se que o saldo final das contas dos fundos no valor de 144,3 milhões de USD reduziu consideravelmente em relação ao ano anterior e corresponde a cerca de 11% das despesas executadas em 2014 contra os 30% de 2013.

Nos termos da "NICSP base caixa", a *Declaração Consolidada de Receitas e Pagamentos* tem de reflectir os recebimentos e os pagamentos efectuados durante o ano em comparação com o saldo da conta no início e no final do ano.

Observa-se que a Demonstração apresentada, e reproduzida através da Tabela acima, reflecte os valores de receita e da despesa efectuada durante o ano. Todavia, deveria reflectir os



recebimentos e os pagamentos em dinheiro na conta do Estado na óptica de fluxo de caixa. Entretanto, esta Demonstração não foi afectada pelo facto dos valores que não deram origem a um fluxo de caixa se anularem entre si (registos positivos como receitas contra registos negativos como pagamentos).

6.4 As Instituições Autónomas

Segundo o OGE para 2014, Anexo III da Lei do Orçamento Geral do Estado de 2014 (Lei n.º 02/2014, de 5 de Fevereiro, o FCTL inclui todas as receitas e despesas dos Serviços e Fundos Autónomos, nomeadamente a ANATL, a APORTIL (incluindo Berlin-Nakroma), o IGE e o SAMES. As despesas previstas destas Instituições são suportadas, quase na sua totalidade, com "Financiamento do OGE". De acordo com o OGE de 2014, a EDTL deixou de ser considerada como Instituição Autónoma. Observa-se através da Tabela 25 o panorama geral do comportamento da receita destas instituições, incluindo a EDTL, comparadas com as estimativas anuais e incluindo a variação face ao ano 2013:

Tabela 25 - Receita prevista vs executada das *Instituições Autónomas* incluindo EDTL

USD'000

Entidades	Financiamento OGE	Receitas Próprias 2014		Peso Rec. Próprias	Taxa Execução Rec. Própria 2014	Rec. Próprias Exec. 2013	Var. Δ % 2014/2013
	Previstas	Previstas	Executadas				
ANATL	1,471	1,433	1,644	26%	115%	2,181	-25%
APORTIL	5,052	3,074	4,659	72%	152%	3,578	30%
IGE	4,660	260	116	2%	45%	248	-53%
SAMES	974	0	11	0%	-	1	1000%
Sub Total	12,157	4,767	6,430	100%	135%	6,008	7%
EDTL			19,000				
Total	12,157	23,767	25,007				
Peso total Rec. Instituições autónomas nas Receitas Não Fiscais				56%			
Peso total Rec. Instituições autónomas nas Receitas Domésticas				17%			

Fonte: OGE 2014, Declarações Financeiras Consolidadas anuais - 2014/2013

Observa-se que não foram previstas no OGE as receitas do SAMES não obstante esta entidade cobrar receitas ao longo do ano. A taxa de execução da receita ANATL e da APORTIL ultrapassaram os 100% do valor previsto. Verifica-se ainda na tabela referida, a taxa de variação negativa relativamente as receitas do IGE e da ANATL de 2013 a 2014, ou seja, as receitas cobradas diminuíram consideravelmente de cerca de 53%, 25%, respetivamente. No entanto, as receitas destas instituições, excepto EDTL, aumentaram em 7% motivada pela boa arrecadação da APORTIL que aumentou em 30% face ao ano 2013. Observa-se que as receitas das instituições autónomas, incluindo a EDTL, representaram em 2014 cerca de 17% das receitas domésticas e 56% das receitas não fiscais.

Relativamente às despesas executadas por estas instituições, verifica-se uma taxa de 71%, como se observa na tabela seguinte:



Tabela 26 - Despesa prevista vs executada das *Instituições Autônomas*

USD'000

Entidades	Receitas Próprias Executadas	Despesas 2014		Peso Despesa executada	Taxa de execução	Despesas Executadas 2013	Δ % 2014/2013
		Previstas	Executadas				
ANATL	1,644	2,914	2,233	18.5%	77%	591	278%
APORTIL	4,659	8,126	4,261	35.4%	52%	2,536	68%
IGE	116	4,908	4,722	39.2%	96%	3,874	22%
SAMES	11	974	822	6.8%	84%	616	33%
Total	6,430	16,922	12,038	100%	71%	7,617	58%

Fonte: OE 2014, Relatório Conta Geral 2013 e 2014

Do montante previsto de 16.922 milhares de dólares, foi gasto o equivalente a 12.038 milhares de USD, enquanto o total das receitas próprias cobradas foi de apenas 6.430 milhares de USD, ou seja, as suas receitas próprias não são suficientes para realizar as suas despesas. Conforme, se vê nas tabelas anteriores essas instituições, excluindo a ANATL, não são auto-suficientes, e no entanto, a taxa de variação total da execução da despesa dessas instituições foi de 58% em 2014 face ao ano 2013, impulsionado pela execução da ANATL que aumentou significativamente face ao ano de 2013 (278%).

Observa-se ainda através da seguinte Tabela que apenas a APORTIL têm receitas próprias suficientes para cobrir as suas despesas enquanto o SAMES e o IGE demonstram uma extrema dependência das dotações orçamentais.

Tabela 27 - Peso da receita própria no total das despesas executadas pelas *Instituições Autônomas*

USD'000

Entidades	Receitas Próprias Executadas	Despesas Executadas	Peso Rec./Desp.
ANATL	1,644	2,233	73.6%
APORTIL	4,659	4,261	109.3%
IGE	116	4,722	2.5%
SAMES	11	822	1.3%
Total	6,429	12,038	

Fonte: Declarações Financeiras Consolidadas anuais - 2014

Na sequência dos trabalhos preparatórios à emissão do presente RPCGE foi efetuado junto das Instituições autônomas, incluindo RTTL, o acompanhamento das recomendações tecidas nos Relatórios de verificação *in-loco* de 2014 realizadas pela Câmara de Contas. Entretanto, do acompanhamento efetuado, verificou-se que em nenhuma das instituições auto-financiadas foram acatadas as recomendações. No entanto, recentemente o Governo aprovou um Decreto-Lei que regulariza a situação do SAMES, passando de Empresa Pública para Instituto Público, sendo que esta alteração ocorreu após a deslocação da Equipa de verificação ao SAMES.

Apesar de algumas medidas implementadas, mantém-se pertinentes as recomendações tecidas no RPCGE de 2012 e 2013.



Recomendação n.º 17

Que sejam tomadas medidas para a constituição, organização e funcionamento do IGE, IP, da ANATL, EP, da AACTL, IP de acordo com a lei que os criou e os respectivos Estatutos ou se reveja o regime jurídico de modo a adequar esses organismos à sua real situação.

Recomendação n.º 18

Que se estabeleça o Regime Jurídico dos Fundos e Serviços Autónomos e se defina claramente o grau da sua autonomia financeira.

Avaliação da Legislação Timorense

Em Geral, o resultado da verificação *in-loco* e dos relatórios de auditoria produzidos pela Câmara de Contas na sua atividade de controlo, relativa à criação das instituições Públicas designadas de "Empresa Pública e Instituto Público " não passaram por um estudo aprofundado sobre a sua viabilidade ou sustentabilidade. Assim, conforme as legislações que as criaram, na prática a situação não reflete aquilo que a lei diz, por exemplo uma entidade autofinanciada (Empresa Pública, Instituto Público) dotada de Autonomia Administrativa Financeira cuja receitas próprias poderá suportar as despesas a realizar, sendo que estas instituições são maioritariamente financiadas anualmente pelas dotações orçamentais. Face ao acima exposto, segue a seguinte recomendação.

Recomendação n.º 19

Que seja feita um estudo prévio sobre a viabilidade e a auto-sustentabilidade financeira das Empresas Públicas e Institutos Públicos existentes ou que o Governo pretenda criar.

7 Tesouraria do Estado

A tesouraria do Estado é composta pelas contas bancárias do Fundo Consolidado de Timor-Leste, do Fundo de Infra-estruturas e do Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano.

Assim, de acordo com a informação constante das respectivas declarações financeiras, o saldo total da tesouraria de 2014 é de 150.228 milhares de USD, tendo reduzido consideravelmente em relação ao ano de 2013 cujo saldo final era de 574.151 milhares de USD. Apresenta-se a seguir a posição do saldo nas contas dos tres fundos no BCTL, incluindo saldo em outros bancos comerciais:

Tabela 28 -Saldo final de 2014

Descrição do Saldo	USD'000			
	FCTL	FI	FDCH	Total
Depósito em Contas Bancárias	123,044	19,881	1,423	144,348
Avanços de Dinheiro	5,792	-	88	5,880
Total	128,836	19,881	1,511	150,228

Fonte: Declarações Financeiras Anuais do FCTL, FI e FDCH ano 2014



Há que ter em atenção que os saldos dos "Fundos Especiais" têm de ser objecto de inclusão nos orçamentos dos anos seguintes para garantir a continuidade dos projectos com execução plurianual e evitar levantamentos desnecessários do FP.

