



JORNAL da REPÚBLICA

PUBLICAÇÃO OFICIAL DA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE TIMOR - LESTE

§ 3.50

Número Extraordinário

SUMÁRIO

TRIBUNAL DE RECURSO:

Relatório e Parecer Sobre a Conta Geral do Estado de 2012 1

RELATÓRIO E PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2012

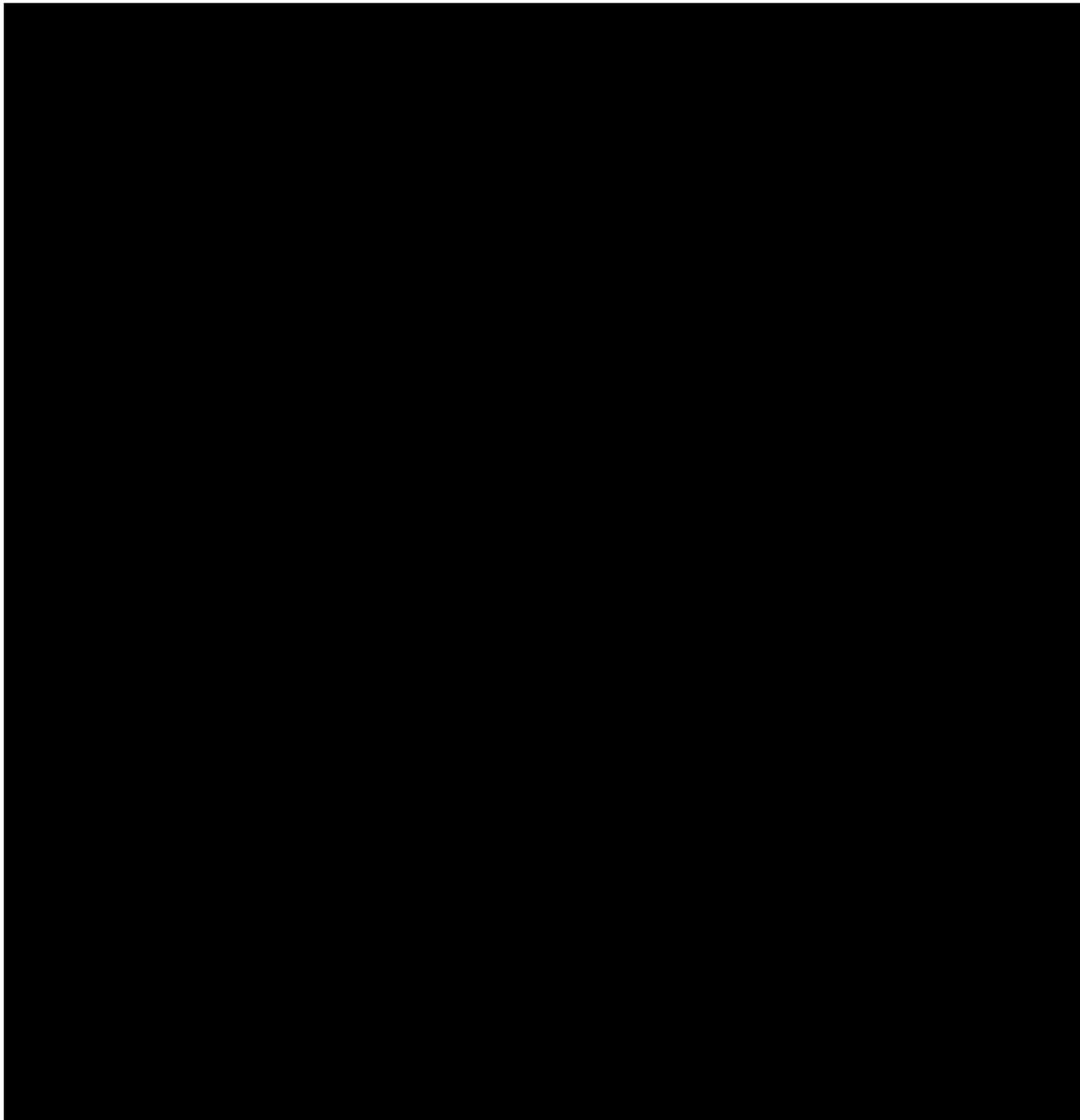
Novembro de 2013

Índice de Tabelas	4
Relação de Siglas e Abreviaturas	5
Ficha Técnica	7
PARTE – I	
RELATÓRIO	8
1 Introdução.....	8
1.1 Enquadramento Legal	8
1.2 Metodologia	9
2 Processo Orçamental	9
3 Processo de Prestação de Contas	11
4. Análise da Execução Orçamental da Receita.....	12
4.1 Receita do Fundo Consolidado de Timor-Leste	12
4.1.1 Receitas Domésticas	14
4.1.1.1 Fiscais	14
4.1.1.2 Não Fiscais.....	16
4.1.2 Receitas de Capital.....	18
4.2 Receitas do Fundo das Infra-estruturas	19
4.3 Receitas do Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano.....	20
5 Análise da Execução Orçamental da Despesa	21
5.1 Fundo Consolidado de Timor-Leste	22
5.1.1 Despesas por Categorias Económicas.....	22
5.1.1.1 Salários e Vencimentos.....	23
5.1.1.2 Bens e Serviços.....	23
5.1.1.3 Transferências	24
5.1.1.4 Capital Menor.....	24
5.1.1.5 Capital e Desenvolvimento	24
5.1.1.6 Despesas de Contingência.....	24
5.1.2 Despesas por Funções.....	25
5.1.3 Despesas por Entidades	26

5.2	Fundo das Infra-Estruturas	28
5.2.1	Caracterização, Organização e Funcionamento do FI	28
5.2.2	Despesas por Programas	29
5.2.3	Execução Física dos Projectos	30
5.3	Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano.....	31
5.3.1	Caracterização, Organização e Funcionamento do FDCH	31
5.3.2	Despesas por Programas	31
5.3.3	Indicadores de Desempenho.....	32
6	Análise Global da Execução do Orçamento Geral de Estado	33
6.1	Perímetro de Consolidação das Contas	33
6.2	Execução Global	34
6.3	Declaração Consolidada de Receitas e Pagamentos em Dinheiro.....	35
6.4	As Instituições Autónomas.....	36
7	Tesouraria do Estado	38
7.1	Saldos Bancários.....	39
7.2	Avanços de dinheiro	39
8	Assistência Externa – Donativos e outras Ajudas Externas.....	40
9	Dívida Pública.....	41
9.1	Dívida Financeira.....	41
9.2	Dívida não Financeira	43

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
AGPJ	Agência de Gestão de Participação dos Jogos
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
ASYCUDA	Automatic System for Customs Data
BCTL	Banco Central de Timor-Leste
CC	Câmara de Contas
cfr.	Conforme
CGE	Conta Geral do Estado
CNA	Comissão Nacional de Aprovisionamento
CRDTL	Constituição de República Democrática de Timor-Leste
Desp.	Despesas
DL	Decreto-lei
DNE	Direcção Nacional de Estatística
DNO	Direcção Nacional de Orçamento
EDTL	Electricidade de Timor-Leste



Ficha Técnica

Juíz Relator

Cláudio de Jesus Ximenes

Auditora Coordenadora

Maria Alexandra Mesquita

Auditores

Sandrine Isabel Santos

Luis Filipe Mota

Auditores Estagiários

António José Soares

Edígia Fátima Martins

Francisco da Costa

João Manuel Magalhães

Rosa Maria Castro

Silvino Mau Curu

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. Essa competência é exercida pelo Tribunal de Recurso, de agora em diante designado por Tribunal, que é a mais alta instância judiciária no País e até à entrada em funções daquele Tribunal Superior.

Nos termos do artigo 29.º da Lei da Câmara de Contas, o Tribunal no seu *Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado* 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, formularecomendações 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 CDTL, 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 do Estado, assim como, informar a sociedade civil primeira beneficiária 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.

É no cumprimento destes preceitos constitucionais e legais que o Tribunal de Recurso apresenta o *Relatório e Parecer sobre a CGE* relativa ao ano financeiro de 2012.

1.2 Metodologia

Este *Relatório e Parecer* é o quarto emitido pelo Tribunal de Recurso.

Este *Relatório e Parecer* tem como instrumentos de fiscalização e controlo (i) a execução orçamental realizada durante o ano de

2013, consubstanciada no “Relatório de Acompanhamento da Execução Orçamental do Terceiro Trimestre de 2012”; (ii) as Verificações efectuadas junto dos Ministérios das Finanças e da Solidariedade Social; (iii) as Verificações efectuadas na ANATL, SAMES, IGE e RTTL.

Estas Verificações tiveram como objectivo confirmar as informações constantes da CGE e dos Relatórios Trimestrais de Execução Orçamental enviados pelo Ministério das Finanças (MF).

Este Relatório e Parecer teve por base as conclusões preliminares das Auditorias que se encontram em curso no âmbito da Fiscalização Sucessiva, relativamente à Receita Não Fiscal; as informações constantes do Portal da Transparência do Ministério das Finanças (informação do *Free-Balance*).

A Parte I diz respeito ao Relatório, a Parte II ao Parecer da Conta e em Anexo tal como dispõe o último parágrafo do n.º 4 do art. 11º da LOCC ali se evidenciam, em quadro, as questões postas pelo Tribunal de Recurso ao MF, as respostas deste Ministério e as Observações deste Tribunal àquele contraditório.

2 Processo Orçamental

O Governo apresentou a proposta de Lei do Orçamento Geral do Estado de 2012 ao Parlamento no dia 30 de Setembro de 2011, respeitando assim, o prazo estabelecido na LOGF, cfr. n.º 1 do art. 30º que estabelece que *o Governo apresenta ao Parlamento Nacional até ao dia 15 de Outubro a proposta de lei do Orçamento para o ano financeiro seguinte*.

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 2012 e que se encontram reflectidas no OGE de 2012 tiveram por base:

- A Infra-estrutura básica,
- Produção Local,
- Desenvolvimento dos Recursos Humanos,
- Melhoria da prestação de serviço Público,
- Comemorações especiais.

O Orçamento Geral do Estado (OGE) para o ano 2012 aprovado em 25 de Novembro de 2011 pelo Parlamento Nacional e publicado pela Lei n.º 16/2011, de 21 de Dezembro, era de 1.674,130 milhares de USD.

O OGE de 2012, 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).

Posteriormente foi aprovado o Orçamento Rectificativo (OR) pela Lei n.º 8/2012, de 30 de Outubro de 2012 que alterou o OGE inicial para o valor total de 1.806,450 milhares de USD o que perfaz um aumento de 7,9% (132.322 milhares de USD) como se pode ver na Tabela 1:

Tabela 1 - Comparação entre Orçamento Inicial e Orçamento Rectificativo

Rubrica	Orçamento Inicial - OI	Orçamento Rectificativo - OF	Variação OF/OI	
			Valor	%
USD'000				
Receita				
Receita Doméstica	136,080	136,080	-	0.0%
Receita de Capital - Petróleo	1,494,900	1,494,900	-	0.0%
Empréstimo	43,149	43,149	-	0.0%
Reservas de dinheiro	0	0	-	-
Saldo 2011 FI e FDCH transportado	-	132,322	132,322	-
Total Receita	1,674,130	1,806,450	132,322	7.9%
Despesa				
Despesas Recorrentes	715,918	757,304	41,386	5.8%
Despesa Capital Menor	42,917	49,184	6,267	14.6%
Despesa Capital Desenvolvimento	915,295	999,961	84,666	9.3%
Total Despesa	1,674,130	1,806,450	132,322	7.9%
Défice Fiscal Não Petrolífero	-1,538,050	-1,670,370		

Fonte: OE 2012 inicial, rectificativo e Declarações anuais

O aumento da despesa e da receita do OR no valor de 132.322 milhares de USD, deveu-se à integração do saldo transitados dos fundos especiais e que não foram executados no ano de 2011, dos quais 124.872 milhares de USD referentes ao **FI** e 7.448 milhares de USD ao **FDCH** que somam, os dois, um total de 132.322 milhares de USD.

Do valor do saldo do FI integrado de 124.872 milhares de USD) no OGE de 2012 foi assim distribuído (74.872+50.000=124.872):

- 50.000 milhares de USD destinaram-se ao financiamento do FCTL (retirados do Programa *Tasi Mane* que assim viu reduzido em 29% o seu valor inicial que era de 173.038 milhares de USD).
- Os restantes 74.872 milhares de USD acresceram ao orçamento do FI.

A tabela 2 evidencia a evolução do valor global da despesa do Orçamento do Estado, entre 2010 e 2012:

Tabela 2 - Crescimento das despesas previstas nos Orçamentos Finais de 2010 a 2012

Designação	Ano 2010	Ano 2011	Ano 2012	Var. 2011/2010	Var. 2012/2011	USD'000
						Var. 2012/2010
Despesas	837.9	1,306.0	1,806.4	56%	38.2%	115.6%

Fonte: OGE Finais 2010, 2011 e 2012

3 Processo de Prestação de Contas

De acordo com o quadro jurídico da República Democrática de Timor-Leste (RDTL) o Governo deve apresentar a este Tribunal a Conta Geral do Estado (CGE) até ao final de Maio do ano seguinte a que respeita (Hoje pela Lei n.º4/2013/III este prazo de entrega foi alterado para o mês de Julho, o que vigorará já para a CGE de 2013).

O Governo pediu e obteve a prorrogação do prazo, tendo remetido as Contas ao Tribunal em 17 de Junho de 2013.

Os documentos de prestação de contas enviados pelo Governo e que configuram a CGE são 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.

Nos termos da “NICSP Base de Caixa”, as entidades aquando da prestação de contas, deverão apresentar o orçamento inicial, o orçamento final e a sua execução deste.

O Governo procedeu a esta divulgação nos “Relatórios do Director Geral do Tesouro” e nas “Notas às Declarações Financeiras”

Na CGE de 2012 a base de preparação das “Declarações de Receitas e Pagamentos em Dinheiro” e sua execução passaram a reportar-se ao período de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro.

Neste sentido, o Governo deixou de apresentar a informação referente à execução orçamental nas suas contas anuais de acordo com o sistema de “base de caixa modificado”, passando a adotar a “base de caixa pleno”¹.

Assim, foi dado cumprimento, no ano de 2012, 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, uma vez que não foram registados pagamentos para lá do termo do ano civil.

OMF passou a enviar à Câmara de Contas os *Relatórios sobre a Evolução do Orçamento*, previstos na LOCC.

Foi implementada parcialmente a Recomendação n.º 1 do Relatório e Parecer de 2011 para o FCTL.

4. Análise da Execução Orçamental da Receita

4.1 Receita do Fundo Consolidado de Timor-Leste

A Lei do OGE para 2012, aprova o total de receitas por agrupamentos, incluindo as receitas próprias dos Serviços e Fundos Autónomos, dos Fundos Especiais e Empréstimos.

O OGE Rectificativo prevê um total de receitas que ascende os 2.269,4 milhões de USD, das quais 2.090,2 milhões de USD (92,1%) provenientes do Petróleo e Gás (designadas de Receitas do Fundo Petrolífero).

A estimativa para as receitas domésticas (fiscais e não fiscais) apontava para os 136,1 milhões de USD (cerca de 6% do total da receita prevista), e a resultante de financiamentos provenientes de empréstimos para o valor de 43,1 milhões de USD (cerca de 1,9 % da receita prevista).

