



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

**PARECER SOBRE A
CONTA GERAL DO ESTADO DE 2021**

Relatores:

Deputada Maria Angelina Sarmento

Deputada Nélia Soares Menezes

Aprovado em 15 de fevereiro de 2023



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

ÍNDICE

1. NOTA INTRODUTÓRIA	4
2. ENQUADRAMENTO LEGAL	5
3. DESIGNAÇÃO DE RELATOR	6
4. AUDIÇÕES REALIZADAS E CONTRIBUTOS RECEBIDOS	6
5. PERÍMETRO ORÇAMENTAL E DE CONSOLIDAÇÃO DA CONTA	8
6. FINANCIAMENTO DO ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO DE 2021 E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA RECEITA	9
6.1. Fontes de Financiamento	10
6.2. Execução Orçamental da Receita	12
7. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA DESPESA DO ESTADO	16
7.1. Despesas por categorias	16
7.2. Despesas por Classificação Orgânica	21
7.3. Despesas por Funções	23
Fundo COVID-19	23
Fundo das Infraestruturas	26
Municípios	27
7.3. RAEOA	27
7.5. SEGURANÇA SOCIAL	32
8. SITUAÇÃO DE TESOURARIA DO ESTADO A 31 DE DEZEMBRO DE 2021	34
9. PATRIMÓNIO DO ESTADO	36
10. DÍVIDA DO ESTADO (FINANCEIRA E NÃO FINANCEIRA	37
11. FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DE CAPITAL HUMANO	40
12. CONCLUSÕES	42
13. RECOMENDAÇÕES	47
14. PARECER	51
ANEXO – RESPOSTAS ESCRITAS A QUESTÕES COLOCADAS PELA COMISSÃO C	53
CONTRIBUTOS DAS AUDIÇÕES REALIZADAS	53



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

SIGLAS

ADB	Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD) na sigla em português
AANATL	Autoridade de Aviação Civil de Timor-Leste
ANPM	Autoridade Nacional do Petróleo e Minerais, Instituto Público
BM	Banco Mundial
BCTL	Banco Central de Timor-Leste
BTL EP	BEE Timor-Leste
CAFI	Conselho Administração Fundo Infraestruturas
CdC	Câmara de Contas
CGE	Conta Geral do Estado
COVID-19	Corona Vírus Disease-19
CRDTL	Constituição da República Democrática de Timor-Leste
EDTL, EP	Eletricidade de Timor-Leste, Empresa Pública
F-FDTL	FALINTIL-Forças de Defesa Timor-Leste
FCTL	Fundo Consolidado de Timor-Leste
FDCH	Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano
FED	Fundo Especial de Desenvolvimento
FI	Fundo de Infraestruturas
FP	Fundo Petrolífero
FRSS	Fundo de Reserva da Segurança Social
JICA	Agência de Cooperação Internacional do Japão
INSS	Instituto Nacional da Segurança Social
IPG	Instituto do Petróleo e Geologia
LOCdC	Lei Orgânica da Câmara de Contas
LOGF	Lei do Orçamento e Gestão Financeira
MCAE	Ministro Coordenador dos Assuntos Económicos
MF	Ministério das Finanças
MNEC	Ministério dos Negócios Estrangeiros e Coperação
OGE	Orçamento Geral do Estado
PN	Parlamento Nacional
PNTL	Policia Nacional Timor-Leste
RAEOA	Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno
RDTL	República Democrática de Timor-Leste
RPCGE	Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado
RSE	Rendimento Sustentável Estimado
SEAC	Secretaria de Estado Arte e Cultura
SEJD	Secretaria de Estado Juventude e Desporto
SDR	<i>Special Drawing Rights</i> / Direitos Especiais de Saque
ZEESM	Zona Económica Especial de Economia Social de Mercado de Oe-Cusse Ambeno e Ataúro



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

1. NOTA INTRODUTÓRIA

A Conta Geral do Estado de 2021 (CGE 2021) espelha a atividade financeira do Estado para o período compreendido entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2021, no domínio das receitas e das despesas públicas, nas óticas da tesouraria, da dívida pública e do património do Estado. Com a apreciação das contas de 2021 pelo Parlamento Nacional, encerra-se o ciclo orçamental relativo a esse ano financeiro.