Encontravam-se depositados na Conta do Estado no Banco Central cerca de 96% do saldo em dinheiro após reconciliação efetuada, sendo que os restantes 4% encontravam-se na posse das entidades referentes a avanços de dinheiro.

7.1 Reposição de fundos

Da análise dos extractos das contas bancárias no BCTL dos três fundos, verifica-se que vários pagamentos efetuados (debito em conta através de Ordens de Pagamento do Tesouro - OPT) deram novamente entrada nas contas, durante todo o ano, tendo sido identificados valores elevados devolvidos, o que implica estornos e ajustamentos diversos na contabilidade. De acordo com informações levantadas em sede de Verificação *in-loco* junto do MF, foi referido que os pagamentos efetuados e entretanto devolvidos aos cofres do Estado são anulados na contabilidade (reduzindo a despesa) se o mesmo acontecer dentro do período a que respeita a devolução, e caso a devolução respeitar a pagamentos de anos anteriores, são registados como receitas, através do código de outras receitas não fiscais. Dos testes realizados às devoluções de pagamentos efetuadas, verificou-se que efetivamente são deduzidos da despesa os valores pagos e reentrados nos cofres, no entanto alerta-se para o facto de que os valores reentrados nos cofres são por várias vezes inferiores, ao valor anteriormente transferido, causados por comissões cobradas pelos bancos comerciais, pelo que requer maiores controlos nos ajustamentos efetuados na contabilidade além do facto de estar associados a comissões de transferências que são pagos de cada vez que o pagamento é efetuado.

Por outro lado, da análise do Relatório de Monitorização de pagamentos do Tesouro de Janeiro a Agosto de 2014, do MF, foi referido a páginas 24 que *todos os ministérios operacionais foram avisados para verificar os códigos dos seus vendedores respetivos criados no SIGF e para actualizar os ficheiros dos vendedores com as últimas alterações...* Foi dito ainda que esta medida fará com que se *reduzirá o número de OPT's devolvidas e os consequentes atrasos a nível de pagamentos no tesouro*. Acrescenta o mesmo Relatório que *a taxa média de OPT's devolvidas nos últimos doze meses é de 1,15% do total de OPT's emitidas no mesmo período*.

Assim, e a fim de evitar pagamentos irregulares e irrecuperáveis nos cofres do Estado, segue a seguinte recomendação.

Recomendação n.º 20

Maior controlo por parte das entidades públicas do processamento de pedidos de pagamentos enviados ao MF.

7.2 Avanços de dinheiro

Os avanços de dinheiro efectuados nas contas do Estado apresentam-se na forma de:



- Fundo de Maneio e
- Fundo de Empréstimos/Adiantamentos

Através do Decreto do Governo n.º 1/2014, de 12 de Fevereiro que regula Execução do OGE de 2014, são definidos os procedimentos de atribuição e justificação dos valores dos adiantamentos. Relativamente ao Fundo de Maneio, é permitido a cada entidade emitir o pedido pelo valor máximo de 10.000 USD por cada levantamento.

Segundo o n.º 1 do art.º 19º do Decreto do Governo referido, *fundos de adiantamento são verbas que cada órgão ou serviço e fundo autónomo pode manter para cobrir necessidades eventuais de verbas para pagar de viagens locais ou ao estrangeiro, transferências públicas e sub-alocação para distritos, embaixadas e consulados* (sublinhado nosso). Porém, relativamente aos Fundos de Empréstimo, e de acordo com as Verificações *in-loco* efetuadas junto de diversos ministérios, verificou-se que grande parte das despesas de Bens e Serviços de 2014 foi processada com recurso a verbas de adiantamentos, ou seja, grande parte da execução orçamental é efetuada fora do circuito normal estabelecido através do *Free-balance*.

Permitem-se levantamentos avultados em dinheiro no Banco Central em cash por várias ocasiões. Ora, há que alertar para o risco que estas situações acarretam quer para os oficiais quer para o Estado, face à possibilidade de utilização indevida de dinheiro, extravio e de desvio quando se tem dinheiro vivo disponível num contexto em que não existe um forte sistema de controlo por parte das entidades públicas.

A par destas preocupações, a páginas 16 das Declarações Financeiras de 2014 do FCTL, encontra-se referenciado o montante de 2.661 milhares de USD relativos a Avanços pendentes a mais do que um ano considerados irrecuperáveis, assim como para o FDCH. Questionado o Ministério das Finanças sobre o efeito, a Ministra respondeu que *o montante representa os adiantamentos que constam do GRP que foram considerados como pendentes em 2011, 2012 e 2013 (...) e assim que os relatórios de liquidação para os referidos anos sejam registados no GRP, o valor dos adiantamentos pendentes será reduzido*. Refere ainda que *o Departamento de Gestão de Pagamentos Adiantados ter recebido aproximadamente 1.298 milhões de dólares provenientes de relatórios de adiantamentos relativos a 2011 e 2012, que se encontram a ser revistos e, caso sejam aprovados, serão actualizados no sistema FMIS*.

Assim, verifica-se um esforço por parte do MF em saldar os valores adiantados, bem como reduzir a idade dos adiantamentos sendo que foi referido, a páginas 24 do Relatório de Monitorização de Pagamentos do Tesouro de Janeiro a Agosto de 2014, que *foi enviada à Unidade de Controlo Interno e Inspeção uma lista de avanços pendentes anteriores a 2010 e relativos a 2010, 2011, 2012 e 2013*.

Face ao exposto, segue a seguinte recomendação.

Recomendação n.º 21

Maior controlo e rigor na atribuição e utilização das verbas de adiantamentos que têm de ser utilizadas para cobrir necessidades eventuais.



7.3 Saldos Bancários

Observa-se que o saldo contabilístico de depósitos bancários do FCTL é de 150.228 milhares de USD no final do ano de 2014. De acordo com o levantamento efectuado verificou-se que se procede à reconciliação bancária das contas do Estado.

Do cruzamento de informação entre as declarações financeiras e os extractos bancários dos três fundos, verifica-se que a 31 de Dezembro o saldo total disponível era de cerca de 180.591 milhares de USD (158.269 do FCTL, 19.908 do FI e 2.414 do FDCH), sendo que após reconciliação o saldo totalizou os 144.348 milhares de USD. Isto significa que a 31 de Dezembro haviam pagamentos em trânsito que totalizaram cerca de 36.243 milhares de USD e debitados em conta só no mês de Janeiro. Importa acrescentar que este montante representa 2,7% do total dos pagamentos do ano.

8 Assistência Externa – Donativos e outras Ajudas Externas

De acordo com a "NICSP Base de Caixa", deve constar da "Declaração Consolidada de Receitas e Pagamentos" os pagamentos efectuados por entidades terceiras durante o período de um ano sob a forma de empréstimo ou contribuições. Estes pagamentos não constituem recebimentos ou pagamentos em dinheiro por parte do Governo mas beneficia o Estado.

Prevê, contudo, que aquela divulgação apenas seja feita nas situações em que as "entidades terceiras" (doadores multilaterais e bilaterais) informem formalmente o Governo sobre os pagamentos por si efectuados ou este possa ter confirmado a ocorrência dos mesmos.

Visando proceder à divulgação do valor pago por terceiros, foi criado pelo Ministério das Finanças o "Portal da Transparência da Ajuda", através do qual os doadores possam inserir directamente aquela informação.

Sem prejuízo desses pagamentos efectuados por entidades terceiras não constarem numa coluna daquela "Declaração Consolidada" conforme exigido pela "NICSP Base de Caixa", foi incluída na Nota 11 às mesmas, a informação sobre a assistência externa, segundo a qual o Estado beneficiou de um total de 262,6 milhões de USD, ajuda que aumentou em 4,4% relativamente à do ano de 2013 cujo valor se situou nos 251,1 milhões de USD. A tabela seguinte evidencia o total da ajuda recebida em 2014 e actualizada no Portal a 30 de Junho de 2015, cfr. contas prestadas:

Tabela 29- Ajuda externa recebida por categoria económica

USD'000			
Ajuda Externa por Categorias	Instituições Multilaterais	Instituições Bilaterais	Total
Salários e Vencimentos	8,659	8,216	16,875
Bens e Serviços	21,430	67,726	89,156
Compra de Equipamentos de Capital Menor	3,568	1,629	5,197
Compra de Activos de Capital e de Equipamentos de Capital Menor	3,478	6,445	9,923
Montante Não Desagregado	18,795	122,708	141,503
Total	55,930	206,724	262,655

Fonte: Declarações Financeiras Consolidadas Anuais e Contas do FCTL de 2014, Portal da Transparência da Ajuda



Observa-se que grande parte dessa ajuda não foi possível desagregar nas categorias económicas próprias, à semelhança dos anos anteriores. A maior parte da assistência externa de 2014 provém de parcerias entre Timor-Leste e outro Estado (Parceiro Bilateral), à semelhança do ano anterior.