Do total de receitas domésticas previstas, 20,9 milhões de USD constituíam “receitas próprias” de “serviços e fundos autónomos”.

Através do OGE o Governo foi autorizado a levantar 1.494,9 milhões de USD do Fundo Petrolífero, dos quais 665,3 milhões de USD correspondentes ao *Rendimento Sustentável Estimado* (RSE) e 829,6 milhões de USD a “levantamentos adicionais”. Deste modo o total das receitas estimadas para financiamento do OGE (FCTL e “Fundos Especiais”) foi de 1.806,2 milhões de USD, incluindo empréstimos.

A tabela 3 ilustra o panorama geral das receitas previstas e cobradas em 2012 do FCTL:

Tabela 3 - Receitas estimadas vs executadas - FCTL

Receita FCTL	2012					2011	Var. 12/11 (3/6)
	Orç. Inicial (1)	Orç. Final (2)	Execução Receita (3)	% Total da Receita (4)	% Taxa de Execução (5) = (3) / (2)	Execução Receita (6)	
I. Total das Receitas Fiscais (A +B)	95.1	95.1	96.5	5.8%	101.5%	73.0	32.2%
A. Impostos sobre mercadorias	54.5	54.5	61.3	3.6%	112.5%	50.7	7.5%
B. Outros Impostos	40.6	40.6	35.2	2.1%	86.7%	22.3	57.9%
II. Total Receitas Não Fiscais (C + D)	20.0	20.0	19.9	1.2%	99.5%	15.6	27.6%
C. Juros	0.1	0.1	0.1	0.0%	100.0%	0.0	-
D. Taxas, Pag. Utiliz. e O. Rec. N. Fiscais	19.9	19.9	19.8	1.2%	99.5%	15.6	27.6%
III. Receitas Capital Fundo Petrolífero	1,494.9	1,494.9	1,494.9	88.9%	100.0%	1,055.0	41.6%
IV. Total das Receitas do Tesouro (I + II + III)	1,610.0	1,610.0	1,611.3	95.9%	99.8%	1,143.6	40.9%
V. Total Receitas Inst. Autónomas (E+F+G+H+I)	20.9	20.9	19.4	1.2%	92.8%	17.1	13.5%
E. EDTL	16.0	16.0	14.8	0.9%	92.5%	12.7	16.5%
F. APORTIL, IP	3.4	3.4	2.7	0.2%	79.4%	2.5	8.0%
G. ANATL, EP	1.4	1.4	1.5	0.1%	107.0%	1.3	15.4%
H. IGE, IP	0.1	0.1	0.1	0.0%	100.0%	0.1	-
I. SAMES	0.0	0.0	0.2	0.1%	-	0.5	-60.0%
VI. Total Receitas Domésticas (II+V)	136.1	136.1	135.9	8.1%	99.9%	105.8	28.4%
VII. Reservas em dinheiro	0	50.0	50.0	3.0%	100.0%	-	-
Total Receitas	1,630,9	1,680,9	1,680,8	100,0%	99,9%	1,165,7	39,9%

Fonte: Declarações Financeiras Consolidadas Anuais e Contas do FCTL – anos financeiros de 2011 e 2012

Observa-se que as receitas domésticas cresceram 28,4% de 2011 a 2012 impulsionadas sobretudo pelo aumento da rubrica, *Outros Impostos*.

A tabela que segue dá um panorama geral da receita arrecadada em 2012 por grandes agregados:

Tabela 4 – Receita global do FCTL prevista vs executada excluindo reservas

Receita	Orçamento		Execução	Peso	% de execução
	Inicial	Final			
1. Receitas Domésticas (2+3)	136,080	136,080	135,885	8%	100%
2. Receitas fiscais	95,060	95,060	96,526	6%	102%
3. Receitas não fiscais	41,120	41,120	39,359	2%	96%
4. Receitas de Capital a partir do Fundo de Petróleo	1,494,900	1,494,900	1,494,900	92%	100%
5.Total de receitas do orçamento do Estado (1+4)	1,630,980	1,630,980	1,630,785	100%	100%

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

A execução global das receitas cifrou-se nos 1.630,8 milhões de USD, contra os 1.160,8 milhões de USD do ano de 2011. Tendo em conta o OR, a taxa de execução da receita total desta foi de 100%, facto influenciado pela execução das *Receitas de Capital a partir do Fundo Petrolífero*.

Da análise do Mapa Resumo de Receitas das Declarações Financeiras Consolidadas Anuais do FCTL, verificou-se que foram cobradas durante o ano de 2012 um total de 1.837 milhares de USD de receitas que não foram inscritas mas que eram previsíveis por já terem sido cobradas em anos anteriores.

Este montante representa 1,5% do total das receitas domésticas efectivamente arrecadadas.

De salientar que esta situação já havia ocorrido no ano de 2011, e, mesmo assim, algumas receitas continuaram a não ser objecto de inscrição no Orçamento de 2012.

Ora, a incorreta previsão das *Receitas Domésticas* do Estado leva à realização de levantamentos do FP superiores ao efectivamente necessário para o financiamento das despesas do Estado do ano em causa.

Recomenda-se:

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

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*.

As *Receitas Domésticas* arrecadadas em 2012 ascenderam a 135,8 milhões de USD (100% do previsto no OGE), tendo as *Receitas fiscais* atingido 96,5 milhões de USD (102% do previsto no OGE) e as *Receitas não Fiscais* (incluindo as receitas das Instituições Autónomas) 39,3 milhões de USD (96% do previsto no OGE).

A tabela seguinte reflectea evolução da cobrança das diversas receitas:

Tabela 5 – Peso das receitas no total das receitas domésticas – 2010 a 2012

Receitas	Receita cobrada					
	2010 Peso		2011 Peso		2012 Peso	
Receitas Fiscais	50,097	52%	73,013	69%	96,526	71%
Receitas Instituições Autónomas	13,713	14%	17,119	16%	19,362	14%
Outras Receitas não Fiscais	32,781	34%	15,627	15%	19,996	15%
Total Receita Doméstica	96,592	100%	105,759	100%	135,884	100%

Fonte: Declarações Financeiras Consolidadas anuais - 2010, 2011 e 2012

O aumento verificado nas receitas domésticas deve-se, fundamentalmente, ao aumento das receitas fiscais, que têm ganho maior expressão no total daquelas receitas.

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 não se encontram integrados no sistema *Free-balanceo* que dificulta a consolidação da informação geral da execução orçamental.

As *Receitas Fiscais* cobradas representam cerca de 71% das *Receitas Domésticas* e 6% do total das receitas cobradas, à semelhança do verificado no ano de 2011.

A maior parcela das receitas fiscais provém de *Direitos de Consumo* (27.136 milhares de USD) que representam cerca de 28% das receitas fiscais cobradas em 2012.

Tabela 6 – Evolução da receita fiscal de 2010 a 2012

Receita	Milhões USD				
	2010	2011	2012	Var 2011/2010	Var 2012/2011
Receitas Fiscais	50	72	96	44%	33%
Impostos sobre mercadorias	32	50	61	57%	22%
Outros Impostos	18	22	35	21%	59%
PIB Petrolífero	2,323	3,261	2,821	40%	-13%
PIB Não Petrolífero	876	1,054	1,252	20%	19%
Inflação média a preços correntes	6.80%	13.50%	11.85%	99%	-12%

Fonte: Declarações Financeiras Consolidadas Anuais e Contas do FCTL de 2010, 2011 e 2012, BCTL, DNE

Nota: Os dados relativos aos PIB para 2012 e à inflação para este ano são provisórios

Observa-se que, apesar das receitas fiscais terem aumentado 44% de 2010 a 2011, a inflação cresceu 99%, ou seja o crescimento da inflação é muito superior ao crescimento das receitas, ao contrário do sucedido de 2011 a 2012 em que as receitas fiscais aumentaram enquanto a inflação diminuiu.

No cômputo geral, verifica-se que a rubrica de Receita que incide sobre os Salários, Vencimentos e Prestação de Serviços dos *Empregados do Governo* (código 5100), teve execução no ano de 2011 mas não foi objecto de previsão de montantes naquela rubrica, no Orçamento de 2012.

No entanto foram cobradas um total de 749 milhares de USD desta receita no ano de 2012, isto é, esta rubrica teve execução mas não teve previsão.

Questionado sobre este facto, o MF respondeu em sede de Contraditório de Fiscalização Orçamental que:

“... Nas estimativas orçamentais os impostos sobre rendimentos de empregados do Governo são incluídos nos impostos sobre rendimentos gerais. Todavia o registo das receitas classifica estes impostos como impostos sobre rendimentos de empregados do Governo e outros. Futuramente a Direcção de Política Macroeconómica irá fornecer a discriminação entre receitas de impostos sobre rendimentos de empregados do Governo e outros, a fim de permitir uma melhor comparação por parte do Tribunal e de outros utilizadores”.

Relativamente à rubrica *Outros Impostos*, a maior receita é a receita de *Imposto Especial de Retenção* e refere-se ao imposto retido nas despesas efectuadas por via de contratos de aprovisionamento público e teve uma cobrança de 21.516 milhares de USD.

Todavia, foram registados nas Declarações Financeiras quer do FI quer do FDCH montantes retidos, respectivamente, de 5.293 e 307 milhares de USD, que representam, indiscriminadamente, todos os tipos de impostos retidos.

As despesas totais com referência a contratos públicos de aprovisionamento executadas pelo FI e pelo FDCH foram de 396.077 e 32.797 milhares de USD sendo que os montantes dos impostos retidos representam, respectivamente, cerca de 1,3% e 0,9% daqueles valores.

No entanto, as Declarações Financeiras do FCTL não apresentam aquela informação de forma desagregada. Importa salientar que o Imposto Especial de Retenção cobrado no ano de 2011 foi de apenas 7.369 milhares de USD.

4.1.1.2 Não Fiscais

As Receitas Não Fiscais englobam as taxas, multas, juros e outras receitas, bem como as receitas das Instituições Autónomas.

Em 2012 o valor arrecadado ascende a 39.359 milhares de USD contra os 32.746 milhares de USD cobrados em 2011. A tabela que segue demonstra a evolução destas receitas de 2010 a 2012:

Tabela 7 – Evolução da receita não fiscal de 2010 a 2012

Receita	milhões USD				
	2010	2011	2012	Var 2011/2010	Var 2012/2011
Receitas Não Fiscais	46,493	32,746	39,389	-30%	20%
Taxas e pagamentos de utilização e outras receitas não fiscais	32,656	15,561	19,885	-52%	28%
Juros	124	66	142	-47%	115%
Instituições Autónomas	13,713	17,119	19,362	25%	13%

Fonte: Declarações Financeiras Consolidadas Anuais e Contas do FCTL de 2010, 2011 e 2012

Observa-se que as receitas das Instituições Autónomas tende a crescer desde 2010. Da análise do *Mapa Resumo de Receitas* das Declarações Financeiras Anuais de 2012 constata-se que algumas Receitas foram cobradas muito acima da previsão como é o caso de:

- √ Receita dos Correios, com uma taxa de execução de 204%;
- √ Receitas hospitalares, com uma taxa de execução de 344%;
- √ Receitas de leilão, com uma taxa de execução de 5341%;
- √ Receitas de venda de arroz e juros, com uma taxa de execução de 545%.

Nos termos da “NICSP Base de Caixa”, quando ocorram diferenças materiais entre o orçamento e a sua execução devem as mesmas ser justificadas, o que não aconteceu, à semelhança do ano 2011 pelo que, para a CGE de 2013,

Recomenda-se

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.

Relativamente às Receitas da rubrica *venda de arroz*, verifica-se uma certa oscilação entre a previsão e a execução desta receita desde 2010 como se pode ver na tabela seguinte:

Tabela 8 - Evolução da receita fiscal de 2010 a 2012

Designação	USD'000					
	Ano 2010		Ano 2011		Ano 2012	
	Previsão	Execução	Previsão	Execução	Previsão	Execução
Venda de Arroz	20,100	12,614	10,000	1,002	800	4,364

Fonte: OGE 2010 a 2012, Declarações Financeiras anuais Consolidadas do FCTL de 2010 a 2012.

Relativamente à Universidade Nacional de Timor Lorosa'e (UNTL), verificou-se, em sede de Fiscalização Orçamental, que não foram reflectidas nos relatórios trimestrais de execução orçamental elaborados pelo Tesouro a informação relativa à cobrança das receitas desta Universidade.

Relativamente a esta questão, o MF afirmou em resposta ao Contraditório realizado sobre o Relatório de Acompanhamento Orçamental até ao Terceiro Trimestre de 2012 que:

“A Universidade Nacional abriu uma conta temporária, com autorização do Tesouro, conforme previsto na lei n.º 13/2009, de 21 de Outubro, Lei sobre Orçamento e Gestão Financeira (LOGF). Os fundos foram acumulados na conta temporária e transferidos apenas no 4.º trimestre de 2012”

E ainda que:

“A questão está a ser investigada pela Auditoria Interna do Ministério das Finanças e as constatações serão reportados ao Tribunal de Contas”

De acordo com as conclusões preliminares da Auditoria à Receita Não Fiscal do Estado que abrange a UNTL, realizada no

âmbito da Fiscalização Sucessiva, e que se encontra em curso à data da elaboração deste Relatório e Parecer, esta situação deve-se ao facto da UNTL não depositar as receitas cobradas em “conta bancária oficial”, mantendo, ao contrário, aqueles valores em conta bancária por si titulada.

No ano de 2012, apenas realizou no final do ano uma transferência de receitas para a “conta bancária oficial”, razão pela qual, até ao final do terceiro trimestre do ano, a receita contabilizada nas contas do Tesouro era igual a zero, não obstante a Universidade ter cobrado receitas ao longo de todo o ano.

Constatou-se, ainda, que a receita da UNTL constante da Conta Geral do Estado, no valor de 466,3 milhares de USD não corresponde à totalidade das receitas cobradas por esta entidade. Com efeito, este valor reporta-se apenas às receitas de propinas de licenciatura cobradas pela Universidade, não incluindo outras receitas cobradas, designadamente, as referentes às propinas de mestrado.

As receitas cobradas e não transferidas para a “conta bancária oficial” são gastas pela UNTL à margem do Orçamento e da Conta Geral do Estado.

No que se refere à Rádio e Televisão de Timor-Leste (RTTL), e da análise do *Mapa Resumo de Receitas* das Declarações Financeiras Anuais não é possível identificar a informação relativa à receita cobrada pela RTTL decorrentes da sua actividade em 2012.

Na sequência da Verificação no âmbito da Fiscalização Orçamental à RTTL, apurou-se através dos seus registos que a receita cobrada por esta entidade ascende os 176,2 milhares de USD sendo que 124,2 milhares de USD foram cobrados em numerário e os restantes através de cheque e transferência bancária.

Constatou-se, ainda, a existência de uma conta bancária no Australian and New Zealand Bank (ANZ) utilizada pela RTTL para depósito de receitas, cujo saldo, em 31 de Dezembro de 2012, era de 182,5 milhares de USD.

O auditor independente fez uma “reserva” às contas de 2012 desta entidade dada a existência de receitas recebidas em numerário pela RTTL que foram utilizadas na realização de despesas antes da sua contabilização.

A utilização das receitas antes do seu depósito nas “contas bancárias oficiais” 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.

Recomenda-se

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.