O Governo apresenta ao Parlamento e à CdC o Relatório sobre a Conta Geral do Estado (CGE), no prazo de sete meses a contar do termo do ano financeiro de acordo com o n.º 1 do artigo 45.º da LOGF. A CGE do ano 2021, foi preparada pelo Ministério das Finanças e submetida ao Parlamento Nacional pelo Governo, na pessoa do Primeiro-Ministro, a 29 de julho de 2022, ou seja, dentro do prazo legalmente estabelecido.

Nos termos do n.º 1 do artigo 29.º da Lei Orgânica da Câmara de Contas do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas (LOCdC1), compete ao Tribunal, através da Câmara de Contas (CdC), fiscalizar a legalidade das despesas públicas e julgar as contas do Estado², emitindo o seu juízo sobre a legalidade e correção financeira das mesmas, podendo pronunciar-se sobre a economia, eficiência e eficácia da gestão pública, assim como sobre a fiabilidade dos respetivos sistemas de controlo interno, podendo ainda formular recomendações ao Parlamento ou ao Governo, com vista à supressão das deficiências encontradas. Relativamente às Contas do Estado de 2021, a CdC emitiu um juízo globalmente favorável, mas com reservas.

Por seu turno, no exercício do poder de controlo político sobre a atividade financeira do Estado que a Constituição e a Lei do Orçamento e Gestão Financeira (LOGF³) lhe atribuem, o Parlamento Nacional (PN) aprecia as contas do Estado, tomando em consideração o Relatório e Parecer da CdC que lhe deve ser submetido dentro dos 12 meses subsequentes ao termo do ano económico a que se reporta⁴.

Dando cumprimento ao artigo 42.º da Lei do Orçamento e Gestão Financeira, a CdC diligenciou o envio do seu Relatório e Parecer sobre a CGE de 2021 (RPCGE 2021) ao PN no dia 1 de dezembro de 2022,

¹ Lei n.º 9/2011, de 17 de agosto, que aprova a Orgânica da Câmara de Contas (LOCdC), alterada pela Lei n.º 3/2013, de 7 de agosto, esta retificada pela Declaração de Republicação n.º 4/2013, de 11 de setembro, e pela Lei n.º 1/2017, de 18 de janeiro

² Cfr também Art.º 129.º, n.ºs 1 e 3, da Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL)

³ Lei n.º 13/2009, de 21 de outubro, sobre o Orçamento e Gestão Financeira (LOGF), alterada pelas Leis n.º 9/2011, de 17 de agosto, e 3/2013, de 7 de agosto, esta retificada pela Declaração de Republicação n.º 4/2013, de 11 de setembro

⁴ Nos termos conjuntos dos art.ºs 12.º n.º 1 a) e 29.º da LOCdC



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

tendo Sua Excelência o Presidente do Parlamento Nacional determinado a sua remessa à comissão competente, a Comissão de Finanças Públicas (Comissão C), por despacho datado do mesmo dia. O RPCGE 2021 deu entrada na Comissão C a 2 de dezembro de 2022.

Nos termos do n.º 1 do artigo 178.º do Regimento do Parlamento Nacional da República Democrática de Timor-Leste (Regimento⁵), compete à Comissão C a elaboração de parecer fundamentado e recomendações sobre a Conta Geral do Estado, se a elas houver lugar, no prazo de 30 dias após a receção do Relatório e Parecer da CdC sobre a CGE.