De acordo com o Relatório do Auditor Independente, não foi possível *confirmar a integralidade e o rigor dos apoios externos contabilizados pelo Fundo Consolidado, uma vez que fomos informados por algumas entidades que proporcionam assistência externa que o montante registado no portal de transparência dos apoios não estava correcto e outras entidades não responderam aos nossos pedidos de confirmação*. Estas limitações deram origem a uma "reserva" às contas de 2014 à semelhança das contas de 2013.

Não obstante o cumprimento desta obrigação por parte do Governo nos seus documentos de prestação de contas estar dependente da colaboração prestada pelos "doadores internacionais", deverá o mesmo insistir na sensibilização destes para a necessidade de prestarem informação rigorosa sobre os pagamentos por si efectuados e ainda criar mecanismos de confirmação dos valores declarados e não declarados pelos parceiros.

9 Dívida Pública

9.1 Dívida Financeira

A Lei n.º 13/2011, de 28 de Setembro, que estabelece o Regime da Dívida Pública, refere no preâmbulo que procura *definir os princípios e regras que devem presidir à constituição e emissão da dívida pública de forma a salvaguardar o interesse nacional, evitando o recurso ao endividamento para o financiamento da despesa corrente e privilegiando o investimento estratégico que concorra para o desenvolvimento do País, cujo retorno económico supere os encargos daí decorrentes, e pretender prevenir a concentração temporal dos encargos e o risco excessivo, a fim de minimizar os encargos directos e indirectos da dívida pública numa perspectiva de longo-prazo*. A dívida pública financeira é formada pela dívida flutuante decorrente do crédito a curto prazo, e pela dívida fundada, derivada do crédito a médio e longo prazo. Assim, a Lei n.º 13/2009, de 21 de Outubro, sobre o Orçamento e Gestão Financeira (LOGF), autoriza o Estado através do Ministério da Finanças para constituição e emissão da dívida pública após autorização pelo Parlamento Nacional através do OGE, bem como o Regime da Dívida Pública, que atribui esta competência ao Ministro das Finanças para assegurar as operações de gestão da dívida.

O art. 3.º do Regime da Dívida Pública dispõe que *"a Lei que aprova o Orçamento do Estado, estabelece, para cada período orçamental, as condições gerais que regem o financiamento do Estado e a constituição e emissão da dívida pública, nomeadamente, o montante máximo de endividamento autorizado e o prazo máximo dos empréstimos ou outras formas de dívida pública"*. Nos termos do art. 5.º do referido Regime, a dívida pública pode revestir a forma de a) Contratos de Empréstimo ou Acordos de Financiamento, b) Títulos do Tesouro, e c) Certificados de Poupança.

A LOGF dispõe de um Capítulo sobre a Dívida Pública, e regula as garantias e empréstimos concedidos ao Estado. O investimento a ser efectuado com o recurso à dívida tem de



beneficiar as futuras gerações, como dita o art. 9.º da LOGF, para que se consiga obter equidade entre o benefício e os custos a suportar por estas gerações.

O n.º 1 do art. 20.º da LOGF estabelece que o "(...) Governo deve, nas estimativas anuais de receitas e despesas públicas submetidas ao Parlamento, especificar o montante que se espera obter através de empréstimos e concessões durante o ano financeiro, para financiamento de despesas do Estado" e diz ainda o n.º 8 que deve "especificar o montante necessário para cobrir o custo da operação". Prevê o n.º 4 do mesmo artigo que todas as receitas obtidas no decurso do endividamento são transferidas ao FCTL e só depois serão canalizadas para as despesas previstas.

Durante o mês de Junho de 2015 foi efetuada junto do Ministério das Finanças, uma missão de Verificação *in-locu* sobre os Empréstimos de 2014. No Relatório produzido, foi referido que de acordo com o *Revised Guidelines for Public Debt Management* do IMF, o principal objectivo da gestão da dívida pública é assegurar que as necessidades de financiamento do Governo e suas obrigações de pagamento são atendidas ao menor custo possível no médio e longo prazo, consistente com um grau de risco prudente.

Dizem os mesmos *Guidelines* que a gestão da dívida deve ser ancorada a políticas macroeconómicas e financeiras sólidas para assegurar que o nível e a taxa de crescimento da dívida pública sejam sustentáveis. A referida gestão tem de ter por base uma política fiscal estratégica onde se preveem receitas suficientes no futuro que viabilizam o reembolso anual dos empréstimos (capital e juros) com receitas domésticas.

Em sede contraditório, foi dito que a DNPE encontra-se a trabalhar sobre a realização de uma análise independente da sustentabilidade da Dívida.

9.1.1 Observância dos limites do endividamento

A Lei que aprova o Orçamento Geral do Estado para o ano de 2014 autoriza o Governo de Timor-Leste (art. 5º) "a recorrer ao endividamento externo concessional até ao montante máximo de 270 milhões de USD", sublinhado nosso. O objectivo deste endividamento é o de fazer face às necessidades relacionadas com a construção de infra-estruturas estratégicas. Esse endividamento reveste a forma de Contratos de Empréstimo.

Conforme referido anteriormente, os orçamentos do Estado autorizam o Governo a contrair apenas empréstimos de cariz concessional. No entanto, alerta-se para o facto dos empréstimos da ADB contraídos até 2014 apresentarem duas linhas de crédito em que as de valor superior são associadas a taxas de juro variáveis e apenas as de valor inferior são associadas a taxas de juro fixas. A razão fundamental do Governo em financiar alguns projetos por via de empréstimo, e não por vias de retiradas do Fundo Petrolífero, prende-se com o facto das taxas de juro destes empréstimos serem inferiores ao rendimento previsto para os investimentos do Fundo Petrolífero, apesar dos orçamentos anuais do Estado realçarem o facto de que existem riscos diversos associados aos contratos celebrados, como por exemplo, risco de câmbio, risco de oscilação de taxa de juro Libor no mercado europeu, entre outros riscos.

A tabela que segue evidencia a relação e cumprimento dos limites de empréstimos estabelecidos no OGE de 2014:



Tabela 30 - Limite dos Empréstimos contraidos

M USD				
Ano	Valor Desembolso anual previsto	Valor Desembolso anual realizado	Limite Contratação previsto	Contratação efetuada
2012	43,1	0	160	108,6
2013	43,6	6,3	223,5	198,9
2014	31,1	15,8	270	198,9

Fonte: OGE 2012-2014, CGE 2012-2014

Observa-se, através da Tabela acima, que foram autorizados pelo OGE um total de 270 milhões de USD de empréstimos para 2014 ao passo que a contratação total se situou nos 198,9 milhões de USD. As Declarações Financeiras de 2014 incluem informação acerca da posição da dívida contraída, à semelhança do ano anterior.

9.1.2 Características dos Empréstimos contraidos

Os contratos de empréstimos visam financiar as obras de infraestruturas principalmente as estradas no território. Os primeiros empréstimos contraidos pelo Estado de Timor-Leste foram assinados em 2012. Estas operações de financiamento foram contraidas junto de instituições financeiras e agências internacionais, designadamente o *Asian Development Bank (ADB)*, o *World Bank (WB)* e a agência *Japan International Cooperation Agency (JICA)* do Japão, sendo que para a execução dos projetos alocados, tem de haver contrapartida do Governo, estabelecido nos contratos de empréstimos.