Esta receita de capital corresponde à quase totalidade das receitas.

Em 2012 a receita proveniente do Fundo Petrolífero foi arrecadada a 100%, como se pode ver na tabela que segue:

Tabela 9 – Receita de Capital realizada durante o ano 2012

Receita de Capital	Orçamento Final	milhões USD				Total realizada	Taxa Execução
		1º Trimestre	2º Trimestre	3º Trimestre	4º Trimestre		
Receita de Capital a partir do FP	1.494	0	416	492	586	1.494	100%

Fonte: Relatórios trimestrais de Exceção Orçamental de 2012, OGE Rectificativo 2012

Observa-se que no primeiro trimestre não foi efectuado nenhum levantamento de capital do FP, tendo sido utilizado o saldo da conta que transitou do ano de 2011 para 2012 para a execução orçamental durante aquele período.

As Receitas de Capital representaram em 2012 cerca de 89,3% do total do Orçamento do Estado inicial aprovado.

Apesar de se ter efectuado o levantamento de 100% de receita do OGE proveniente do FP (1.494 milhões de USD), as despesas executadas foram de 1.197 milhões de USD o que significa que foram efectuados levantamentos acima do necessário para financiamento das despesas realizadas durante o ano.

Recomenda-se

Que haja melhor gestão da tesouraria a quando 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 OR previa para o ano de 2012 um total de dotações para o FI no valor de 875.133 milhares de USD.

Segundo o “Mapa Execução Orçamental Global” do “Relatório do Director Geral do Tesouro” foram consideradas como receitas do FI o montante de 691.250 milhares de USD.

No entanto, constatou-se, da análise das Declarações Financeiras do FCTL e dos “fundos especiais”, que não foram considerados naquele documento os seguintes valores:

- 25 milhares de USD de Juros Bancários;
- 74.872 milhares de USD respeitantes à integração do saldo de 2011 autorizado pelo OR;
- 3.133 milhares de USD de pagamentos efectuados pelo FCTL;
- 155 milhares de USD referentes a pagamentos efectuados pelo FDCH.

Os dois últimos valores referem-se a regularizações efectuadas entre os três fundos.

Verifica-se uma incongruência nas *Notas às Declarações Financeiras* dos dois “fundos especiais”, na medida em que na Nota 4 àquelas Declarações do FI é afirmado que “durante o ano financeiro não foram efectuados pagamentos pelo Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano em nome do Fundo de Infra-estruturas”, quando na Nota 5 das Declarações Financeiras do FDCH se faz referência a pagamentos de 155 milhares de USD efectuados pelo FDCH em nome do FI.

Na Tabela 10 apresenta-se os valores totais das receitas do FI corrigidos, que ascenderam a 769.435 milhares de USD:

Tabela 10 - Receitas do FI

Receita Fundo Infra-estruturas	Orç. Inicial	Orç. Final	Execução Receita	USD '000
				% Taxa Execução
1. Transferências do FCTL	757,161	757,161	691,250	91.3%
2. Juros Bancários	-	-	25	-
3. Saldo 2011	-	74,872	74,872	100%
4. Empréstimo	43,100	43,100	-	0%
5. Pagamentos FCTL em nome do FI	-	-	3,133	-
6. Pagamentos FDCH em nome do FI	-	-	155	-
Total Receita FI	800,261	875,133	769,435	87.9%

Fonte: Declarações financeiras Anuais do FI - 2012

Considerando os ajustamentos efectuados, a execução da receita do FI para 2012 atingiu os 87,9%. Isto significa que não foram transferidos 62.778 milhares de USD do FCTL para o FI (757.161 milhares de USD - 691.250 milhares de USD - 3.133 milhares de USD), tendo os mesmos ficado retidos no FCTL.

Acrescenta-se que as receitas dos Juros Bancários não foram orçamentadas em 2012 para acrescer às dotações do FI.

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.

4.3 Receitas do Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano

O OR previa para o ano de 2012 um total de dotações para o FDCH no valor de 37,4 milhões.

Segundo o “Mapa Execução Orçamental Global” do “Relatório do Director Geral do Tesouro” foram consideradas como receitas do FDCH o valor de 28.487 milhares de USD.

No entanto, à semelhança do que se verificou com o FI, constatou-se na análise das Declarações Financeiras do FCTL e dos “fundos especiais”, que não foram considerados naquele documento os seguintes valores:

- 2 milhares de USD de Juros Bancários;
- 7.448 milhares de USD, respeitantes à integração do saldo de 2011 autorizado pelo OR;
- 40 milhares de USD referentes a pagamentos efectuados pelo FI, referente a regularização efectuada entre os dois fundos especiais.

Na Tabela 11 apresentam-se os valores totais das receitas do FDCH corrigidos, que ascenderam a 35.977 milhares de USD:

Tabela 11 - Receitas do FDCH

Receitas Fundo Desenvolvimento Capital Humano	Orç. Inicial	Orç. Final	USD'000	
			Execução Receita	% Taxa Execução
1. Transferências do FCTL	30,000	30,000	28,487	94,9%
2. Juros e Rendimentos	-	-	2	-
3. Saldo 2011	0	7,448	7,448	100%
4. Pagamentos FCTL em nome do FDCH	-	-	0	-
5. Pagamentos FI em nome do FDCH	-	-	40	-
Total Receita FDCH	30,000	37,448	35,977	96,1%

Fonte: Declarações financeiras Anuais do FDCH - 2012

As receitas dos Juros Bancários, também, não foram orçamentadas em 2012 para acrescer às dotações do FDCH.

Todavia, os valores relativos aos Juros Bancários e Pagamentos feitos pelo FI em nome do FDCH foram considerados na “Declaração de Receitas e Pagamentos em Dinheiro” do FDCH.

A execução da receita do FDCH para 2012 atingiu assim, os 96,1%. Ora, isto quer dizer que não foram transferidos 1.513 milhares de USD do FCTL para o FDCH (30.000 milhares – 28.487 milhares), tendo os mesmos sido retidos no FCTL.

Recomenda-se

Que se transfira do FCTL para os Fundos Especiais o montante das dotações levantadas para fazer face às despesas destes fundos.

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, na Despesa, quais os projectos financiados.

5 Análise da Execução Orçamental da Despesa

A Lei do OGE para 2012, pela alínea b) do seu art. 2.º aprova “o total de despesas por agrupamentos, incluindo as verbas a serem transferidas do Orçamento Geral do Estado para os serviços autónomos, em 2012”.

A execução orçamental inicia-se, de facto, com o Aviso de Autorização de Despesas (AAD) emitido pelo Director do Tesouro, que autoriza os ministérios e secretarias do Estado a gastar ou a comprometer-se a gastar dotações ou parte de dotações orçamentais (art. 39.º) e onde se estabelecem as datas limites para efectuar compromissos no sistema informático.

Ainda no âmbito da execução orçamental, a 8 de Outubro, a Ministra das Finanças fez circular um calendário a delimitar a data para os pedidos de pagamento para que esta terminasse a 31 de Dezembro de 2012.

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 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.

O auditor externo independente realizou, a pedido do Ministério das Finanças, uma “revisão” aos procedimentos de aprovisionamento desenvolvidos por 13 entidades públicas, que abrangeu o período compreendido entre 1 de Janeiro de 2009 e 30 de Junho de 2011.

No relatório do auditor independente de 2012 sobre as “Demonstrações Financeiras Anuais” do FCTL, incluiu-se a seguinte “ênfase”: “(...) existe incerteza sobre se foi alcançado o objectivo de optimização dos dispêndios, pretendido para o aprovisionamento, conforme referido no Decreto-Lei do Aprovisionamento e no Guia das Melhores Práticas”.

Na Nota 7 às “Declarações Financeiras Consolidadas” do FCTL é feita referência às transações que não cumprem os procedimentos de Aprovisionamento e ainda se fez referência que “o Governo introduziu novos procedimentos de controlo em ligação com o módulo de Aprovisionamento/Contratos do Free-Balance. Para além disto, a Agência de Desenvolvimento Nacional (ADN) melhorou os procedimentos de controlo e reforçou a sua capacidade a nível de monitorização de projectos.” Foi dito ainda que “continua a não se saber se os objectivos de aprovisionamento pretendidos foram cumpridos durante o ano financeiro, sobretudo no que se refere à eficácia em termos de custo”. Nas notas 7 às “Declarações Financeiras Consolidadas” do FI e do FDCH o mesmo comentário é registado.

Face ao que foi dito, não pode o Tribunal deixar de manifestar a sua preocupação com as conclusões da “revisão” efectuada. Neste sentido, e independentemente das opções tomadas em termos de política de aprovisionamento, nomeadamente, quanto à maior ou menor centralização da condução dos processos, é fundamental que se estabeleça um equilíbrio entre a necessidade de desenvolver eficazmente a realização da despesa pública e de alcançar elevadas taxas de execução orçamental, e o estabelecimento de procedimentos básicos de controlo que assegurem de facto que aquela é realizada em obediência à lei e aos princípios de boa gestão, como sejam os de economia, de eficiência e de eficácia. Face ao exposto,

Recomenda-se

- 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.
- 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 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.

5.1.1 Despesas por Categorias Económicas

O total de despesas previstas no OR para o ano de 2012 do FCTL foi de 893,9 milhões de USD. As despesas executadas ascenderam a 788,8 milhões de USD, o que corresponde a uma taxa de execução orçamental de 88%:

Tabela 12 - Despesas estimadas vs executadas - FCTL

Milhões de USD

Despesa FCTL	2012						2011	Var. 12/11 (4/7)
	Orçamento Inicial (1)	Alterações (2)	Orçamento Final (3) = (1) + (2)	Execução Despesa (4)	% Total Despesa (5)	Taxa de Execução (6) = (4) / (3)	Execução Despesa (7)	
Salários e Vencimentos	140,1	0,6	140,7	130,9	17%	93%	111,6	17%
Bens e Serviços	346,3	-6,3	340,0	309,6	39%	91%	236,7	31%
Transferências	199,6	36,0	235,6	218,1	28%	93%	142,6	53%
Capital Menor Capital e Desenvolvimento	42,9	8,5	51,4	42,0	5%	82%	27,2	54%
	115,0	11,2	126,2	88,3	11%	70%	86,6	2%
Total	843,9	50,0	893,9	788,8	100%	88%	604,7	30%

Fonte: Declarações Financeiras Consolidadas Anuais e Contas do FCTL – anos financeiros de 2011 e 2012

O Orçamento do FCTL sofreu alterações para mais no valor de 50 milhões de USD aprovadas através do OR de 2012, sendo este montante proveniente do saldo do FI. A maior parte do valor desta alteração foi alocada à categoria de *Transferências*. As despesas do FCTL aumentaram em 30% de 2011 a 2012 devido a aumentos ocorridos sobretudo na categoria de *Transferências*.

Da informação extraída do *Portal da Transparência* do Ministério das Finanças, verifica-se que a taxa de execução orçamental das despesas do FCTL, não incluindo as instituições autónomas, é de 92% ao passo que o valor correcto é de 87% e consta do *Mapa Despesas por Itens - Todo o Governo das Declarações Financeiras Consolidadas Anuais* do FCTL. Essa diferença deve-se ao facto de o valor que consta do referido *Portal* ter sido acrescido dos montantes das respectivas obrigações registadas até ao final do ano.

Da análise efectuada aos Relatórios de Execução Trimestrais verificou-se que durante o quarto trimestre de 2012 foram executadas o equivalente a 40% do total das despesas do FCTL, como se pode ver a seguir:

Tabela 13 - Despesas executadas por trimestre - FCTL

Evidencia-se um desequilíbrio das despesas efectuadas durante os quatro trimestres. Alerta-se para o facto de grande parte das despesas do FCTL terem sido realizadas durante o último trimestre do ano, o que pode pôr em causa o adequado controlo orçamental.

5.1.1.1 Salários e Vencimentos

As Declarações Financeiras 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 2012 é de 31.028 funcionários e agentes enquanto em 2011 foi de 31.969.

Os salários e vencimentos foram executados a 93% e aumentaram de 2011 a 2012 em cerca de 17% e têm um peso de 17% do total das despesas do FCTL.

5.1.1.2 Bens e Serviços

As despesas relativas a *Bens e Serviços* executadas representam 39% das despesas do FCTL. A análise efectuada às Declarações Financeiras Consolidadas Anuais, mostra que a rubrica *Outros Serviços Diversos* (rubrica que deve ter um carácter residual) apresenta valores elevados tanto em termos previsionais (54.027 milhões de USD, no OE Rectificativo) como a nível de execução (25.409 milhões de USD). Isto quer dizer que grande parte das despesas de bens e serviços não observa o princípio da especificação emanado da LOGF.

Período	Execução Despesa Acumulada	Execução Despesa por Trimestre	Peso
Primeiro Trimestre	97.282	97.282	12%
Segundo Trimestre	305.998	208.716	27%
Terceiro Trimestre	473.594	167.593	21%
Quarto Trimestre	788.840	315.249	40%
Total Despesas FCTL	-	788.840	101%

5.1.1.3 Transferências
 As transferências executadas em 2012 ascenderam a 218,1 milhões de USD, quando inicialmente estavam previstas apenas 199,6 milhões. Através do OR foram autorizados um total de 36 milhões de USD provenientes do FI para aumentar o valor das transferências. Em sede de Verificação efectuada junto do Ministério da Solidariedade Social (MSS), verificou-se que este Ministério solicitou um aumento do seu Orçamento em 34 milhões de USD para executar despesas com transferências. Segundo informações obtidas, esses valores solicitados seriam para efectuar pagamentos das Pensões dos Combatentes e Mártires da Libertação Nacional devido ao facto do Orçamento Inicial não ter sido suficiente para cobrir as despesas de Junho a Dezembro de 2012.

Assim, esse valor foi aprovado pelo OR, sendo que as Transferências sofreram novas alterações e o Orçamento Final sitou-se nos 235,6 milhões de USD.

A rubrica mais representativa das transferências refere-se a Benefícios Pessoais cujo valor executado ascende os 157,4 milhões de USD, valor que é superior ao valor dos salários do pessoal. As despesas com transferências representam 20% das despesas do FCTL e são superiores ao total das receitas domésticas cobradas.

5.1.1.4 Capital Menor

As despesas com capital menor representam 5% das despesas do FCTL de 2012 e aumentaram em 54% de 2011 a 2012.

As entidades com maiores execuções relativas a Despesas de Capital Menor são o Ministério da Defesa e Segurança, o Ministério da Saúde e o Ministério da Educação.

5.1.1.5 Capital e Desenvolvimento

A rubrica de maior expressão da categoria Capital e Desenvolvimento, no montante de 88,3 milhões de USD, é a relativa a Activos de Infra-estruturas com uma execução de 50,8 milhões de USD, o que corresponde a 57,6% daquela categoria.

5.1.1.6 Despesas de Contingência

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*”, estabelecendo a alínea i) do n.º 3 do art. 22.º da mesma lei, que as mesmas não podem ultrapassar os 5% dos gastos totais.

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.

A tabela que segue mostra que as despesas de contingência ascendem os 21.641 milhares de USD. Todavia, as Declarações Suplementares apenas apresentam detalhes sobre as despesas de contingência realizadas no valor 8.981 milhares de USD. Assim, não foram apresentadas informações em relação ao diferencial no valor de 12.660 milhares de USD, conforme determina a alínea j) do n.º 2 do art. 45.º da LOGF.