A tabela que segue apresenta em síntese as características dos empréstimos contraidos até 2014 pelo Governo de Timor-Leste:

Tabela 31 – Característica dos empréstimos contraidos de 2012 a 2014

Entidade Financiadora	Nº Contrato	Data celebração Contrato	Data efetivação Dívida	Montante	Duração em anos	Período Carência em anos	Data 1ª Amortização Capital	Data última Amortização	Taxa em Vigor (Anuais)
JICA	TL5-P1	19.03.2012	19.07.2012	5.278.000,000 (JPY)	30	10	20.03.2022	20.03.2042	Taxa Juro Fixa=0,7% (Obras) Taxa Juro Fixa=0,01% (Consultoria) Taxa fixa de Compromisso = 0,1%
	2857 (OCR)	02.05.2012	02.08.2012	30.850,000 (USD)	25	5	15.09.2017	15.03.2037	Taxa de Juro=LIBOR+ 0,6% menos 0,2% Taxa de compromisso=0,15%
ADB	2858 (SFR)	02.05.2012	02.08.2012	5.905,000 (SDR)	32	8	15.09.2020	15.03.2044	Taxa de Juro Fixa= 1,0% durante período carência e 1,5% no período restante Taxa de compromisso=0,15%
	3020 (OCR)	18.11.2013	18.02.2014	40.000,000 (USD)	25	5	15.04.2019	15.10.2038	Taxa de Juro=LIBOR+ 0,6% menos 0,2% e 0,1% taxa maturidade Taxa de compromisso=0,15%
	3021 (SFR)	18.11.2013	18.02.2014	6.672,000 (SDR)	25	5	15.04.2019	15.10.2038	Taxa de Juro Fixa=2%
WB-AID	5303-TL	18.11.2013	18.02.2014	25.000,000 (USD)	25	5	15.03.2019	15.09.2038	Taxa de Juro =1,25% + spread Taxa de compromisso=0,5%
WB-BIRD	8290-TL	18.11.2013	18.02.2014	15.000,000 (USD)	28	8	15.03.2022	15.09.2041	Taxa de Service=0,75% + spread Taxa de Juro =?

Fonte: Contratos de Empréstimos celebrados com a ADB, WB, JICA

Obs:

1 USD =76,8 JPY, câmbio da data da assinatura do contrato.

1 SDR = 1,54411 USD câmbio de 14-02-2014.

Não é possível identificar a taxa de Juro relativa ao empréstimo 8290-TL do BIRD, da leitura dos contratos, cruzado com a informação constante a págs. 78 do Livro 1 do OGE 2014.



9.1.3 Desembolsos de 2014

A Lei que aprovou o Orçamento Geral do Estado para 2014, no n.º 2 do seu art.º 5, autorizou o Governo a contrair a Dívida desde que não exceda 31,1 milhões de USD. A execução dos contratos de empréstimos está condicionada a execução dos projetos de infraestrutura que lhes estão associados, o que significa que se houver atrasos na execução dos projetos consequentemente haverá atrasos nos desembolsos a efetuar.

Encontrava-se previsto no OGE de 2014 o valor total de 31,1 milhões de USD de receitas/desembolsos a serem obtidos diretamente dos financiadores para efeitos de pagamentos dos projetos, sendo que deste valor 18,1 respeitavam a despesas financiadas por saldos de 2013 e 12,9 respeitavam a valores de 2014, conforme Tabela 19. Os desembolsos de 2014 alcançaram uma taxa de execução de cerca de 51%, tendo havido melhorias face ao ano de 2013 onde atingiu apenas 14%.

Uma vez que os livros do OGE não discriminam os valores de empréstimos anuais por cada financiador, mas desagrega apenas por projetos do FI, o que não permite outras análises igualmente importantes bem como a apreciação da estimativa dos desembolsos a serem efetuados por financiador, segue a seguinte recomendação.

Recomendação n.º 22

Futuramente a estimativa do valor do empréstimo no OGE seja igualmente desagregada por financiador.

9.2 Dívida não Financeira

A dívida pública não financeira resulta da assumpção de compromissos em nome do Estado para com terceiros resultantes do processo de aprovisionamento público ou de qualquer outra aquisição de bens ou serviços que não passe por esse regime de aprovisionamento.

As Declarações Financeiras de 2014 dos fundos não apresentam qualquer informação sobre o valor das dívidas dos Ministérios e seus serviços, bem como dos serviços e fundos autónomos, do Fundo de Infra-Estruturas e nem do Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano, resultantes do fornecimento de bens e serviços e da execução de obras (dívida não financeira), existentes ao final do ano financeiro de 2014. Entretanto, das ações *in-loco* efetuadas junto de alguns ministérios, verificou-se que as entidades procedem a uma gestão deficiente dos contratos e dos fornecedores existentes, e não elaboram um relatório contendo os compromissos em dívida e nem a antiguidade dos mesmos, tendo por várias vezes resultado em celebração de inúmeras adendas para liquidar as dívidas pendentes de anos anteriores.

Neste sentido, tendo em conta o previsto na "NICSP Base de Caixa" e considerando a obrigação constante da alínea f) do n.º 2 do art. 43.º da LOGF, bem como a importância que reveste a divulgação daquela informação, embora esteja de certa forma noutras fontes de informação como seja o Portal da Transparência relativamente a um ano, mantém-se actual a recomendação tecida no RPCGE de 2011, 2012 e de 2013.



Recomendação n.º 23

Que a informação da dívida não financeira passe a constar da CGE, e, para o efeito, o Tesouro mantenha registos actualizados sobre as dívidas a fornecedores de todas as entidades públicas.

10 Património do Estado

De acordo com alínea c) do n.º 1) do art. 29.º da LOCC, estabelece-se que o Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado deve conter "*o inventário e o balanço do património do Estado, bem como as alterações patrimoniais*", e alínea g), n.º 2 do art. 45.º da LOGF, alterado pelo art. 87.º da LOCC, dispõe ainda que o Relatório sobre a Conta Geral do Estado deve conter informação acerca da "*contabilidade do activo no final do ano financeiro, incluindo o valor patrimonial dos imóveis e outros bens do Estado*".

Nos Pareceres sobre as contas anteriores, não foi possível ao Tribunal emitir opinião sobre o património do Estado nem sobre as operações realizadas nesses anos, uma vez que as informações de Declarações Financeiras apresentadas pelo Governo contêm apenas informação da execução orçamental e não a informação referente à situação patrimonial, conforme dito atrás.

À Direcção Nacional de Gestão e Fornecimento do Património de Estado, de acordo com a Orgânica da Direcção Geral das Finanças do MF, apenas lhe compete controlar os bens móveis do Estado.

Compete ao Ministério da Justiça (MJ) organizar e prestar serviços de administração, cadastro e registo de bens imóveis e promover as medidas de implementação necessárias à gestão do património imobiliário do Estado, cfr. alínea i) do art.º 2º do Decreto-Lei n.º 2/2013, de 6 de Março, que aprova a Orgânica do Ministério da Justiça. Encontra-se em curso a actualização do Sistema Nacional de Cadastro que visa inventariar o património imóvel do Estado, conduzido pelo MJ.

De acordo com o art.º 1º e 2º do Decreto-lei n.º 32/2011, de 27 de Julho, que estabelece os princípios gerais de gestão e alienação dos bens móveis do Estado. Não são abrangidos naquele diploma os bens que integram o património financeiro do Estado, os bens que *integram o património cultural, os documentos e arquivos que integram o património arquivístico e os bens móveis e veículos afectos às Forças Armadas e que revistam a natureza de material militar*. Ou seja, os bens imóveis e outros bens móveis são controlados pelos respectivos órgãos, nomeadamente, Terras e Propriedades são controlados pelo Ministério de Justiça, Infra-estrutura física é controlado pelo Ministério de Obras Públicas, Património de Recursos Naturais compete ao Ministério de Recursos Naturais, Património Cultural compete ao Secretário de Estado de Cultura e Equipamento Militar e Policial são controlados pelas Forças de Defesa e Polícia Nacional.

Não há registo do verdadeiro *valor* total dos bens móveis do Estado, assim sendo, não há também registos sobre o *valor* total do património do Estado, tendo em conta os anos de vida dos mesmos. Pois, não compete à Direcção de Gestão e Património do Estado da Direcção Geral das Finanças do Estado gerir todo o património do Estado mas, compete gerir apenas os



bens móveis do Estado. Assim, mantem-se a Recomendação tecida no RPCGE de 2012 e de 2013.

Recomendação n.º 24

Que se dê início ao processo de levantamento e avaliação de todo o Património do Estado e que crie um órgão independente para gerir todo o que diz respeito ao património do Estado.