Recomenda-se

Que passe a constar na CGE a informação acerca dos detalhes das despesas de contingência conforme dispõe a alínea j) do n.º 2 do art. 45.º da LOGF.

A tabela que segue descreve as despesas de contingência efectuadas a nível de categorias do FCTL:

Tabela 14 - Despesas de contingência

Contingência	2012				2011	Var. 12/11 (6)=(2/5)
	Orçamento	Execução	% Total	Taxa de	Execução	
	Final (1)	Despesa (2)	Despesa (3)	Execução (4)=(3)/(2)	Despesa (5)	
Salários e Vencimentos	697.0	598.0	3%	86%	0.00	-
Bens e Serviços	14,032.0	13,182.0	61%	94%	15,686.00	-16%
Transferências	3,590.0	3,337.0	15%	93%	1,444.00	131%
Capital Menor	2,005.0	1,878.0	9%	94%	989.00	90%
Capital e Desenvolvimento	3,293.0	2,646.0	12%	80%	6,045.00	-56%
Total	23,617.0	21,641.0	100%	92%	24,164.00	-10%

Fonte: Mapa Despesas por Itens - Todo o Governo das Declarações financeiras Consolidadas Anuais do FCTL

Observa-se que as despesas de contingência com *salários e vencimentos* são de apenas 598 milhares de USD ao passo que o valor transferido das dotações de Todo o Governo para executar estas despesas é, segundo as declarações, de 5.045 milhares de USD. Isto significa, que estas despesas foram na sua maioria, classificadas nas outras categorias de despesa e não na categoria de salários e vencimentos, o que distorce a informação apresentada.

O valor orçamentado de 14.032 milhares de USD de despesas de contingência imputados à categoria *Bens e Serviços* provém do reforço efectuado a partir da rubrica *outros serviços diversos*. A nível geral as despesas de contingência diminuíram em cerca de 10% de 2011 a 2012 e representam cerca de 1,8% das despesas totais do Estado executadas, ou seja, muito inferior ao limite de 5% imposto através da alínea i) do n.º 3 do art. 22º da LOGF.

De acordo com a informação constante do *Portal da Transparência*, o Ministério das Finanças beneficiou de alterações para mais do seu Orçamento Inicial no valor de 6.842 milhares de USD sendo que 6.500,3 milhares de USD, foram para efectuar pagamentos relativos a Serviços Administrativos e Informáticos cuja execução se situou nos 6.171 milhares de USD. Estas alterações totais representam cerca de 43% do seu orçamento inicial.

Os valores que constam do Orçamento Final foram objecto de alterações após a publicação da lei do Orçamento Rectificativo, cujas alterações competem ao Ministério das Finanças.

5.1.2 Despesas por Funções

A análise das despesas na perspectiva funcional permite identificar as áreas onde o Estado direcciona 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 2012 do FCTL por “Funções” tendo em conta as categorias alocadas:

Observa-se que as funções relativas aos “serviços públicos gerais”, aos “assuntos económicos” e à “protecção social” foram responsáveis por cerca de 70% de toda a despesa realizada em 2012, e os restantes 30% são distribuídos por outras áreas.

5.1.3 Despesas por Entidades

Em meados de 2012 o Governo sofreu uma reestruturação na sua composição através do Decreto-Lei n.º 41/2012, de 7 de Setembro.

As despesas executadas em 2012 pelas entidades de reporte que compõem as Declarações Financeiras do FCTL constam da seguinte tabela:

Tabela 15 Despesa do FCTL por funções e entidades

Entidades	USD'000								milhões de USD	
	2012							2011 Execução Despesa	Var. 2012/2011	
	Orçamento Inicial	Orçamento Rectificativo	Alterações	Orçamento Final	Execução Despesa	% Total Despesa	% Taxa de Execução			
(1)	(2)	(3)	(4) = (2)+(3)	(5)	(6)	(7) = (5)/(4)	(8)	(9)=(5)/(8)		
Ordem Pública e Segurança	17.652	5.205,07	6,4	1.296,4	5,9	1%	41.803,32%	5,7	3%	
Parlamento Nacional	12.592	15,6	120,765	27,379	15,6	2%	195,324,76%	10	19%	
Gab. PM e Pres. Conselho Ministros	294	51,3	53,0	3,433	31,155	5%	88,407,76%	43,8	-8%	
Protecção Ambiental	2.487	-	504	0,8	28,0	0%	8,990,4%	3,6	-79%	
Sec. Estado Assuntos Parlamentares	15.960	20,059	0,3	10,227	0,3	0%	51,082,78%	-	-	
Sec. Estado Juventude e Desporto	1.224	5,8	3,866	5,6	1,9	1%	8,616,81%	6,1	-25%	
Sec. Estado Comunicação Social	51.415	28,472	0,1	123,0	3,381	0%	84,274,10%	-	-	
Sec. Estado Fortalecimento Institucional	1.723	12,461	1,9	148,759	0,0	0%	164,634,2%	-	-	
Sec. Estado Promoção do sector Privado	130.896	9,578	0	218,084	0,0	0%	788,843,100,0%	6,4	-100%	
Sec. Estado Recursos Naturais	3,3	0,1	0,0	0,1	0,1	0%	100%	2,7	-98%	
Sec. Estado Política Energética	22,3	22,3	0,0	22,3	18,7	2%	84%	2,4	679%	
Fonte: Declarações Financeiras Consolidadas Anuais e Contas do FCTL - ano financeiro de 2012	1,4	1,4	0,0	1,4	1,4	0%	91%	1	26%	
Sec. Estado Política Formação Prof. e Emprego	64,1	72,8	0,5	73,3	64,2	8%	88%	51,5	25%	
Sec. Estado Promoção da Igualdade	6,3	6,3	0,0	6,3	6,2	1%	98%	-	-	
Min. Estado e da Presidência do Conselho de Mnsitros	22,1	20,7	1,5	22,2	19,7	3%	89%	15,7	26%	
Min. Defesa e Segurança	15,7	22,5	0	22,5	20,1	3%	89%	13	54%	
Min. Petróleo Recursos Mnerais	47,0	36,5	-6,9	29,7	20,2	3%	68%	19	6%	
Min. Negócios Estrangeiros	11,9	12,0	0	12,0	8,1	1%	67%	7,7	5%	
Min. Finanças	42,6	46,0	1,1	47,1	44,2	6%	94%	36,2	22%	
Dotações para todo o Governo	94,8	93,7	0,0	93,8	83,2	11%	89%	70	19%	
Min. Justiça	74,6	75,3	0,7	77,0	63,3	8%	82%	44,6	42%	
Min. Saúde	10,0	4,5	0,4	4,9	4,7	1%	97%	8,2	-42%	
Min. Educação e Cultura	128,0	162,0	0,1	162,1	154,8	20%	95%	89,7	73%	
Min. Adm. Estatal e Ordenam. Território	40,8	0,1	0	0,1	0,1	0%	95%	37,4	-100%	
Min. Economia e Desenvolvimento	-	42,6	0	42,6	33,8	4%	79%	-	-	
Min. Solidariedade Social	-	2,0	0	2,0	1,9	0%	96%	-	-	
Min. das Infra-Estruturas	18,9	20,9	-0,2	20,7	19,8	3%	96%	22,7	-13%	
Min. Obras Públicas	-	3,9	0,0	3,9	3,1	0%	79%	-	-	
Min. Transportes e Comunicações	16,2	16,8	0,4	17,2	16,2	2%	94%	14,6	11%	
Min. Comércio e Indústria e Ambiente	2,8	2,8	0	2,8	2,2	0%	79%	2,6	-15%	
Min. Turismo	4,3	4,3	0	4,3	3,1	0%	72%	4	-23%	
Min. Agricultura, Florestas e Pescas	1,2	1,3	0	1,3	1,2	0%	91%	1,1	7%	
Tribunais	3,3	3,5	0	3,5	3,2	0%	92%	2,9	10%	
Procuradoria-Geral da República	5,8	6,4	0	6,4	6,4	1%	100%	4,4	46%	
Provedoria de Direitos Humanos	1,4	1,4	0	1,4	1,2	0%	85%	1,2	-1%	
Radio, Televisão de Timor-Leste	2,3	3,2	0	3,2	2,8	0%	86%	1,5	85%	
Comissão Nacional das Eleições	2,2	3,5	0,0	3,5	1,9	0%	56%	0,2	872%	
Comissão Anti-Corrupção	0,5	0,5	0,0	0,5	0,5	0%	95%	0,5	-2%	
Comissão da Função Pública	109,1	105,1	0	105,1	102,3	13%	97%	71	44%	
A PORTIL, IPe Berlin Nakroma	2,0	5,1	0	5,1	2,0	0%	77%	1	200%	
ANATL, EP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0%	0%	0,0	0%	
EDTL	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0%	0%	0,0	0%	
ICT, D	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0%	0%	0,0	0%	

Observa-se que as despesas executadas pela Secretaria do Estado de Conselho de Ministros diminuíram em 79% de 2011 a 2012. Por outro lado, a Secretaria do Estado da Política, Formação Profissional e Emprego aumentou em 679% de 2011 a 2012 devido a aumentos nas despesas com benefícios pessoais. Outra variação considerável verificou-se nas despesas do MSS que teve uma variação positiva na ordem dos 73%. Importa acrescentar que este ministério detém uma fatia de 20% das despesas totais do FCTL seguido da EDTL com uma parcela de 13%.

Tendo em conta a reestruturação do Governo efectuada muitas entidades foram objecto de separação ou junção e isto faz com que não seja comparável a informação sobre a execução dos anos de 2011 e 2012.

5.2 Fundo das Infra-Estruturas

5.2.1 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 regulamentado pelo 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 Infra-estruturas. 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 2012.

5.2.2 Despesas por Programas

O OGE para 2012 aprova um total de dotação orçamental para o Fundo das Infra-Estruturas, incluindo empréstimos, no valor de 800.261 milhares de USD, que foi elevado para 875.133 milhares de USD através do OR respeitantes a 13 Programas. O total das despesas executadas em 2012 contra o orçamento deste ano foi de 376.086 milhares de USD, como se pode ver a seguir:

A grande parte da despesa do FI respeita ao Programa “Energia Eléctrica” com 76,2% (286.558 milhares de USD) da despesa realizada no ano, relativa, essencialmente, ao Projecto *Geradores da Central Eléctrica de Hera e Linhas de Distribuição e Transmissão*.

Após o OR ser aprovado, o pagamento do FI foi objecto de novas alterações. O Programa “Saúde” em 600 milhares de USD em detrimento de uma diminuição do Programa “Agricultura” no mesmo valor.

Tabela 17 - Despesas do FI por Programa

Programa	Orçamento					% Total da Despesa	% Taxa de Execução 2012	% Taxa de Execução 2011
	Inicial	Rectificativo	Alterações	Final	Despesa			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7) = (5) / (4)	(8)	
<p>Os Programas de Orçamento “Orçamento Urbano e Rural” e “Orçamento Mane” ficarão abaixo de 10% de execução, obstante o valor do Programa “Tasi Mane” ser diminuído em sede de Orçamento Rectificativo, a sua execução foi de apenas 7,8%.</p> <p>A nível geral os programas Agricultura, Desenvolvimento Urbano e Rural e Educação cumpriram o seu desempenho de 2011 para 2012.</p> <p>Quatro projectos co-financiados pelo Tesouro e com recurso a empréstimos não tiveram execução no ano de 2012.</p> <p>A taxa de execução global foi de 42,9%, principalmente por força do Programa “Energia Eléctrica” que atingiu os 94,9%. As baixas de execução dos restantes programas foram relativamente baixas.</p> <p>Considerando esta taxa de execução global, há que salientar que não teve utilidade o aumento do Orçamento do FI na ordem dos 74.872 milhares de USD, por incorporação de saldo, visto que não se conseguiu executar o orçamento social aprovado, com excepção do Programa da “Energia Eléctrica”.</p>								
Agricultura	9,384	9,834	-606	9,229	2,380	0.6%	25.7%	82.9%
Água e saneamento	13,500	13,500	0	13,500	2,871	0.8%	21.3%	-
Desenvolvimento Urbano e Rural	6,913	7,076	0	7,075	72	0.0%	1.0%	84.7%
Edifícios Públicos	3,150	4,284	0	4,284	5,174	2.2%	19.3%	92.2%
Educação	11,171	11,316	0	11,316	1,441	0.4%	12.7%	67.3%
Energia Eléctrica	282,000	301,821	0	301,821	286,558	76.2%	94.9%	95.6%
Equipamento Informático	7,100	11,991	0	11,991	5,796	1.5%	48.3%	46.8%
Objectivos de Desenvolvimento	75,000	12,517	0	12,517	12,833	3.4%	10.9%	17.0%
Saúde	3,352	5,824	606	6,429	2,141	0.6%	33.3%	46.9%
Segurança e Defesa	11,220	16,200	0	16,200	-4,119	-1.1%	25.4%	37.2%
Solidariedade social	1,250	1,940	0	1,940	601	0.2%	30.9%	42.5%
Tasi Mane	12,800	12,058	0	12,058	9,327	2.5%	7.6%	45.9%
Transportes	0	0	0	0	165,693	10.5%	24.0%	26.6%
Sub total	757,161	832,033	0	832,033	376,086	100.0%	45.2%	79.2%
5.2.3 Execução Física dos Projectos								
Infrastructure fund loan (ADB)	10,000	10,000	0	10,000	0	-	-	-
Infrastructure fund loan (WB)	10,000	10,000	0	10,000	0	-	-	-
Infrastructure fund loan (JICA)	3,100	3,100	0	3,100	0	-	-	-
Infrastructure fund loan (EXIM)	20,000	20,000	0	20,000	0	-	-	-
Sub total	43,100	43,100	0	43,100	0	0%	-	-
Total Despesas FI	800,261	875,133	0	875,133	376,086	100.0%	42.9%	79.2%

Fonte: Declarações apresentadas e fundamentada a divulgação de informação adicional.

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. Não obstante, o Governo procedeu à elaboração do Relatório de Actividades de 2012 do FI, de onde consta a informação acerca da execução física e financeira dos seus Projectos, documento que foi enviado a este Tribunal.

Tendo este Tribunal analisado aquele documento, constatou-se que foi dado cumprimento à Recomendação n.º 8 relativa ao FI do Relatório e Parecer do ano de 2011.

5.3 Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano

5.3.1 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.

5.3.2 Despesas por Programas

O OGE de 2012, aprova um total da dotação orçamental para o FDCH no valor de 30.000 milhares de USD. Entretanto, através do OR aquele montante subiu para 37.448 milhares de USD respeitantes na sua totalidade a despesas com “bens e serviços” para 4 programas constituídos por 43 projectos a serem financiados com fundos do Tesouro, como se pode ver a seguir:

Observa-se que a maior parte das despesas do FDCH respeita ao Programa “*Bolsas de Estudo*” com um peso de 50% (cerca de 16.000 milhares de USD), onde se destacam o “*Projecto de formação no Sector Petrolífero*” (com uma taxa de execução de 106%) e o projecto *Bolsas de estudo docentes do INAP* (com uma execução de 50%). O programa “*Bolsas de Estudo*” foi executado a 121,9%, ou seja, para além do previsto e entretanto não foi objecto de regularização.

O programa de *Formação Profissional* foi executado a 82,7% enquanto o programa de *Formação Técnica* ficou apenas nos 16,7%.