11 Recomendações do Relatório e Parecer da CGE de 2013

Em Junho de 2015 foi efectuada uma Verificação *in-loco* junto do Ministério das Finanças a fim de se efectuar o levantamento das medidas implementadas e o ponto de situação relativamente às Recomendações formuladas pelo Tribunal nos Relatórios e Pareceres sobre a Conta Geral do Estado de 2013, sendo que a maioria transitou do RPCGE de 2012. Foi elaborado um Relato e submetido ao contraditório do MF. As observações deste Relatório constam da tabela que segue:

Tabela 32 - Implementação das Recomendações do Relatório e Parecer da CGE de 2013

RECOMENDAÇÕES	PONTO DE SITUAÇÃO
1. <i>Que sejam orçamentadas todas as receitas de acordo com os princípios da unidade e universalidade orçamentais estabelecidos na LOGF.</i>	Verifica-se da análise da CGE de 2014 que a situação se mantém uma vez que a taxa de execução global da receita se situou nos 102%, sendo que a maioria das receitas individuais alcançou taxas de execução muito além dos 100%. Em sede de contraditório o MF alega que <i>uma taxa de execução de 103% ao nível das receitas não pode ser considerada materialmente relevante, de forma a necessitar ser justificada...</i> Foi dito ainda que <i>para resolver esta situação o Ministério das Finanças encontra-se a preparar uma Directiva específica para tratar a materialidade (...).</i> Reitera este Tribunal que a questão de base prende-se com o facto de anulamente persistirem receitas individuais que não são inscritos, ou que a sua inscrição não tem correlação com as situações passadas deixando de prever receitas o que fere o princípio da unidade e universalidade referido conduzindo até ao final do ano, em taxas elevadas de execução. No entanto, o MF alega que <i>de qualquer maneira uma das acções que se encontra actualmente implementada, com o objectivo de tentar obter-se estimativas o mais precisas possível, é a marcação de reuniões com as agências geradoras de receitas, (...) sendo que o principal objectivo destas reuniões é discutir-se as estimativas das receitas para o ano seguinte, de forma a que estas se encontrem o mais actualizadas possível.</i> Recomendação Parcialmente Implementada
2. <i>Que seja apresentada justificação para todas as diferenças materiais existentes entre o orçamento inicial, o final e a execução da receita e da despesa.</i>	Esta Recomendação foi mantida no Relatório e Parecer da Conta Geral do Estado de 2013 pelo que, da análise das referidas Demonstrações respeitantes ao ano de 2014, a situação se mantém, e não foram levantadas, em sede de verificação <i>in-loco</i>, nenhuma medida no sentido de colmatar esta deficiência. Foi referido em sede de acompanhamento das recomendações que o Ministério das Finanças irá solicitar aos ministérios relevantes, os relatórios periódicos de evolução de execução do



RECOMENDAÇÕES	PONTO DE SITUAÇÃO
---------------	-------------------

orçamento onde terão de incluir as informações requeridas.

O MF alega ser impossível prever no início do ano o valor exacto da execução da receita. *Esta situação aplica-se especificamente às receitas das entidades autónomas que quando são recebidas estão dependentes de diversos factores externos, como por exemplo, estado da Economia.*

Acrescenta-se que a questão de base prende-se com o facto de anualmente persistirem desvios elevados entre previsão e execução tanto de receitas como de despesas e que não são reportadas conforme refere nos pontos 1.9.8 alínea c), 1.9.12, 1.9.13 e 1.9.14 do IPSAS, páginas 1496 a 1498. A apresentação da CGE não deve passar apenas pela apresentação dos mapas orçamentais tais como indicam a LOGF e a LOCC mas também a apresentação de informação adicional que permite apreciar a boa ou fraca execução orçamental tendo em conta os factores determinantes de tal execução, que podem ser justificados pela ineficácia dos serviços públicos ou falhanço nas previsões. Todavia, esta recomendação não requer que todas as diferenças sejam justificadas mas sim aquelas de importância crucial e que justifica caso a caso. Por outro lado, muitas despesas são alteradas no final do ano sendo que a tendência e a sua aproximação com a execução.

O MF alega também que *encontra-se em fase de finalização uma Directiva relacionada com materialidade e que contamos apresentar para apreciação da Câmara de Contas, de forma a podermos aplica-la na Conta do Estado de 2015.*

Recomendação em fase de Implementação

3. *Que haja maior controlo sobre a cobrança e registo das receitas em numerário pelas entidades que arrecadam estas e as utilizam sem passar pelo depósito na conta bancária oficial.*

Em 2014, além das regras definidas pelo Decreto do Governo n. 1/2014, de 12 de Fevereiro, foram implementadas algumas medidas como a elaboração dos Relatórios Mensais de cobrança das receitas pelas Instituições que arrecadam receitas do Estado em que e os mesmos têm de ser remetidos para o Ministério das Finanças para efeitos de controlo. No entanto, encontrava-se em curso em 2014 algumas inspeções a serem efetuadas pelo Gabinete de Inspeção e Auditoria do MF, com o objectivo de analisar a colecta de receitas não fiscais pelas entidades que arrecadam receitas do Estado. A par disto foi dito em sede de verificação que foram encerradas várias contas bancárias do SAMES, da RTTL e estão sendo efetuadas monitorizações fortes no sentido de prevenir a abertura destas contas.

Acresce ao referido a páginas 15 das Demonstrações Financeiras Consolidadas de 2014 respeitante ao Relatório do Auditor Independente, onde se refere que parte do numerário recebido, incluindo o recebido do Ministério da saúde e da Electricidade de Timor-Leste, foi usada para efectuar pagamentos anteriormente ao seu registo contabilístico.

Em sede de contraditório foi dito que o *Tesouro enviou aos referidos bancos uma carta a relembrar que os mesmos apenas podem abrir contas para qualquer entidade publica mediante a apresentação de uma autorização assinada pela Ministra das Finanças. Em nossa opinião este é o único controlo preventivo que podemos implementar.* Foi dito ainda que o *Gabinete de Auditoria Interna (GAI) desenhou controlos e uma Directiva relativas à cobrança de receitas, de forma a que possam ser implementados no Ministério das Finanças e em todas as entidades que cobram receitas em nome do Estado. No entanto, pelo facto de estar prevista a publicação de*



RECOMENDAÇÕES	PONTO DE SITUAÇÃO
	<i>uma lei relativa a descentralização, no início do próximo ano, é necessário aguardar que esta seja publicada, de forma a que seja analisado o impacto que a mesma possa ter nos procedimentos actuais e, consequentemente na necessidade de se alterarem os referidos controlos.</i>
Recomendação Parcialmente Implementada	
4. <i>Que haja melhor gestão da tesouraria aquando do processamento dos levantamentos do Fundo Petrolífero principalmente quando os montantes previstos englobam excedentes relativos ao Rendimento Sustentável Estimado (RSE).</i>	Conforme Relatório do Fundo Petrolífero de 2014, naquele ano foi levantado um total de 100 milhões de USD acima do RSE, após autorização concedida por via do n.º 5 do art.º 8º do OGE de 2014 (Lei n. 2/2014, de 5 de Fevereiro) alterado pela Lei n.º 4/2014. A par disto, em 2013 o Ministério das Finanças começou a efetuar a gestão do cash flow para acautelar retiradas desnecessárias do FP. O MF alega que o saldo elevado de dinheiro no final de 2013 ocorreu porque o Parlamento Nacional não tinha aprovado o Orçamento do Estado até ao final de 2013 e, por esse motivo teve de ser utilizado durante o início de 2014 o regime de duodécimos. Pelo facto de ser incerto em Dezembro de 2013, prever-se em que momento de 2014 o Parlamento Nacional iria aprovar o Orçamento do Estado, o Tesouro teve de solicitar a transferência de fundos do Fundo do Petróleo em 2013, de forma a ser utilizado no início de 2014 já que nenhum fundo poderia ser levantado do Fundo do Petróleo em 2014, até que o Parlamento Nacional aprovasse o Orçamento de Estado de 2014.
Recomendação Parcialmente Implementada	
5. <i>Que se transfira do FCTL para os Fundos Especiais o montante das dotações levantadas para fazer face às despesas destes fundos.</i>	Da análise da CGE de 2014, verifica-se que não foi levantado do FP o valor total previsto (taxa de execução global de 81%) sendo que a taxa de execução da receita do FP alocada ao FCTL foi de apenas 62% (617 milhões de USD retidos em conta do FCTL contra os 731 milhões de USD previstos) e como tal não foram transferidos aos fundos especiais os valores previstos no OGE.
Recomendação Implementada	
6. <i>Que sejam desenvolvidos esforços adicionais ao nível das instituições públicas com responsabilidades na condução de processos de aprovisionamento, no sentido de ser assegurado o cumprimento da lei, bem como dos "Guias de Boas Práticas" elaboradas pelo Ministério das Finanças de modo a que se estabeleça um equilíbrio entre a taxa de execução orçamental e o cumprimento criterioso das normas do aprovisionamento.</i>	Foi dito em sede de contraditório do acompanhamento das recomendações do RPCGE de 2012 que encontra-se em estudo e revisão os manuais e legislação sobre o Aprovisionamento Público. Em sede da presente verificação in-loco foi referido que a Secretaria de Estado de Fortalecimento Institucional tem desempenhado um papel importante nesta matéria para efeitos de capacity building que inclui identificação das fraquezas do pessoal afecto a área das finanças dos ministérios. Por outro lado, em 2015, a Câmara de Contas procedeu a ações de verificação in-loco junto de algumas entidades seleccionadas para aferir do cumprimento do Regime Jurídico do Aprovisionamento Público, bem como das Guias de Boas Práticas emitidas, pelo que foram constatadas que as entidades em causa não cumpriam o referido regime incorrendo assim em ilegalidades e irregularidades durante o processo de aprovisionamento e igualmente nas tomadas de decisões durante o ano de 2014. Não foram encontradas evidências de medidas tomadas pelo MF no sentido de atenuar essas deficiências, a não ser o bloqueio através do sistema Free-balance