O Programa *Outros Tipos de Formação* apresenta um valor considerável tanto a nível previsional como de execução. Foram considerados como despesa deste Programa despesas com *Fundo não afectado* no valor de 1.588 milhares de USD (código 815). No entanto, observa-se os *Outros Tipos de Formação* são categorizados como um Programa do FDCH que compõe um conjunto de projectos a serem desenvolvidos. Alguns projectos executados pelo FDCH não têm igualmente, designação específica. Nos termos da LOGF, n.º 4 do art. 3.º, “*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.

5.3.3 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.

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.

Mantém-se a **Recomendação** n.º 5 do Relatório e Parecer de 2011 sobre o FDCH, agora nos termos seguintes:

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 FI e FDCH, uma vez que o Governo não presta contas de forma consolidada, conforme já analisado no Ponto 3.

O FCTL integra as receitas e despesas dos ministérios e seus serviços, bem como das seguintes instituições autónomas (*Nota 1 e 3 das Notas às Declarações Financeiras Consolidadas*):

- 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).

De acordo com a *Nota 1*, não se encontram abrangidas no FCTL, uma vez que “(...) são constituídas sob leis distintas” (folhas 16), as seguintes entidades:

- Fundo Petrolífero de Timor-Leste;
- Banco Central de Timor-Leste;
- Timor GAP, EP;
- Banco Nacional de Comércio de Timor-Leste, SA.

Importa referir que o perímetro de consolidação de contas do FCTL foi alterado relativamente ao ano de 2011, ano em que a Timor-Gap, EP e o Banco Nacional de Comércio de Timor-Leste, SA constavam no FCTL.

Acresce que, à semelhança do já afirmado no Relatório e Parecer deste Tribunal sobre a Conta Geral do Estado do ano de 2011, deveria ter sido incluído nas “Notas às Declarações Financeiras Consolidadas” informação de que a Autoridade Nacional do Petróleo, IP e a Agência para a Gestão das Participações nos Jogos não estão incluídos no FCTL, o que, uma vez mais, não aconteceu, tendo sido acolhida apenas parcialmente a Recomendação n.º 2 do Relatório e Parecer do ano de 2011 referente ao FCTL.

Assim, mantém-se a seguinte **Recomendação**:

Que se defina claramente o perímetro de consolidação de contas, com a indicação das entidades incluídas no FCTL, de todas as entidades excluídas e dos critérios subjacentes.

6.2 Execução Global

O total da receita executada em 2012 através do FCTL e dos Fundos especiais foi de 1.630,7 milhões de USD enquanto a despesa global se situou nos 1.197,1 milhões de USD, tendo-se verificado um excedente no valor de 565,9 milhões de USD, e não os 413 milhões de USD apresentados nas “Declarações Financeiras Consolidadas Anuais do FCTL”. Em síntese, a taxa de execução orçamental global foi de apenas 66%, como se pode ver na tabela a seguir:

Tabela 19 - Execução Orçamental Global - 2012

Descrição	milhões de USD			
	Orçamento Inicial (1)	Orçamento Final* (2)	Execução Orçamental (3)	% Taxa Execução (3) / (2)
Receita Global	1,631.0	1,631.0	1,630.7	100%
1. Receitas Domésticas	136.1	136.1	135.8	100%
2. Receitas de Capital a Partir do Fundo Petrolífero	1,494.9	1,494.9	1,494.9	100%
Despesas Global	1,674.1	1,806.4	1,197.1	66%
Despesas FCTL	843.8	893.9	788.9	88%
3. Despesas Recorrentes	685.9	716.3	658.6	92%
4. Despesas de Capital	157.9	177.6	130.3	73%
Despesas Fundos Especiais	830.3	912.5	408.2	45%
5. Fundo das Infraestruturas	800.3	875.1	376.1	43%
6. Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano	30.0	37.4	32.1	86%
Excedente / Défice				
7. Excedente / (Défice) Recorrente (1-3)	-549.8	-580.2	-522.8	-
8. Excedente / (Défice) Fiscal (1-3-4-5-6)	-1,538.0	-1,670.3	-1,061.3	-
9. Excedente / Défice Fiscal financiado através de:				
a. Receitas de Capital a partir do Fundo Petrolífero	1,494.9	1,494.9	1,494.9	-
b. Levantamento de Reservas em Dinheiro	0.0	132.3	132.3	-
c. Empréstimos Externos	43.1	43.1	0.0	-
d. Excedente			565.9	-

Fonte: Declarações Financeiras Consolidadas Anuais e Contas do FCTL, FI e FDCH – ano financeiro de 2012

* Contém alterações efectuadas após Orçamento Rectificativo

Nota: As despesas dos fundos especiais no valor de 408,2 milhões de USD não incluem os valores pagos em Janeiro e Fevereiro referentes a 2011

O “défice recorrente” (correspondente ao montante das despesas recorrentes não cobertas pelas receitas domésticas) ascendeu a 522,8 milhões de USD, enquanto o défice fiscal total (não petrolífero) atingiu os 1.061,3 milhões de USD, que foi financiado na sua quase totalidade por transferências do Fundo Petrolífero no montante de 1.494,9 milhões de USD e 132,3 milhões de USD de levantamentos de reservas em dinheiro autorizado pelo OR.

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

Observa-se que as despesas com capital e desenvolvimento foram executadas a 46% ao passo que as despesas recorrentes atingiram os 92%.

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 ao Tribunal não seguem totalmente este 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.

Na tabela seguinte consta a “Declaração Consolidada de Receitas e Pagamentos” do FCTL relativa a 2012:

Tabela 21 - Declaração Consolidada de Receitas e Pagamentos - FCTL

Milhões de USD		
Declaração Consolidada de Receitas e Pagamentos	2012	2011
RECEITAS		
Impostos	102.7	73.8
Assistência externa - Ajuda	-	-
Assistência externa - Empréstimo	0.0	-
Receitas de capital		
Receitas de capital a partir do fundo petrolífero	1,494.9	1,055.0
Actividades Comerciais	39.4	31.5
Total das Receitas	1,637.0	1,160.3
PAGAMENTOS		
Operações	-456.1	-342.5
Transferências	-219.9	-143.7
Despesas de capital	-142.1	-142.5
Pagamentos para actividades comerciais	-818.1	-634.7
Pagamentos em nome do F. Infra-estruturas	-3.1	-78.8
Pagamentos em nome do FDCH	0.0	-1.5
Transferências para fundos especiais	-719.7	-561.3
Total dos Pagamentos	-1,540.9	-1,276.3
Aumento/(redução) de Dinheiro	96.1	-116.0
Dinheiro no Início de dia 1 de Janeiro do ano	205.7	321.7
Dinheiro no final do ano	301.8	205.7

Nos termos da “NICSP base caixa”, esta Declaração tem de reflectir os recebimentos e os pagamentos efectuados durante o ano na conta no início e no final do ano. Observa-se que esta Declaração reflecte a receita ea 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. Esta Declaração não foi afectada pelo facto dos valores que não deram origem a um fluxo de caixa se anularem entre si (registos positivos em receitas contra registos negativos em pagamentos).

6.4 AS Instituições Autónomas

Segundo o OGE para 2012, o FCTL inclui todas as receitas e despesas dos serviços e fundos autónomos, nomeadamente a EDTL, a ANATL, a APORTIL (incluindo Berlin Nakroma), o IGE e o SAMES.

Representado por:

Dinheiro no Início de dia 1 de Janeiro de 2012: Observa-se através da Tabela 22 o panorama geral do comportamento da receita destas instituições em 2012:

Avanços de dinheiro	4.9	3.1
---------------------	-----	-----

Tabela 22 – Receita prevista vs executada das *Instituições Autônomas*

USD'000

Entidades	Dotações Governo	Receitas Próprias		Peso Rec. Próprias	Taxa Execução Rec. Própria 2012	Rec. Próprias Exec. 2011	Var. 2012/2011
	Previstas	Previstas	Executadas				
ANATL	-	1.350	1.489	7,7%	110,3%	1.272	17,1%
APORTIL	-	3.390	2.673	13,8%	78,8%	2.531	5,6%
EDTL	89.007	16.080	14.898	76,9%	92,6%	12.742	16,9%
IGE	4.966	110	125	0,6%	113,6%	110	13,6%
SAMES	5.901	0	176	0,9%	-	463	-62,0%
Total	99.874	20.930	19.362	100,0%	92,5%	17.119	13,1%
Peso Rec. Instituições autônomas nas Receitas Não Fiscais				49,2%			
Peso Rec. Instituições autônomas nas Receitas Domésticas				14,2%			

Fonte: OGE Rectificativo 2012, Declarações Financeiras Consolidadas anuais - 2012/2011

Verifica-se que não foram previstas no OGE as receitas próprias do SAMES não obstante esta entidade cobrar receitas ao longo do ano. As taxas de execução das receitas da ANATL e do IGE ultrapassaram os 100% dos montantes previstos. Observa-se que as receitas das *Instituições Autônomas* aumentaram em 13,1%. Esta receita representou em 2012 cerca de 14,2% das receitas domésticas enquanto em 2011 foi de 19,3%.

Relativamente às despesas executadas por estas instituições, verifica-se que com excepção da APORTIL as outras entidades tiveram execuções acima dos 75%, como se pode ver na tabela seguinte:

Tabela 23 - Despesa prevista vs executada das *Instituições Autônomas*

USD'000

Entidades	Receitas Próprias Executadas	Despesas		Taxa Execução Despesa	Despesas Executadas 2011	Var. 2012/2011
		Previstas	Executadas			
ANATL	1.489	504	492	97,6%	510	-3,5%
APORTIL	2.673	3.481	1.944	55,8%	226	760,2%
EDTL	14.898	105.087	102.309	97,4%	70.992	44,1%
IGE	125	5.076	3.945	77,7%	997	295,7%
SAMES	176	5.901	6.886	116,7%	2.454	180,6%
Total	19.362	120.049	115.576	96,3%	75.178	53,7%

Fonte: OGE Rectificativo 2012, Declarações Financeiras Consolidadas anuais - 2012/2011

De 2011 a 2012 essas despesas aumentaram em 53,7% devido ao aumento de 44,1% das despesas da EDTL. De acordo com a análise efectuada verificou-se que foram previstas um total de 420 milhares de USD relativos a despesas com *Salários e Vencimentos de Técnicos da EDTL para acompanhamento do projecto da Central Eléctrica* e no entanto, estes valores não foram acrescidos ao total das despesas previstas da EDTL o que faz com que as suas despesas estejam sub-avaliadas naquele montante.

Observa-se ainda através da seguinte tabela que apenas a ANATL e a APORTIL têm receitas próprias suficientes para cobrir as suas despesas enquanto as outras entidades demonstram uma extrema dependência das dotações orçamentais.

Tabela 24- Peso da receita própria no total das despesas executadas pelas *Instituições Autônomas*

USD'000

Entidades	Receitas Próprias Executadas	Despesas Executadas	Peso Rec./Desp.
ANATL	1,489	492	302,6%
APORTIL	2,673	1,944	137,5%
EDTL	14,898	102,309	14,6%
IGE	125	3,945	3,2%
SAMES	176	6,886	2,6%
Total	19,362	115,576	

Fonte: Declarações Financeiras Consolidadas anuais - 2012

De acordo com as leis orgânicas respectivas indicadas nas *Notas 1 e 3* das Declarações Financeiras, o IGE, IP e aANATL, EP têm natureza jurídica, respectivamente, de Instituto Público e Empresa Pública.

No entanto, a informação recolhida em sede de Verificações mostra que:

AANATL, EP está criada Decreto do Governo n.º 8/2005, de 16 de Novembro, mas não está constituída de acordo com a lei e os seus Estatutos. Portanto, a ANATL não existe enquanto tal. Algumas das tarefas atribuídas por lei e pelos estatutos à ANATL, EP, são desempenhadas por um Director Nacional, que é também o responsável máximo da Autoridade de Aviação Civil de Timor-Leste (AACTL), cuja função é supervisionar o sector da aviação civil. É uma Direcção Nacional que gere, simultaneamente, os Aeroportos de Timor-Leste (que deveriam ser gerido pela ANATL, EP) e a Autoridade de Aviação Civil de Timor Leste (AACTL), o que quer dizer não há separação entre quem gere o serviço aeroportuário e de navegação aérea e quem exerce a fiscalização sobre essa gestão.

Relativamente ao SAMES, EP, verificou-se que o mesmo foi criado e organizado como uma empresa pública, estando actualmente em fase de reestruturação.

Recomenda-se

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

7 Tesouraria do Estado

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

Assim, de acordo com a informação constante das respectivas declarações financeiras, o saldo total da tesouraria de 2012 é de 768.239 milhares de USD, ou seja, muito elevado, como se pode ver a seguir:

Tabela 25 – Saldo de 2012

	USD '000			
Descrição do Saldo	FCTL	FI	FDCH	Total
Depósito em Contas Bancárias	296,829	460,676	5,775	763,280
Avanços de Dinheiro	4,928	-	31	4,959
Total	301,757	460,676	5,806	768,239

Fonte: Declarações Financeiras Anuais do FCTL, FI e FDCH ano 2012

De acordo com o levantamento efectuado verificou-se que se procede à reconciliação bancária das contas do Estado, mas com algumas dificuldades.

7.1 Saldos Bancários

De acordo com a informação da Tabela 25 o saldo contabilístico de depósitos bancários do FCTL é de 296.829 milhares de USD, no final do ano de 2012. Deste valor, 276.154 milhares de USD respeitam à Conta Única do Tesouro junto do Banco Central, cujo saldo bancário era, a 31 de Dezembro de 2012, de 341.687 milhares de USD. De acordo com a respectiva reconciliação bancária encontravam-se em trânsito pagamentos no valor de 69.478 milhares de USD àquela data.

Observa-se que o saldo do FI é maior que os saldos do FCTL e do FDCH. 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 93% do saldo em dinheiro e os restantes 7% encontravam-se depositados em contas bancárias oficiais em bancos comerciais.

7.2 Avanços de dinheiro

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

- Fundo de Maneio e

- Fundo Empréstimo (Adiantamentos para Distritos e Adiantamento a Embaixadas).

Nos Circulares de Execução Orçamental emitidos pela Ministra das Finanças são regulados 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.

Porém, relativamente aos Fundos de Empréstimo, e de acordo com informações recolhidas junto do Ministério das Finanças, verificou-se que são permitidos levantamentos em dinheiro no Banco Central por parte de oficiais de finanças das entidades incluídas no FCTL.

Ora, há que alertar para o risco que estas situações acarretam quer para os oficiais quer para o Estado, face à possibilidade de extravio e de desvio de dinheiro.

Assim, **Recomenda-se**

Que os levantamentos de Fundos de Empréstimos sejam objecto de critérios a regulação por parte do Governo.

No que respeita às contas de 2012, os valores de adiantamentos processados até ao final do ano e não justificados foram objecto de regularização e inclusão no saldo de dinheiro dos fundos. Esse procedimento é evidenciado no *Portal da Transparência* em que os valores dos avanços foram eliminados do total das despesas.

O valor dos avanços considerados como saldo ascende a 4.958 milhares de USD (4.927 milhares de USD do FCTL e 31 milhares de USD do FDCH). Do total de 4.927 milhares de USD do FCTL, 4.921 milhares de USD respeitam a Fundos de Empréstimos e 6 milhares de USD a Fundos de Maneio, ambos regularizados.