RECOMENDAÇÕES	PONTO DE SITUAÇÃO
	de pagamentos que não respeitam o aprovisionamento quando acima dos 5.000 USD. Em resposta a esta questão o MF acrescenta que <i>após a descentralização do processo de aprovisionamento pelos Ministérios e Agências Governamentais, estas Guias de Boas Práticas não foram atualizadas e, de facto, é importante perceber que estas Guias não possuem a força de uma lei, sendo unicamente um suporte aos procedimentos operacionais (...). Desde então foi elaborada uma nova lei geral de aprovisionamento que irá englobar todas estas guias. Esta lei também inclui modelos de contratos, documentos de concurso e uma lei separada para definição dos limites. A intenção é apresentar a nova lei ao Conselho de Ministros o mais rápido possível.</i>
	Recomendação em fase de Implementação 7. <i>Que se proceda à avaliação anual do cumprimento da legislação do aprovisionamento e daquelas "boas práticas", designadamente, no que se refere à elaboração e inclusão nos documentos de prestação de contas do "Relatório Anual de Aprovisionamento" ("Guia de Boa Prática 8").</i> Em sede de verificação in-loco não foram encontradas evidências de medidas implementadas no sentido de dar resposta a esta recomendação a acrescer ao facto de na GCE de 2014 não ter sido incluída nenhuma informação a respeito. Não é prática nas entidades públicas a elaboração do Relatório Anual de Aprovisionamento como estabelece a Guia de Boas Práticas n. 8, conforme verificações in-loco realizadas pela Câmara de Contas em 2015 relativas ao ano de financeiro de 2014. Foi dito em sede de contraditório que <i>na actual descentralização, onde cada ministério é responsável pelo seu próprio processo de aprovisionamento, deverá ser, consequentemente, responsável pela preparação do seu próprio relatório de aprovisionamento. A Comissão Nacional de Aprovisionamento será a agência que, no futuro, terá a responsabilidade de apoiar os Ministérios neste processo e na compilação deste relatório.</i>
	Recomendação não Implementada 8. <i>Que sejam estabelecidos mecanismos de controlo das despesas a nível de itens por entidade.</i> A situação permanece na execução do OGE de 2014, principalmente as despesas com Deslocações ao Estrangeiro (139%), e em sede de Verificação in-loco foi dito que esta matéria será contemplada na Reforma Fiscal em curso. O MF considera que <i>apenas pode controlar as despesas ao mesmo nível apresentado na Lei do Orçamento.</i> Reitera assim, este Tribunal que o orçamento das entidades públicas tem de ser executado mediante atividades planeadas com os recursos financeiros que lhes são alocados e tem a possibilidade de efetuarem alterações orçamentais entre rubricas de despesas mediante necessidades. A presente recomendação atribui ao MF a faculdade de controlar as despesas das entidades públicas a nível de rubricas orçamentais e não apenas a nível de categorias definidas na Lei de orçamento, sendo que esta medida terá de passar pela definição nos sistemas informáticos de gestão financeira, de controlos tais que a execução das despesas não ultrapasse a verba limite alocada (orçamento final) a cada entidade em cada rubrica de despesa. Esta recomendação encontra-se em linha de pensamento com a cabimentação prévia da despesa regulada pela LOCC e respectivas Instruções de Fiscalização Prévia onde se diz que nenhuma despesa pode ser executada sem cabimentação em rubrica própria e isto salvaguarda que nenhuma despesa ultrapasse a verba



RECOMENDAÇÕES	PONTO DE SITUAÇÃO
	alocada na rubrica, não permitindo assim, que o Estado seja comprometido sem que se tenha verba para o efeito.
	Recomendação não implementada
9. <i>Que se faça levantamento das despesas registadas em Outros Serviços Diversos que têm sido pagas durante os últimos anos e se preveja essas despesas em rubricas orçamentais próprias, em cumprimento do princípio da especificação consagrado na LOGF.</i>	À data da verificação efetuada, nenhuma medida foi tomada no sentido de atender a esta recomendação e nem o quadro de contas utilizado pelo MF foi alterado. Em 2014, no âmbito do acompanhamento das recomendações tecidas no RPCGE de 2012, foi dito que esta questão seria tida em conta na preparação do OGE de 2015, sendo que o mesmo não aconteceu e nem na preparação do OGE de 2016, em curso. No entanto, em sede de contraditório, O MF alega que a <i>DN Orçamento criou um formulário de custos que os Ministérios e todas as entidades têm de preencher para os Outros Serviços Diversos, durante a fase de orçamentação, contendo as especificações das diferente naturezas de despesa. Esta direcção também definiu um limite de 5.000 usd para este tipo de despesas. No futuro, o Ministério das Finanças irá considerar a adição de alguns códigos de linhas de item extras no Plano de Contas, de forma a especificar este tipo de despesas genéricas.</i>
	Recomendação em fase de implementação
10. <i>Que seja estabelecido e aprovado o documento que define a classificação para fins de registo do orçamento e contabilidade que facilitem o controlo dos gastos pelo Governo e permitam uma análise de despesas por organização, função e categoria económica, nos termos do artigo 43º da LOGF.</i>	À data da verificação efetuada, a par da Reforma Fiscal em curso, nenhuma medida foi tomada no sentido de se estabelecer estes sistemas de classificação. No entanto, em sede de contraditório, foi dito, de entre outras respostas que, <i>para a elaboração das contas, a norma utilizada é a abordagem definida pela IPSAS relativa a contabilidade de regime caixa.</i> A par da resposta dada, reitera-se o facto de que a Lei de Orçamento e Gestão Financeira, através do seu artigo 43 incumbe ao MF a elaboração dos referidos sistemas de classificação de acordo com os requisitos de classificação da base de caixa e que através desta recomendação foi sugerida o seu estabelecimento e a sua devida aprovação, sendo que terá de ter definição clara/enquadramento de cada código de receita e de despesa a ser estabelecido para efeitos de registo, apesar do código de contas do MF que sequer foi aprovado e tem sofrido diversas alterações nos últimos anos.
	Recomendação não implementada
11. <i>Que passe a constar dos documentos de prestação de contas informação relativa aos resultados alcançados, nomeadamente, no que se refere ao número de acções realizadas e de estágios pagos ao abrigo do FDCH.</i>	O OGE de 2014 bem como o OGE de 2015 trazem informação acerca dos resultados atingidos nos anos de 2013 e de 2014 com a execução dos programas do FDCH mas, entretanto, esta informação não foi apresentada nas Demonstrações Financeiras de 2014 do FDCH como dita a recomendação. Apesar daquela informação constar do OGE, a mesma tem de ser apresentada na CGE. O MF alega que <i>as contas apresentadas ao Parlamento são efetuadas com base nas IPSAS e contêm todos os requisitos de divulgação, tal como requerido nas referidas normas. Acrescenta ainda que o Tesouro não considera, por isso, necessário anexar os referidos Relatórios Anuais dos Fundos Especiais às Demonstrações Financeiras,</i>



RECOMENDAÇÕES	PONTO DE SITUAÇÃO
---------------	-------------------

que cobrem um objectivo separado na metodologia global de reporte e governança.

Reitera este Tribunal que o Governo apresenta ao Parlamento Nacional e à Câmara de Contas o Relatório sobre a Conta Geral do Estado, e que segundo a alínea n) do n. 2 do artigo 45 da LOGF alterado pelo artigo 87 da LOCC, o referido relatório poderá conter *outras informações consideradas necessárias*, como é o caso da informação requerida através da presente recomendação. As recomendações aqui tecidas são no sentido de haver maior transparência e apresentação de informação mais detalhada para melhor apreciação da execução do Orçamento do Estado, independentemente do formato de reporte através das Demonstrações Financeiras até então apresentadas à Câmara de Contas.