Relativamente aos avanços do FDCH, no *Portal da Transparência* consta o valor de 26 milhares de USD (fundos de empréstimos) que acresce ao valor da despesa no total de 32.188 milhares de USD e que não foram regularizados através da diminuição da despesa por contrapartida do aumento do saldo.

As declarações financeiras do FI não referem o saldo da conta composto por avanços em dinheiro, o que pressupõe que todos os avanços de dinheiro foram regularizados até 31 de Dezembro de 2012.

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 7 às mesmas, a informação sobre a ajuda externa, segundo a qual o Estado beneficiou de um total de 146,1 milhões de USD, ajuda que diminuiu relativamente à do ano de 2011 cujo valor se situou nos 265,9 milhões de USD. A tabela seguinte evidencia o total da ajuda recebida mas não confirmada pelo MF:

Tabela 26 - Ajuda externa recebida por categoria económica

USD'000

Ajuda Externa por Categorias	Ins tituições M ultilate rais	Ins tituições Bilate rais	Outras Ins tituições	Total
Salários e Vencimentos	4,123	8,393	5,144	17,660
Bens e Serviços	4,574	40,567	7,913	53,054
Compra de Equipamentos de Capital Menor	276	741	170	1,187
Compra de Activos de Capital e de Equipamentos de Capital Menor	5,043	8,668	14	13,725
Montante Não Desagregado	13,172	43,872	3,507	60,551
Total	27,187	102,242	16,749	146,178

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

De acordo com a informação constante do *Portal da Transparência* o total dos desembolsos efectuados pelos parceiros foi de 255,1 milhões de USD, mas esses valores não foram totalmente confirmados pelo MF.

Observa-se que grande parte dessa ajuda não foi possível desagregar nas categorias económicas próprias. A maior parte da ajuda de 2012 provém de parcerias entre Timor-Leste e outro Estado (Parceiro Bilateral), à semelhança do ano anterior.

A JICA (Parceiro Multilateral) contribuiu com o maior montante no ano de 2012 (17.597 milhares de USD).

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 foi informado por alguns doadores que o montante contabilizado no portal não estaria correcto, enquanto outras entidades não responderam aos seus pedidos de confirmação externa. Estas limitações deram origem a uma “reserva” às contas de 2012.

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.*

O art. 3.º desta Lei 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, a dívida pública podem revestir a forma de a) Contratos de Empréstimo ou Acordos de Financiamento, b) Títulos do Tesouro, e c) Certificados de Poupança.

A Lei n.º 13/2009, de 21 de Outubro (LOGF), tem 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 tenha 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.

A Lei que aprova o Orçamento Geral do Estado para o ano de 2012 veio, pela primeira vez, prever a emissão de dívida pública, tendo o Parlamento autorizado o Governo de Timor-Leste (art. 5º) “*a recorrer ao endividamento externo concessional até ao montante máximo de 160 milhões de USD com um prazo máximo de 40 anos*”. 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. Assim, foram previstos como execução destes empréstimos para imputar ao ano de 2012 um total de 43,1 milhões de USD para alocar aos seguintes projectos de infra-estruturas:

- ✓ Construção e supervisão para o desenvolvimento de estradas Dili-Liquiça e Tibar-Ermera, a ser financiado pelo ADB - a financiar em cerca de 75% com recurso a empréstimo, cujo Acordo foi celebrado em 02 de Maio de 2012 e o restante pelo FI;
- ✓ Reabilitação da Estrada Aileu-Ainaro e Maubessi a ser financiado pelo WB;
- ✓ Construção e supervisão para o desenvolvimento de estradas Dili-Manatuto-Baucau, a ser financiado pela JICA – a financiar em cerca de 75% com recurso a empréstimo, cujo Acordo foi celebrado em 19 de Março de 2012, e o restante pelo FI;

√ Dili Drenagem (Esgoto), a ser financiado pelo EXIM BANK.

Até ao final do ano algumas dessas dívidas haviam sido contraídas (compromissos), mas não executadas, como é o caso do Projecto relativo à estradas de Dili-Liquiçá e Tibar-Ermera, e de Dili-Manatuto-Baucau.

Estes contratos definem que na sua execução os recebimentos de empréstimos não passem pela conta do Tesouro mas sim sejam realizados pagamentos directos efectuados pelo financiador ao fornecedor não dando origem assim a um fluxo de caixa.

Importa realçar que nestes casos concretos quando essas dívidas forem executadas nessa forma terão de ser registadas como: despesas, dívida contraída e como património criado. Este procedimento diferenciado implica um tipo de controlo específico por parte dos gestores destes projectos.

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 anuais 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 no final do ano financeiro de 2012.

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 no Portal da Transparência,

Recomenda-se

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.

Da informação registada no Portal da Transparência, verifica-se que até ao final do ano de 2012 as obrigações registadas ascendiam ao valor de 39.845.590,70 USD, que representam um total de 4,5% do total do Orçamento do FCTL. Verifica-se ainda, através deste Portal, que não existem valores registados destas obrigações do FI e do FDCH até ao final do ano.

Há que salientar o facto de que muitos projectos, sobretudo do FI, terem tido execuções até final do ano muito baixas o que poderá traduzir-se num elevado grau de compromisso para com os fornecedores, embora no Portal da Transparência não conste nenhum valor registado nem como compromissos nem como obrigações dos fundos especiais no final de 2012.

Entretanto, as Declarações Financeiras Consolidadas Anuais do FI e do FDCH referem através das suas Notas 7 que “o Ministério das Finanças recebeu documentação relativa a transacções onde os Ministérios comprometeram o Governo sem que tenham cumprido o Procedimento de Aviso de Autorização de Despesas (AAD), estabelecido na Lei de Orçamento e Gestão Financeira. AAD's relativos a estas transacções foram processadas e as transacções relevantes foram registadas na Declaração Consolidada de Receitas e Pagamentos para o ano terminado a 31 de Dezembro de 2012”.

10 Património do Estado

De acordo com alínea c), 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 do imóveis e outros bens do Estado”.

No Parecer sobre a CGE de 2011, não foi possível ao Tribunal emitir opinião sobre o património do Estado nem sobre as operações realizadas nesse ano, uma vez que as informações de Declarações Financeiras apresentadas pelo Governo contém apenas informação da execução orçamental e não incluem a informação referente à situação patrimonial conforme dito atrás. As contas de 2012 também não trazem esta informação.

No entanto, foi realizada uma Missão de Verificação *in-loco* no âmbito da Fiscalização Orçamental de 2013 na Direcção Nacional de Gestão e Fornecimento do Património de Estado do Ministério das Finanças, bem como nalguns departamentos governamentais, para que o Tribunal pudesse pronunciar-se sobre o controlo efectuado por essa Direcção no que concerne à Doação do Património por parte da ONU ao Governo de Timor-Leste em 2013.

Entretanto, foi recolhida informação de que os bens do Estado, uma vez adquiridos são registados no sistema integrado *Free-*

balance -Módulo Assets, relativamente à quantidade, localização e situação dos mesmos e também sobre os detalhes dos bens afectos às entidades.

Segundo informação recolhida, esta Direcção segue a legislação em termos de registo e inventariação dos bens. Entretanto, ainda não há registos sobre o valor dos bens do Estado, tendo em conta os anos de vida dos bens do património do Estado.

Assim, **Recomenda-se**

Que se dê início ao processo de avaliação do Património do Estado.

11 Recomendações do Relatório e Parecer da CGE de 2011

No âmbito do acompanhamento realizado sobre a implementação das Recomendações formuladas no Relatório e Parecer sobre a CGE de 2011, foram solicitados ao MF esclarecimentos cujas respostas constam da seguinte Tabela:

Tabela 27 - Implementação das Recomendações do Relatório e Parecer da CGE de 2011

RECOMENDAÇÕES	PONTO DE SITUAÇÃO
1) Cumprimento dos prazos previstos na LOGF e na LOCC para a remessa da Conta Geral do Estado e dos relatórios sobre a evolução do orçamento ao Tribunal de Recurso;	<p><i>Foi pedida ao Parlamento uma extensão de prazo até 31 de Maio de 2013 tendo sido concedida e alargada até 15 de Junho de 2013. As Demonstrações Financeiras do Fundo Consolidado de Timor-Leste (FCTL), Fundo de Infraestrutura e Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano tinham sido apresentadas ao Parlamento e ao Tribunal das Contas naquela data.</i></p> <p>Recomendação Implementada</p>
2) Definição clara do perímetro de consolidação de contas, com a indicação das entidades incluídas no FCTL, de todas as entidades excluídas e dos critérios subjacentes;	<p><i>Entidades tais como o Fundo Petrolífero, a Autoridade Nacional do Petróleo e o Timor Gap não são consideradas entidades controladas pelo Ministério das Finanças uma vez que as receitas destes não são recebidas no Fundo Consolidado de Timor-Leste e o Ministério das Finanças não nomeia representantes do Conselho de Administração para além de observadores Ex-officio. É nessa base que os seus resultados não são incluídos nas Demonstrações Financeiras do Fundo Consolidado de Timor-Leste.</i></p> <p><i>Além disso, estas entidades preparam as suas próprias demonstrações financeiras sujeitam-nas a auditoria e submetem-nas ao Parlamento Nacional. Quaisquer alterações a coleta de receitas e a estrutura de reporte teriam de ser dirigidas ao Parlamento Nacional por recomendação do Tribunal.</i></p> <p>Recomendação Implementada Parcialmente</p>
3) Maior controlo sobre a cobrança de receitas em numerário, nomeadamente, as provenientes da venda de arroz e da Universidade Nacional de Timor-Leste, para evitar a existência de receitas e despesas não contabilizadas e se garantir o cumprimento dos princípios orçamentais de unidade e universalidade e de não compensação;	<p><i>Duas questões foram levantadas pelo Tribunal a propósito do Relatório e da venda de Arroz e as receitas recolhidas e transferidas pela UNTL.</i></p> <p><i>Medidas tomadas:</i></p> <p><i>Na venda de Arroz – as vendas de Arroz já não são feitas em numerário. Não há manipulação de dinheiro. A partir de Junho de 2012 o dinheiro é depositado diretamente no Banco. A auditoria interna conduziu uma análise as receitas das vendas de arroz no local durante os meses de Abril / Maio de 2013.</i></p> <p><i>Receitas recolhidos pela UNTL – em 2012 houve um atraso na transferência das receitas da UNTL para a conta do FCTL no Banco Central. Os depósitos são agora feitos regularmente e em Setembro de 2013 a recolha de receitas e o processo de transferências está a ser avaliado pelo gabinete de inspeção e Auditoria do Ministério das Finanças conjuntamente com o Ministério da Educação. O Ministério das Finanças fará a monitorização da UNTL para se assegurar que as recomendações resultantes desta avaliação serão implementadas pela UNTL.</i></p> <p>Recomendação Implementada</p>

4) Apresentação de justificação para todas as diferenças materiais existentes entre o orçamento inicial, o final e a execução da receita e da despesa;

Ainda não foi implementado em 2012.

Recomendação Não Implementada

5) Redução dos pagamentos de salários e vencimentos em numerário às situações estritamente necessárias e em que não exista hipótese alternativa;

Desde 2011 o Tesouro tem vindo a esforçar-se por reduzir os pagamentos em numerário e aumentar os pagamentos de salários por transferências bancárias direta para as contas dos beneficiários. Esta abordagem pretende evitar potenciais riscos que possam ocorrer com os pagamentos em dinheiro, como por exemplo o pagamento a funcionários fantasmas e outros riscos de faltas de transferência. Foram seguidas as seguintes abordagens:

- 1. A 8 de Junho de 2011, o Tesouro emitiu uma carta assinada pela Ministra das Finanças nº 206/GMF/2011 enviada às chefias dos órgãos de soberania e a todos os principais ministros solicitando os dados bancários de todos os funcionários públicos de cada instituição para proceder ao pagamento directo dos salários para as respectivas contas.*
- 2. A 16 de Fevereiro de 2012 o Tesouro emitiu uma carta com nº 48/GMF/2012 a todos os principais ministros pedindo-lhes que colaborassem com uma equipa do Tesouro para cruzarem os dados dos funcionários públicos com os dados do sistema de pagamento de Março a Abril de 2012*
- 3. A 20 de Julho o Tesouro emitiu diversas cartas nº.49/DNT/2012, 50/DNT/2012, 51/DNT/2012, 52/DNT/2012, 53/DNT/2012, 54/DNT/212, ao director de recursos humanos dos principais ministérios sobre funcionários não identificados de modo a analisar e confirmar os dados do sistema de pagamentos. Caso fosse identificado algum funcionário que não pertencesse ao Ministério, então os seus dados poderiam ser removidos do sistema de pagamentos.*
- 4. Desde Março de 2012 o Tesouro tem feito reconciliações mensais com os Recursos Humanos dos principais ministérios de modo a corrigir eventuais erros nas listas a partir das quais o Tesouro procede ao pagamento dos salários mensais.*
- 5. Na Circular de Execução Orçamental de 2013 nº.002/GFM/2012 datada de 13 de Março de 2013, o ponto 3.1.3, estabelece a reconciliação dos salários dos funcionários dos principais Ministérios e o seu ajustamento com o sistema de pagamentos.*

As medidas enumeradas acima tomadas pelo Tesouro e pelo Ministério das Finanças tiveram os seguintes resultados positivos:

- 1. Desde Dezembro de 2011 os montantes e a percentagem de salários pagos em numerários desceu de \$ 426,706.63 (4%) para \$ 212,460.36 (2%) em 2013. OS pagamentos por transferência bancária direta subiram de 96% em Janeiro de 2011 para 98% em Setembro de 2013.*
- 2. Em Setembro de 2013 mais de 93% dos membros das F-FDTL eram pagos em numerário. Esta percentagem resulta do facto de muitos dos membros das F-FDTL não trabalharem permanentemente num local, mas sim deslocando-se com frequência entre as zonas rurais de Timor-Leste onde muitas vezes não existem sucursais de bancos comerciais para poderem levantar os seus salários e daí a necessidade de pagar em numerário. No entanto, quando um membro das F-FDTL se desloca profissionalmente para Dili ou para as redondezas é possível transferir o seu pagamento para uma conta bancária.*

Recomendação Implementada

6) Divulgação nas “Notas às Declarações Financeiras” de informação sobre as dívidas de todas as entidades públicas a fornecedores, resultantes do fornecimento de bens e serviços, e da execução de obras, existentes no final do ano;

Quando um contrato é assinado e uma Ordem de Pagamento é emitida, são criadas obrigações. A partir do momento em que os bens/serviços/capital tenham sido recebidos até dia 31 de Dezembro de um determinado ano fiscal, o pagamento deve acontecer no mesmo ano. Quaisquer pagamentos depois no final do ano deverão ser contabilizados no orçamento do ano subsequente pelo método contabilístico de fluxos de Tesouraria. Os fundos especiais – infraestrutura e Desenvolvimento de Capital Humano são fundos plurianuais que permitem o pagamento de projectos ao longo de períodos alargados. No entanto, também neste caso todos os pedidos de pagamentos recebidos até 31 de Dezembro deverão ser liquidados nesse mesmo ano fiscal. Assim, não haverá acréscimos (Juros). No entanto os relatórios detalhados de projectos anexos as Demonstrações Financeiras revelam balanços transportados, orçamentos aprovados no ano corrente e os montantes gastos.

Recomendação Não Implementada

7) Desenvolvimento de esforços adicionais ao nível das instituições públicas com responsabilidades ao nível da condução de processos de aprovisionamento, no sentido de ser assegurado o cumprimento da lei, bem como, dos “guias de boas práticas” elaborados pelo Ministério das Finanças, que deverão passar pelo reforço da formação de recursos humanos;

Por favor consulte a lista detalhada de informação no módulo de contratos do Freebalance fornecido aos principais ministérios pelo Departamento relevante do Ministério das Finanças.

Recomendação Implementada

8) Avaliação anual do cumprimento da legislação do aprovisionamento e dos “guias de boas práticas” emitidos pelo Ministério das Finanças;

As linhas orientadoras para o aprovisionamento foram distribuídas a todos os principais ministérios e agências. Da parte do Ministério das Finanças, quando são recebidos pagamentos pela Direção de Pagamentos que não cumprem as linhas orientadoras para o aprovisionamento, estas são devolvidos ao respectivo Ministério solicitando que sejam acompanhados pelos documentos necessários para cumprir a referida conformidade. Em 2011 o ministério pediu a consultores independentes da Deloitte uma auditoria aos principais ministérios para aferir os níveis de conformidade com as linhas orientadoras para o aprovisionamento.

Recomendação Implementada

9) Elaboração e inclusão do “Relatório Anual de Aprovisionamento” (“Guia de Boa Prática 8”) nos documentos de prestação de contas anuais do FCTL;

O relatório a que o Tribunal se refere são as Demonstrações Financeiras do FCTL e Fundos Especiais. Este cobre apenas a análise dos auditores externos das transações financeiras de Todo o Governo. As preocupações quanto ao controlo interno e outros, expressas pelos auditores como afetando as demonstrações financeiras são indicadas nos pareceres dos auditores e nas notas as demonstrações. Matérias como questões operacionais e de eficiência são abordadas noutros relatórios preparados pela Deloitte e outros analistas/consultores entregues separadamente ao tribunal e comunicados ao Parlamento. Tal como indicado no ponto 2 acima, as entidades que não estão sob a tutela do Ministério das Finanças tais como o fundo Petrolífero são objectos de auditores e relatórios separados.

Recomendação Não Implementada

10) Elaboração e inclusão do “Relatório Anual de Aprovisionamento” (“Guia de Boa Prática 8”) nos documentos de prestação de contas anuais do FI;

A nossa resposta a questões operacionais e de eficiência do fundo de infraestrutura são semelhantes é semelhante ao comentário sobre o FCTL já constante do comentário 9, acima.

Recomendação Não Implementada

11) Regularização do montante 16,0 milhões de USD transferido em excesso, em 2011, para o FI e do montante pago pelo FDCH em nome do FI;

Durante o ano de 2012 as transações entre o FCTL e os Fundos Especiais foram analisadas e os montantes líquidos a pagar entre os fundos foram somados e as transferências efectuadas antes de 31 de Dezembro de 2012 para fechar os balanços. Os pormenores sobre estas transferências estão anexos para referência. Além disso, como resultado da reconciliação bancária do fecho do ano preparada pelo Tesouro e Auditada pela Deloitte, alguns cheques e outras transações relacionadas com um fundo mas processadas noutra fundo pelo banco, foram contabilizados e os montantes líquidos foram acertados os fundos.

Não foi possível confirmar a informação prestada uma vez que não foram enviados os anexos referidos.

12) Inclusão nas “Notas às Declarações Financeiras” de informação sobre todas as situações que limitam ou restringem o uso dos “saldos de dinheiro”;

A actual restrição sobre os “saldos de dinheiro” refere se a estas só podem ser usados após a aprovação do Parlamento. Quando há saldos de dinheiro não utilizados em fundos especiais plurianuais, estes saldos transitam para o ano seguinte. No entanto, estas transferências também têm de ser aprovadas pelo Parlamento quando as demonstrações financeiras auditadas dos Fundos Especiais são apresentadas no Parlamento. No futuro, caso existam mais restrições ao uso destes saldos estas restrições deverão estar expressas em detalhe nas Demonstrações Financeiras.

Recomendação Implementada

13) Divulgação nas “Notas às Declarações Financeiras” de informação sobre as dívidas a fornecedores, resultantes do fornecimento de bens e serviços e da execução de obras, existentes no final do ano;

Por favor consulte o ponto 6 acima relativo ao FCTL e aos Fundos Especiais.

Recomendação Não Implementada

14) Regularização do montante 1,4 milhões de USD, transferido em excesso, em 2011, para o FDCH e do montante pago pelo FI em nome do FDCH;

Por favor consulte o ponto 11 acima, também relativo ao Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano.

Não foi possível confirmar a informação prestada uma vez que não foram enviados os anexos referidos.

Tendo em conta os comentários tecidos pelo MF, observa-se que grande parte das recomendações formuladas no Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011 foi acatada e outras de maior complexidade foram tidas em consideração. Assim, as recomendações não acatadas ainda foram novamente tecidas no presente Relatório e Parecer.

12 Conclusões

Atentas as 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 2012 ao Parlamento no dia 30 de Setembro de 2011, respeitando assim, o prazo estabelecido na LOGF.

A alteração ao OGE por via do Orçamento Rectificativo compreende a integração de saldos de 2011 no valor de 124.872 milhares de USD do FI e 7.448 milhares de USD do FDCH. Do saldo transitado do FI, 50.000 milhares de USD destinou-se a financiar sobretudo despesas recorrentes do FCTL.

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.

Receita

As transferências do Fundo Petrolífero financiam o OGE em 88,9%.

Foram cobradas durante o ano de 2012 um total de 1.837 milhares de USD de receitas que não foram inscritas mas que eram previsíveis por já terem sido cobradas em anos anteriores. Ora, a não previsão de todas as receitas do Estado implica que se vá recorrer à receita do FP ou que se vá reduzir as despesas.

As *Receitas Fiscais* cobradas representam cerca de 71% das *Receitas Domésticas* e 6% do total das receitas cobradas, à semelhança do verificado no ano de 2011.

As receitas das *Instituições Autónomas* apresentam uma tendência crescente desde 2010.

A receita da UNTL constante da Conta Geral do Estado, no valor de 466,3 milhares de USD não corresponde à totalidade das receitas cobradas por esta entidade reportando-se apenas às receitas de propinas de licenciatura cobradas pela Universidade, não incluindo outras receitas cobradas, designadamente, as referentes às propinas de mestrado. As receitas cobradas e não transferidas para a “conta bancária oficial” são gastas pela UNTL à margem do Orçamento e da Conta Geral do Estado.

Não foi possível identificar a informação relativa à receita cobrada pela RTTL em 2012.

Apesar de se ter efectuado o levantamento de 100% de receita do OGE proveniente do FP (1.494 milhões de USD) as despesas executadas foram de 1.197 milhões de USD o que significa que foram efectuados levantamentos acima do necessário para financiamento das despesas realizadas durante o ano.

As receitas dos Juros Bancários não foram previstas em 2012 para acrescer às dotações do FI e do FDCH.

A execução da receita do FI para 2012 atingiu os 87,9%.

Não foram transferidos 62.778 milhares de USD do FCTL para o FI, tendo os mesmos ficado retidos no FCTL.

A execução da receita do FDCH para 2012 atingiu os 96,1%.

Não foram transferidos 1.513 milhares de USD do FCTL para o FDCH, tendo os mesmos ficado retidos no FCTL.

Despesa

As despesas executadas pelo FCTL ascenderam a 788,8 milhões de USD, o que corresponde a uma taxa de execução orçamental de 88%.

As despesas do FCTL aumentaram em 30% de 2011 a 2012 devido a aumentos ocorridos sobretudo na categoria de *Transferências*.

Durante o quarto trimestre de 2012 foram executadas o equivalente a 40% do total das despesas do FCTL, o que pode pôr em causa o adequado controlo orçamental deste Fundo.

A rubrica *Outros Serviços Diversos* apresenta valores elevados tanto em termos previsionais como a nível de execução. Isto quer dizer que grande parte das despesas de bens e serviços não se consegue especificar nas outras rubricas definidas não indo assim ao encontro do princípio da especificação emanado na LOGF.

A rubrica mais representativa das *Transferências* refere-se a *Benefícios Pessoais* cujo valor executado ascende os 157,4 milhões de USD, valor que é superior ao dos salários do pessoal.

As despesas com transferências representam 20% das despesas do FCTL e são superiores ao total das *Receitas Domésticas* cobradas.

As despesas de contingência ascendem os 21.641 milhares de USD, no entanto não foi apresentada justificação para despesas no valor de 12.660 milhares de USD, contrariando o estabelecido pela LOGF.

As despesas de contingência diminuíram em cerca de 10% de 2011 a 2012 e representam cerca de 1,8% das despesas totais do Estado executadas, respeitando, assim, o limite legal estabelecido na LOGF.

As funções do Estado relativas aos “serviços públicos gerais”, aos “assuntos económicos” e à “protecção social” foram responsáveis por cerca de 70% de toda a despesa realizada em 2012.

A quase totalidade da despesa do FI respeita ao Programa “Energia Eléctrica” com 76,2%.

A taxa de execução global do FI foi de 42,9%.

O aumento no Orçamento do FI na ordem dos 74.872 milhares de USD, por incorporação de saldo, não teve utilidade visto que não se conseguiu executar o orçamento inicial dos vários Programas, com excepção do Programa da *Energia Eléctrica*.

O programa “*Bolsas de Estudo*” do FDCH foi executado a 121,9%, ou seja, para além do previsto, situação que não foi objecto de regularização.

O programa *Outros Tipos de Formação* do FDCH apresenta um peso considerável quer em termos de orçamento (26%) quer de execução (22%). Este Programa não tem uma designação concreta à semelhança de alguns Projectos do Fundo.

Execução Orçamental Global

OIGE, IP, e a ANATL, EP estão criados na lei mas não estão consituídos nem organizados de acordo com a lei e os respectivos estatutos. As tarefas que lhes são atribuídas são desempenhadas por Direcções Nacionais inseridas nos respectivos Ministérios.

A ANATL, EP está criada Decreto do Governo n.º 8/2005, de 16 de Novembro, mas não está constituída de acordo com a lei e os seus Estatutos. Portanto, a ANATL ainda não existe. Algumas das tarefas atribuídas por lei e pelos estatutos à ANATL, EP, são desempenhadas por um Director Nacional, que é também o responsável máximo da Autoridade de Aviação Civil de Timor-Leste (AACTL), cuja função é supervisionar o sector da aviação civil. É uma Direcção Nacional que gere, simultaneamente, os aeroportos de Timor-Leste (que deveria ser gerido pela ANATL, EP) e a Autoridade de Aviação Civil de Timor-Leste (AACTL), o que quer dizer que não há separação entre quem gere o serviço aeroportuário e de navegação aérea de apoio à aviação civil e quem exerce a fiscalização sobre essa gestão.

As receitas das *Instituições Autónomas* aumentaram em 13,1% face a 2011 e representam em 2012 cerca de 14,2% das receitas domésticas (fiscais e não fiscais).

Apenas a ANATL e a APORTIL têm receitas próprias suficientes para cobrir as suas despesas enquanto as outras *Instituições Autónomas* demonstram uma extrema dependência das dotações orçamentais.

A taxa de execução orçamental global da despesa (do FCTL e dos “fundos especiais”) foi de apenas 66%.

A Conta Geral do Estado não se encontra ainda compilada numa única Conta que deverá conter também informações sobre a execução dos “fundos especiais”.

Tesouraria

O saldo total da tesouraria de 2012 ascende os 768.239 milhares de USD.

São permitidos levantamentos consideráveis em numerário no Banco Central por parte dos oficiais de finanças respeitantes a adiantamentos em dinheiro.

Assistência Externa – Ajudas

O Estado beneficiou de um total de 146,1 milhões de USD de ajudas externas, sendo a maior parte proveniente de parceiros bilaterais.

Dívida Pública

Foram celebrados em 2012 dois contratos de empréstimo, não tendo, contudo sido efectuado nenhum desembolso, uma vez que os projectos a serem financiados por estes empréstimos não tiveram execução no ano.

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.

As obrigações registadas no *Portal da Transparência* totalizam o valor de 39.845,6 milhares de USD, que representam um total de 4,5% do total do Orçamento do FCTL.

Património do Estado

As Contas de 2012 não trazem informação sobre o Património do Estado.

Actualmente os bens adquiridos pelo Estado são registados no sistema integrado *Free-balance - Módulo Assets* pelo valor de aquisição.

Recomendações do Relatório e Parecer de 2011

Grande parte das Recomendações formuladas no Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011 foi implementada.

13 Recomendações

Atentas às Conclusões formuladas 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 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 a quando do processamento dos levantamentos do Fundo Petrolífero principalmente quando os montantes previstos englobam excedentes relativos ao Rendimento Sustentável Estimado (RSE);
5. Que se transfira do FCTL para os Fundos Especiais o montante das dotações levantadas para fazer face às despesas destes fundos;
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 faça 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 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;
9. Que passe a constar na CGE a informação acerca dos detalhes das despesas de contingência conforme dispõe a alínea j) do n.º 2 do art. 45.º da LOGF;
10. 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;
11. Que se defina claramente o perímetro de consolidação de contas, com a indicação das entidades incluídas no FCTL, de todas as entidades excluídas e dos critérios subjacentes;
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;
13. Que se estabeleça o Regime Jurídico dos Fundos e Serviços Autónomos e se defina claramente o grau da sua autonomia financeira;
14. Que os levantamentos de Fundos de Empréstimos sejam objecto de criteriosa regulação por parte do Governo;
15. 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;
16. Que se dê início ao processo de avaliação do 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 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 2012 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.

- 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) 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.

- Oportunamente, archive.

Dfili, 25 de Novembro de 2013.