Recomendação em fase de Implementação

12. *Que sejam tomadas medidas para a constituição, organização e funcionamento do IGE, IP, da ANATL, EP, da AACTL, IP de acordo com a lei que os criou e os respectivos Estatutos ou se reveja o regime jurídico de modo a adequar esses organismos à sua real situação.*

Segundo verificação efectuada, encontra-se em processo o estudo e revisão da legislação destas entidades a fim de serem tomadas medidas no futuro, concernentes à sua organização mais precisamente a atribuição de autonomia financeira aos mesmos. No entanto, das verificações efetuadas em 2015 sobre o acompanhamento das recomendações tecidas em 2014 ao IGE, RTTL, AACTL, ANATL e SAMES, verificou-se que a situação destas entidades permanece inalterada desde 2013 com exceção à do SAMES que deixou de ser Empresa Pública para se tornar num Instituto Público.

Sobre esta questão foi dito que *a descentralização encontra-se em curso e todas as agências autónomas, de acordo com a lei, serão consideradas fiscalmente autónomas no Orçamento de Estado de 2016, de forma a estar em linha com a lei.*

Recomendação em fase de Implementação

13. *Que se estabeleça o Regime Jurídico dos Fundos e Serviços Autónomos e se defina claramente o grau da sua autonomia financeira.*

Segundo verificação efectuada, no quadro da reforma fiscal encontra-se em processo de elaboração da legislação para regula os Fundos e Serviços Autónomos.

O MF acrescentou em sede de contraditório que *devido ao avanço acelerado para uma autonomia fiscal total, o Ministério das Finanças concorda que isto é uma prioridade. A correspondente legislação encontra-se actualmente a ser elaborada de acordo com o Programa da Reforma Fiscal e com o apoio do Banco de Desenvolvimento Asiático.*

Recomendação em fase de Implementação

14. *Que a informação da dívida não financeira passe a constar da CGE, e, para o efeito, o Tesouro mantenha registos atualizados sobre as dívidas a fornecedores de todas as entidades públicas.*

De entre outras respostas, foi dito através do contraditório que o GAI *encontra-se a desenhar controlos internos e uma Directiva de forma a serem implementadas nas entidades e no Tesouro, relativamente a gestão das dívidas não financeiras.*

Recomendação em fase de Implementação



RECOMENDAÇÕES	PONTO DE SITUAÇÃO
15. Que se dê início ao processo de levantamento e avaliação de todo o Património do Estado e que crie um órgão independente para gerir todo o que diz respeito ao património do Estado.	Através do SNC está sendo inventariado o património imóvel do Estado enquanto a Direcção Geral das Finanças do Estado (através da Direcção Nacional de Gestão, Fornecimento do Património do Estado) controla os registos dos bens móveis do Estado, pelo que relativamente ao valor dos mesmos nenhuma informação adicional foi fornecida em sede de verificação. No entanto, em sede de contraditório o MF referiu que os activos financeiros são actualmente registados e controlados pela DN de Monitorização da Gestão do Património do Ministério das Finanças. No entanto, a gestão dos activos fixos encontra-se actualmente sob responsabilidade de um número de Ministérios, onde se inclui o Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, bem como o da Justiça. Actualmente Timor-Leste não possui a capacidade técnica para avaliar os activos fixos após estes serem registados pelo seu custo, no sistema contabilístico (...). Recomendação em fase de Implementação

Grande parte das recomendações tecidas no RPCGE de 2012 e que transitaram para o RPCGE de 2013 encontra-se em fase de implementação, o que significa que estão sendo tomadas medidas por parte do Governo que visam a melhoria da Gestão Financeira do Estado, sendo de salientar a Reforma Fiscal em Curso, apesar do reduzido grau de cumprimento das recomendações tecidas no RPCGE de 2011 até a data. No entanto, algumas recomendações apresentam maior peso e importância do que outras e como tal requerem maior prazo para a sua implementação, pelo que o Governo através do Ministério das Finanças tem de envidar esforços adicionais junto das entidades no sentido de atender às recomendações tecidas, prestando esclarecimentos e comprovativos das melhorias alcançadas.

Assim, as recomendações não implementadas totalmente foram novamente tecidas no presente Relatório e Parecer e encontram-se elencadas no Ponto 13.



12 Conclusões

Atentas às principais análises e observações formuladas no presente Relatório e face a tudo o que acima se expôs são de salientar as seguintes Conclusões:

Processo Orçamental

- ✓ O Governo apresentou a proposta de Lei de Orçamento de 2014 fora do prazo estabelecido na LOGF.
- ✓ Foram processadas redistribuições (a menos) nas categorias de *despesas recorrentes* para reforçar as *categorias de capital* menor e *capital e desenvolvimento*.

Processo de Prestação de Contas

- ✓ O Governo remeteu os documentos de prestação de contas relativos ao FCTL, ao FI e ao FDCH de forma separada e de acordo com a norma internacional de contabilidade aplicável ao sector público *Relato Financeiro numa Base de Caixa*, dentro dos prazos autorizados, porém não seguem totalmente o formato de Conta Geral do Estado previsto na LOGF, apesar de algumas melhorias na apresentação de novas Declarações Financeiras apresentadas.

Receita

- ✓ As retiradas do FP ascendem a 732 milhões de USD de um total de 902,9 milhões de USD estimados (taxa de 81%).
- ✓ As *Receitas Fiscais* cobradas representam cerca de 73,4% das *Receitas Domésticas*, à semelhança do verificado nos anos anteriores, sendo que as *Receitas Domésticas* cresceram cerca de 12% de 2013 a 2014.
- ✓ Persiste o registo de receitas de outros impostos sem a devida explicação.
- ✓ As receitas das *Instituições Autónomas*, incluindo *EDTL*, apresentam uma tendência crescente desde 2011.
- ✓ Não existe uma evolução sólida e consistente entre a estimação e a cobrança de receitas de impostos de *Empregados do Governo* e de *Impostos de Outros Empregados*, sendo que não foram encontradas evidências de definição clara entre as mesmas para efeitos de registos.
- ✓ Não existe controlo sobre o total de isenções fiscais concedidas.
- ✓ Não existe harmonização na classificação de algumas rubricas de receitas de impostos.
- ✓ As receitas de Imposto Corporativo apresentam estimativas muito optimistas em 2014.
- ✓ A maior parte das receitas, tanto fiscais como não fiscais, obteve desvios elevados em relação à meta traçada, sem a devida justificação.
- ✓ Várias receitas relativas a taxas e emolumentos do MNEC e MJ não são cobradas causando perdas de receitas.
- ✓ O MF tem implementado algumas medidas de controlo da arrecadação de receitas pelas entidades.



- ✓ As *Outras Receitas não Fiscais* apresentam valores registados consideráveis, ou seja, grande parte da receita não fiscal não é especificada em rubrica própria, o que não vai ao encontro do princípio da especificação emanado na LOGF.
- ✓ As receitas dos Juros Bancários não foram previstas em 2014 para acrescer às dotações do FI e do FDCH, à semelhança dos anos anteriores.
- ✓ Foram utilizados na execução orçamental do FI um total de 214.768 milhares de USD do saldo, ao passo que o saldo orçamental transitado previsto é de 202.905 milhares de USD, tendo sido utilizado em excesso o valor de 11.863 milhares de USD.
- ✓ A execução orçamental da receita do FI para 2014 atingiu os 84,3%, enquanto do FDCH foi de 96,4%.

Despesa

- ✓ O RJA bem como o RJCP não são totalmente respeitados pelas entidades públicas.
- ✓ Várias despesas são processadas por via de Letras de Crédito, ou seja, fora do circuito normal, sendo que ocorre acentuadamente no último trimestre do ano.
- ✓ São processadas pelo MF várias devoluções de pedidos de pagamento.
- ✓ As despesas executadas pelo FCTL ascenderam a 991,5 milhões de USD, sendo a taxa de execução orçamental de 91%, tendo aumentado em 7 p.p em relação ano de 2013.
- ✓ Durante o quarto trimestre de 2014 foram executados o equivalente a 41% das despesas do FCTL, à semelhança dos anos anteriores, justificados em parte pelos pagamentos de Letras de Crédito.
- ✓ As despesas com Deslocações ao Estrangeiro foram executadas em 139%, ou seja, 39% a mais do que o autorizado, sendo que com recurso a *perdiems* e por vezes com verbas de adiantamentos.
- ✓ A rubrica *Outros Serviços Diversos* da Categoria Bens e Serviços apresenta valores elevados tanto em termos previsionais como a nível de execução, não indo assim ao encontro do princípio da especificação emanado na LOGF.
- ✓ A rubrica mais representativa das *Transferências Públicas* em 2014 refere-se a *Concessões Públicas*.
- ✓ A Comissão de Subvencões Públicas e o respetivo Secretariado Técnico nunca foram criados cfr. Decreto do Governo n. 1/2009.
- ✓ A consolidação das contas por via de transferências entre entidades públicas não é devidamente efetuada.
- ✓ As despesas de contingência aumentaram em 59% de 2013 a 2014, mas foi respeitado o limite legal estabelecido na LOGF de 5%.
- ✓ As funções do Estado relativas aos "*serviços públicos gerais*", aos "*assuntos económicos*", "*educação*" e à "*protecção social*" foram responsáveis por cerca de 82,2% de toda a despesa realizada em 2014 pelo FCTL.
- ✓ A taxa de execução global do FI foi de 84%, motivada pela execução do Programa de Energia Eléctrica, tendo melhorado a sua performance relativamente ao ano 2013.
- ✓ Há uma melhoria de performance dos projetos com recurso a empréstimos.