Os Juízes do Tribunal de Recurso,

Cláudio de Jesus Ximenes – Presidente e Relator

José Luís da Goia

Cid Orlando de Melo Pinto Geraldo

Maria Natércia Gusmão Pereira

ANEXO

<p>4.1.1.1</p>	<p>2.De acordo com a informação levantada em sede de Verificação in-loco, efectuada no Ministério das Finanças, o Imposto Especial de Retenção refere-se ao imposto cobrado sobre as despesas efectuadas por via de aprovisionamento público. Todavia, foram registados nas Declarações Financeiras, quer do Fundo de Infra-estruturas (FI), quer do Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano (FDCH) de 2012, montantes retidos de, respectivamente, 5.293 e 307 milhares de USD, que correspondem a todos os impostos objecto daquela retenção ficando por justificar um montante de 15.916 milhares de USD</p>	<p>O Imposto especial de Retenção refere-se ao imposto cobrado em relação a todos os aprovisionamentos públicos de todo o Governo, não apenas aos dois Fundos Especiais. Para além dos pagamentos efectuados pelo Fundo das Infra-estruturas e pelo Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano, os pagamentos a vendedores sujeitos a retenção especial são igualmente pagos a partir do fundo Consolidado de Timor-Leste (FCTL). Os fundos cobrados directamente pelo Tesouro a partir dos pagamentos efectuados através do FCTL representam o saldo das receitas do Imposto de Retenção.</p>	<p>Resposta insuficiente para justificar o que era devido de 15.916 milhares de USD. Imposto Especial total no ano de 2012 de 15.916 milhares de USD.</p>
<p>4.1.1.2</p>	<p>3.No Mapa Resumo de Receitas das Declarações Financeiras Consolidadas Anuais do FCTL não é perceptível a informação relativa à receita cobrada pela RTTL decorrentes da sua actividade em 2012.</p>	<p>Em 2012 o Tesouro conduziu um exercício de dimensão significativa com vista a fechar contas bancárias não autorizadas que estavam a ser operadas pelos ministérios e outras instituições. A RTTL foi uma das instituições a quem foi solicitado que transferisse fundos para a Conta do Tesouro. Embora a RTTL tivesse instruções para efectuar esta transferência até Dezembro de 2012, só a realizou em Janeiro de 2013. Por esta razão, o Tesouro não pôde contabilizar as receitas em 2012, já que de acordo com o método de caixa o Governo tem de reconhecer as receitas no período fiscal em que estas são recebidas.</p> <p>Deste modo as receitas da RTTL são divulgadas nas demonstrações financeiras de 2013.</p>	<p>Aceite a resposta do Tribunal.</p>

4.1.2

4. Apesar de terem retirado a totalidade da receita prevista do Fundo de Petróleo que era de 1.494,9 milhões de USD para a conta do FCTL, as despesas globais dos três Fundos, executadas, ascenderam a um total de 1.197 milhões de USD o que significa que aquela receita não foi utilizada na sua totalidade, pelo que não se entende a necessidade de se efectuar o levantamento do montante previsto no Orçamento de Estado de 2012 (OE) a 100% do Fundo de Petróleo, quando apenas foi gasto aquele montante.

Existem duas razões para haver um saldo de dinheiro no banco superior ao normal no final do ano fiscal:

- a. Alguns ministérios enviam uma percentagem elevada das suas facturas de execução nos últimos dois meses do ano. O Tesouro já realizou várias sessões informativas com o intuito de encorajar a que os certificados de pagamento sejam enviados mais cedo. Para dar resposta a este pico na procura por pagamentos, o Tesouro vê-se obrigado a garantir que existem fundos suficientes para cobrir os pagamentos aprovados enviados;
- b. Caso o Parlamento só aprove o Orçamento após o início do novo ano fiscal é necessário cumprir com os pagamentos de rotina e os pagamentos segundo o regime de duodécimos. Por norma o tesouro mantém reservas até aos primeiros três meses do novo ano fiscal.

Deve também ser notado que, uma vez que o Tesouro precisa de avisar o Banco Central com pelo menos um mês de antecedência (ou de preferência com mais tempo), os fundos no FCTL representam uma combinação conservadora das necessidades no final do ano e no novo ano.

A política de gestão financeira do Ministério das Finanças, para o Tesouro, consiste em manter um equilíbrio satisfatório entre liquidez suficiente e saldos bancários que não sejam excessivos. Isto é especialmente relevante no actual clima de juros, em que os retornos de saldos overnight são muito baixos e em que é possível obter retornos muito mais elevados caso os fundos excedentários sejam guardados no Fundo Petrolífero.

O Tesouro tem o prazer de informar o Tribunal de que o primeiro levantamento a partir do Fundo Petrolífero para 2013, no valor de 180 milhões de dólares, só foi efectuado no terceiro trimestre. O Parlamento aprovou levantamentos a partir do Fundo Petrolífero para 2013 no valor de 787 milhões de USD.

Aceite a resposta à qu
Tribunal.

5.1.1.6	<p>7. Segundo o Mapa de Despesas por Itens das Declarações Financeiras Consolidadas Anuais do FCTL, as Despesas de Contingência executadas naquele FCTL, totalizaram 21.641 milhares de USD. Todavia, aquelas Declarações trazem informação apenas sobre 8.981 milhares de USD e não trazem informação acerca da diferença entre os 21.641 milhares de USD¹ e os 8.981 milhares de USD (justificaram apenas a soma de 2.115 e 6.886,3 milhares de USD).</p> <p>As Despesas de Contingência com <i>salários e vencimentos</i>² atingiram o montante de 598 milhares de USD, ao passo que o valor transferido das <i>Dotações de Todo o Governo</i> para executar estas Despesas de Contingência são, segundo as Declarações Financeiras, de 5.045 milhares de USD. Ora isto significa, que estas Despesas foram na sua maioria, classificadas em outras categorias de despesa e não na categoria de <i>salários e vencimentos</i>. Aguardamos explicação para estas diferenças.</p>	<p>Em 2012 houve dois orçamentos. O Parlamento Nacional aprovou o orçamento do Estado para 2012 a 25 de Novembro de 2011 e o Orçamento do Estado Rectificativo a 17 de Outubro de 2012. As despesas de contingência apresentadas nas Contas Anuais do Fundo Consolidado de Timor-Leste dizem respeito a Contingências pagas pelos ministérios desde a data do Orçamento Rectificativo (27 de Outubro de 2012) até 31 de Dezembro de 2012, bem como Contingências a partir de Todo o Governo para o mesmo período. De acordo com o artigo 35 da Lei sobre Orçamento e Gestão Financeira, Lei n. 13/2009, de 21 de Outubro, quando o Parlamento aprova um Orçamento Rectificativo e a respectiva lei é publicada no Diário da República, essas despesas tornam-se as novas dotações orçamentais e deixam de fazer parte das despesas de contingência. Consequentemente, as despesas de contingência totalizaram \$21.641 milhares de dólares no FCTL, \$6.886 milhares de dólares nos ministérios e \$2.115 milhares de dólares na dotação de Todo o Governo. Os \$598.000 dólares dizem respeito a salários e vencimentos pagos a partir da dotação de Todo o Governo, tal como divulgados nas Demonstrações Financeiras. Os \$5.045.000 dólares dizem respeito a outras despesas apoiadas por redistribuições aprovadas para fundos transferidos para os ministérios. As despesas estão detalhadas no relatório respectivo dos ministérios, o qual faz parte do relatório anual do FCTL. Os montantes transferidos para os ministérios foram gastos sobretudo com Bens e Serviços.</p>	<p>Relativamente a este ponto foi referido no ponto as Declarações Supl detalhes sobre as realizadas no valor 8 não foram apresentac diferencial no valor de desconformidade com alínea j) do n.º 2 do ar</p>
---------	--	--	---

¹Somatório das Despesas de Contingência por categoria de despesa extraído do Mapa de Despesas por Itens- *Todo o Governo*.

² Idem n.º 2.

6.4	9. De acordo com a análise efectuada verificou-se que foram previstas um total de 420 milhares de USD relativos às despesas com <i>Salários e Vencimentos de Técnicos da EDTL para Acompanhamento do Projecto da Central Eléctrica</i> . No entanto, estes valores não foram consolidados ao total das despesas da EDTL ¹ . Muito gostaríamos de ter informação sobre esta questão.	Os 420.000 dólares previstos para a construção de Central Eléctrica dizem respeito a custos com pagamentos para os funcionários afectos a essa actividade. Estes custos são diferentes dos da EDTL e não podem ser misturados ou combinados. Os custos só podem ser atribuídos a empregados dependendo da forma como os custos são mapeados e da visão para a qual os funcionários trabalham.	A folha 69 das <i>Decretos Auditadas</i> anexas às Anuais do FCTL de 2012 foram mapeados e divididos para a nova Central Eléctrica e os vencimentos no valor de USD, e com uma margem de USD, razão pela qual a resposta do MF.
6.2	10. O total da receita executada em 2012 através dos 3 fundos foi de 1.630,7 milhões de USD enquanto a despesa global se situou nos 1.197,1 milhões, sendo que o défice fiscal (não petrolífero) foi financiado por 1.494,9 milhões de USD do FP, 132,3 milhões de USD de reservas em dinheiro o que perfaz um excedente de 565,9 milhões de USD, não executados em despesas que vão acumular às reservas nas contas dos três Fundos. No entanto, o valor apresentado nas Declarações Financeiras Anuais Consolidadas é de apenas 413 milhões de USD pelo que cumpre esclarecer esta diferença.	Aquando da realização de pagamentos pode por vezes acontecer que determinados pagamentos relativos a um fundo (FCTL, FI ou FDCH) sejam pagos a partir de outro fundo. Esta situação é regularizada através de entradas contabilísticas que visam garantir que os montantes correctos são cobrados aos fundos adequados e que as transacções são reflectidas correctamente nas demonstrações financeiras auditadas.	Questão não esclarecida.

1 Ver pgs. 69 e 70 das Declarações Financeiras Anuais Consolidadas do FCTL.

4.2 e 4.3

11. Segundo o “Relatório do Director Geral do Tesouro”, no “Mapa de Execução Orçamental Global”, foram consideradas como Receitas do FI e do FDCH os valores respectivamente, de 691,2 milhões de USD e 28,4 milhões de USD. No entanto, não foram considerados valores cobrados como receitas por estes fundos, os respeitantes a juros de depósitos e valores de regularizações

(...)

Nas contas do FI não foram considerados os valores dos Juros Bancários (25 milhares de USD), dos montantes do saldo de 2011 autorizado pelo OE Rectificativo (74.872 milhares de USD), dos valores dos pagamentos efectuados pelo FCTL (3.133 milhares de USD e dos valores dos pagamentos efectuados pelo FDCH, 155 milhares de USD, sendo estes dois últimos valores considerados a título de regularização, o que afecta o valor da Receita apresentada na página n.º 9 da Execução Orçamental Global das Declarações Financeiras Anuais do FI.

Nas contas do FDCH não foram considerados os valores dos Juros Bancários, 2 milhares de USD, os montantes do saldo de 2011 autorizado pelo OE Rectificativo (7.448 milhares de USD) e os valores dos pagamentos efectuados pelo FI (40 milhares de USD), sendo este último valor contabilizado a título de regularização, o que afecta o valor da Receita apresentada na página n.º 8 da Execução Orçamental Global das Declarações Financeiras Anuais do FDCH.

É difícil prever os rendimentos dos juros, uma vez que se referem a taxas de juro sobre depósitos *overnight* de saldos de dinheiro no FCTL e nos fundos especiais. É favor ler também os comentários sobre esta questão no processo de desenvolvimento orçamental.

Não há orçamentação relativamente a rendimentos de juros nos fundos especiais (FI e FDCH), não só devido a baixas taxas de juro globais referidas no número 11, como também porque só se transferem montantes do FCTL para os Fundos Especiais quando é necessário, de modo a permitir uma melhor gestão de dinheiro.

Reiteramos aqui a Recon Relatório no sentido de *receitas de acordo com os pr universalidade orçamentais este*

4.2 e 4.3	<p>12. Importa acrescentar que as receitas dos Juros Bancários cobrados pelo FI e pelo FDCH não foram previstas em 2012 para acrescer às suas dotações, pelo que se solicita informações porque não foram contabilizadas no orçamento para 2012, estas receitas próprias destes fundos.</p>	<p>Ao longo dos últimos cinco anos, o que corresponde ao período desde o início da crise financeira global em 2008, as taxas de juro a nível internacional têm estado extremamente baixas.</p> <p>O Banco Central considera os fundos no FCTL e nos Fundos Especiais como saldos de dinheiro <i>overnight</i>, os quais geram os retornos de juro mais baixos. É por esta razão que o Tesouro, como parte da sua estratégia de gestão de dinheiro, procura minimizar os saldos de dinheiro do banco excepto no final do ano, altura em que os saldos são necessários para as operações do ano seguinte e para cobrir o elevado volume de pedidos de pagamentos no último trimestre do ano</p> <p>Chama-se a atenção para o facto de que as receitas de juros são adicionadas ao fundo e não à dotação.</p>	<p>Reiteramos aqui a Relatório no sentido receitas de acordo com universalidade orçam</p>
4.2	<p>13. Considerando os ajustamentos efectuados, a execução da receita do FI para 2012 atingiu os 87,9%. Ora, isto quer dizer que não foram transferidos 62.778 milhares de USD do FCTL para o FI (757.161milhares - 691.250 milhares - 3.133 milhares), tendo os mesmos sido retidos no FCTL, situação que reportamos irregular e a merecer esclarecimento.</p>	<p>Isto é uma gestão de dinheiro prudente por parte do Tesouro. Tal como foi referido no número 11, as contas bancárias do Banco Central geram juros baixos – à data desta resposta o rendimento é de 1 ponto base (0,01%) por ano.</p> <p>Em 2012 foi conduzido um exercício com o objectivo de regularizar os montantes que haviam sido dotados pelo Parlamento Nacional aos Fundos Especiais. Sob este exercício, nas situações em que tinha havido montantes pagos por um fundo em nome do outro calcularam-se os montantes correctos e transferiram-se os mesmos para os fundos respectivos.</p>	<p>A resposta não es</p>
Série I, N.º 42 A	Quarta-Feira, 27 de Novembro de 2013	<p>O resumo dos cálculos por detrás das transferências entre fundos, como parte da regularização, está disponível no Tesouro e pode ser facultado caso seja assim solicitado.</p>	Página 51

7.1	<p>16. De acordo com a informação das Declarações Financeiras Consolidadas Anuais apresentadas, o saldo da conta do FCTL é de 296.829 milhares de USD. Todavia, de acordo com informações recolhidas no Ministério das Finanças e que respeitam a reconciliações bancárias efectuadas, o saldo é de 341.687 milhares de USD que incluem 69.478,3 milhares de USD respeitantes a documentos em trânsito no Banco Central, mas que respeitam a despesas do ano de 2012, pelo que solicitamos que nos seja explicada a diferença entre 341.687 milhares de USD e 296.829 milhares de USD, isto é de 44.858 milhares de USD.</p>	<p>A página 11 das demonstrações de Dinheiro apresenta os saldos de dinheiro nas várias contas bancárias sob o controlo do Tesouro. O saldo no Banco Central foi de 276.154.000 dólares. Havia 68.478.000 dólares em cheques pendentes. Houve um erro na demonstração financeira no valor de 3.5000.000 dólares, que foi corrigido em Fevereiro de 2013 após o fim do ano fiscal. Houve outros itens de reconciliação no valor de 455.000 dólares, representando montantes analisados e aceites pelos auditores externos. Somando o saldo de dinheiro, os cheques pendentes, o erro bancário e os itens de reconciliação obtém-se o saldo de 341.687.000 dólares a que o tribunal se refere.</p> <p>Fazemos votos que esta explicação seja satisfatória.</p>	Resposta aceite.
7.2	<p>17. Relativamente ao Fundo de Maneio, é permitido um levantamento por cada entidade até ao valor máximo de 10.000 USD, não existindo limitações ao número de levantamentos por ano, situação que reportamos de alguma fragilidade na gestão financeira pública do Fundo de Maneio.</p>	<p>O limite do Fundo de Maneio em 2011 era de 50.000 dólares. Este valor foi reduzido para 5.000 dólares em 2012, voltando a subir para os 10.000 dólares em 2013 a fim de dar resposta a necessidades operacionais.</p> <p>O Tesouro tem por política autorizar as entidades a terem fundos de Maneio. O nível deste Fundo está sujeito à aprovação do tesouro.</p> <p>Embora não haja limites ao número de levantamentos. Deve ser reconhecido que o Fundo de Maneio de cada entidade opera segundo o sistema de avanços. Deste modo, só após a</p>	<p>Reiteramos sobre a Recomendação n.º 17. Que os levantamentos sejam objecto de registo.</p>