- ✓ A maior despesa executada pelo FI respeita ao Programa "Energia Eléctrica" com um peso de 33,8%.
- ✓ Vários programas do FI foram objeto de alterações orçamentais.
- ✓ A taxa de execução global do FDCH foi de 81,3%.
- ✓ A nível geral verifica-se que 27 dos 81 projetos do FDCH apresentam execuções muito acima da meta traçada dos 100%.
- ✓ Vários projetos do FDCH não apresentam designação específica.
- ✓ As despesas do STDCH são executadas através de verbas do FDCH.

Execução Orçamental Global

- ✓ A taxa de execução orçamental global da despesa (do FCTL e dos "fundos especiais") foi de 89% contra os 66% de 2013.
- ✓ A Conta Geral do Estado não se encontra ainda compilada numa única Conta que deverá conter também informações sobre a execução dos Fundos Especiais.
- ✓ As instituições auto-financiadas estão criadas na lei mas não estão constituídas nem organizadas de acordo com a lei e os respectivos estatutos.
- ✓ Excluindo a ANATL, as receitas próprias das entidades autofinanciadas não suporta as suas despesas.

Tesouraria

- ✓ O saldo bancário final das contas dos fundos reduziu consideravelmente em relação ao ano anterior.
- ✓ Permitem-se levantamentos avultados em dinheiro no Banco Central em cash por várias ocasiões a título de fundos de adiantamentos.
- ✓ As verbas de adiantamentos não são regularizadas atempadamente pelo MF.

Assistência Externa – Ajudas

- ✓ O Estado beneficiou de pelo menos 262,6 milhões de USD de ajudas externas, sendo a maior parte proveniente de parceiros bilaterais.

Dívida Pública

- ✓ Os desembolsos efectuados em 2014 ascendem os 15,8 milhões de USD.
- ✓ Foram observados os limites de endividamento impostos pelo OGE de 2014.
- ✓ A informação da dívida não permite uma análise dos recursos provenientes por cada financiador.
- ✓ As Declarações Financeiras anuais dos fundos não apresentam qualquer informação sobre o valor das dívidas não financeiras dos Ministérios e seus serviços, bem como dos serviços e fundos autónomos.



Património do Estado

- ✓ As Contas de 2014 não trazem informação sobre o Património do Estado.

Recomendações do Relatório e Parecer da Conta Geral do Estado de 2013

- ✓ Grande parte das recomendações formuladas no Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013 encontra-se em fase de implementação.



13 Recomendações

Atentas às Conclusões formuladas, e com vista à supressão das deficiências encontradas, Recomenda-se:

1. *Que sejam orçamentadas todas as receitas de acordo com os princípios da unidade e universalidade orçamentais estabelecidos na LOGF;*
2. *Que seja apresentada toda a justificação para todas as diferenças materiais existentes entre o orçamento inicial, o final e a execução da receita e da despesa;*
3. *Que haja maior controlo sobre a cobrança e registo das receitas em numerário pelas entidades que arrecadam estas e as utilizam sem passar pelo depósito na conta bancária oficial;*
4. *Que haja melhor gestão da tesouraria aquando do processamento dos levantamentos do Fundo Petrolífero principalmente quando os montantes previstos englobam excedentes relativos ao Rendimento Sustentável Estimado (RSE);*
5. *Que as entidades públicas instituam manuais de procedimentos e de controlo interno;*
6. *Que sejam desenvolvidos esforços adicionais ao nível das instituições públicas com responsabilidades na condução de processos de aprovisionamento, no sentido de ser assegurado o cumprimento da lei, bem como dos "Guias de Boas Práticas" elaboradas pelo Ministério das Finanças de modo a que se estabeleça um equilíbrio entre a taxa de execução orçamental e o cumprimento criterioso das normas do aprovisionamento;*
7. *Que se proceda à avaliação anual do cumprimento da legislação do aprovisionamento e daquelas "boas práticas", designadamente, no que se refere à elaboração e inclusão nos documentos de prestação de contas do "Relatório Anual de Aprovisionamento" ("Guia de Boa Prática 8");*
8. *Que seja respeitado o Regime Jurídico dos Contratos Públicos no momento da celebração dos contratos públicos e demais instrumentos geradores de despesa pública, bem como o Decreto anual de Execução Orçamental.*
9. *As instituições relevantes têm de atuar no sentido de evitar ou reduzir as discrepâncias no processamento das Letras de Crédito, para evitar pagamentos irregulares através de libertação das verbas cativadas pelos bancos comerciais;*
10. *Que sejam estabelecidos mecanismos de controlo das despesas a nível de itens por entidade;*
11. *Que as deslocações ao estrangeiro sejam suportadas apenas por perdiems nos termos definidos e mediante exceções previstos na legislação, por via de adiantamentos devidamente justificados;*
12. *Que se faça o levantamento das despesas registadas em Outros Serviços Diversos que têm sido pagas durante os últimos anos e se preveja essas despesas em rubricas orçamentais próprias, em cumprimento do princípio da especificação consagrado na LOGF;*



13. *Que seja estabelecido e aprovado o documento que define a classificação para fins de registo do orçamento e contabilidade que facilitem o controlo dos gastos pelo Governo e permitam uma análise de despesas por organização, função e categoria económica, nos termos do artigo 43º da LOGF;*
14. *Que seja constituída a Comissão de Subvenções Públicas e o respetivo Secretariado Técnico, nos termos previstos no Decreto do Governo n.º1/2009;*
15. *Dotar o STDCH de meios humanos suficientes e capazes para o desempenho das missões a que lhe foi conferido;*
16. *Que passe a constar dos documentos de prestação de contas informação relativa aos resultados alcançados, nomeadamente, no que se refere ao número de acções realizadas e de estágios pagos ao abrigo do FDCH;*
17. *Que sejam tomadas medidas para a constituição, organização e funcionamento do IGE, IP, da ANATL, EP, da AACTL, IP de acordo com a lei que os criou e os respectivos Estatutos ou se reveja o regime jurídico de modo a adequar esses organismos à sua real situação;*
18. *Que se estabeleça o Regime Jurídico dos Fundos e Serviços Autónomos e se defina claramente o grau da sua autonomia financeira;*
19. *Que seja feita um estudo prévio sobre a viabilidade e a auto-sustentabilidade financeira das Empresas Públicas e Institutos Públicos existentes ou que o Governo pretenda criar;*
20. *Maior controlo por parte das entidades públicas no processamento de pedidos de pagamentos enviados ao MF;*
21. *Maior controlo e rigor na atribuição e utilização das verbas de adiantamentos que têm de ser utilizadas para cobrir necessidades eventuais;*
22. *Futuramente a estimativa do valor do empréstimo no OGE seja igualmente desagregada por financiador;*
23. *Que a informação da dívida não financeira passe a constar da CGE, e, para o efeito, o Tesouro mantenha registos actualizados sobre as dívidas a fornecedores de todas as entidades públicas;*
24. *Que se dê início ao processo de levantamento e avaliação de todo o Património do Estado e que crie um órgão independente para gerir todo o que diz respeito ao património do Estado.*



PARTE - II

PARECER

Face a tudo o que foi exposto ao longo do Relatório embora com algumas reservas no que diz respeito à inobservância de alguns princípios orçamentais, ajustamentos efetuados, e tendo em conta as observações e as recomendações tecidas, o Tribunal de Recurso julga validamente prestadas as contas do Fundo Consolidado de Timor-Leste, do Fundo das Infra-Estruturas e do Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano do exercício financeiro do ano de 2014 que obedeceu aos princípios constitucionais, legais e regulamentares, pelo que é de Parecer de que a Conta Geral do Estado encontra-se em condições de ser aprovada pelo Parlamento Nacional.

Dili, 10 de Dezembro de 2015.

Os Juizes do Tribunal de Recurso,

Guilhermino da Silva – *Presidente e Relator*

Deolindo dos Santos
Maria Natércia Gusmão Pereira