A análise da Comissão C à CGE 2021 encontra-se vertida no presente Parecer, assentou na Conta Geral Estado de 2021 compilada pelo Ministério das Finanças (CGE 2021), no RPCGE de 2021 preparado pela CdC, e nos contributos verbais e escritos recolhidos junto dos membros do Governo e de outras entidades públicas ouvidas no âmbito das audições públicas realizadas, conforme o calendário proposto pela Comissão e aprovado pelo Presidente do Parlamento Nacional.

2. ENQUADRAMENTO LEGAL

A produção deste Relatório e Parecer insere-se na esfera das competências específicas da Comissão de Finanças Públicas, a comissão especializada permanente competente em razão da matéria, para analisar e dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, em conformidade com os seguintes requisitos formais constitucionais, legais e regimentais:

- a. Ao PN compete, no âmbito dos seus poderes de fiscalização e controlo político, deliberar sobre o Plano e o Orçamento do Estado e o respetivo relatório de execução, ao abrigo do disposto na alínea d) do n.º 3 do artigo 95.º da Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL), bem como fiscalizar a execução orçamental do Estado, nos termos da alínea e) do n.º 3 do artigo 95.º da CRDTL.
- b. A Comissão de Finanças, elabora, em conformidade com o artigo 178.º, n.ºs 1 e 2 do Regimento do PN, parecer fundamentado e recomendações, se a elas houver lugar, sobre a Conta Geral do Estado no

⁵ Regimento do Parlamento Nacional aprovado em 2009 e publicado na Série I do Jornal da República, de 11 de novembro de 2009, alterado e republicado pelo Regimento do Parlamento Nacional n.º 1/2016, de 11 de maio.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

prazo de trinta dias. Durante esse período, a comissão marca as reuniões que entenda necessárias com a participação de membros do Governo e de altos funcionários da Administração Pública.

- c. A CGE é aprovada pelo PN nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 12.º da Lei Orgânica da Câmara de Contas (LOCdC), cabendo-lhe ainda deliberar remetê-la ao Ministério Público, para investigação e efetivação de eventuais responsabilidades financeiras, criminais e/ou civis, se forem detetados indícios de má gestão dos recursos públicos, se o considerar necessário.

A Conta Geral do Estado (CGE) assenta nas Demonstrações Financeiras agregadas do Setor Público Administrativo e assume-se como um meio de controlo das operações através das quais ocorreu a execução. Por meio da sua apreciação, o Parlamento procede à fiscalização e controlo político da execução orçamental, podendo acionar os meios legalmente previstos de responsabilização (política, financeira, criminal e civil), caso sejam detetadas irregularidades e/ou infrações financeiras.

No processo de apreciação da CGE a Câmara de Contas desempenha um papel importante, atendendo a que é o seu parecer de natureza técnica que serve de referência e em torno do qual se processa a apreciação, desde logo política, do Parlamento Nacional.

3. DESIGNAÇÃO DE RELATOR

Foram designados relatores a Sra. Deputada Maria Angelina Sarmiento, da Bancada Parlamentar do PLP e a Sra. Deputada Nélia Soares Menezes, da Bancada Parlamentar da FRETILIN

4. AUDIÇÕES REALIZADAS E CONTRIBUTOS RECEBIDOS

Tendo o Relatório e Parecer da CdC sobre a CGE de 2021 (RPCGE 2021) e as conclusões e recomendações nele contidas, a Comissão de Finanças Públicas aprovou o calendário de audições públicas que em seguida se reproduz, com as entidades públicas relevantes, para recolha de contributos, esclarecimento e aprofundamento das questões levantadas pelos auditores da CdC:



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Quadro 1 – Calendário de audições da Comissão de Finanças Públicas

DATA	HORA	ENTIDADE	ASSUNTO	LOCAL		
01/02/2023 Quarta-feira	09H30	Comissão C	Audição do Presidente do Tribunal de Recurso , acompanhado da equipa de Auditores da Câmara de Contas	Manatuto		
	14H30	Comissão C	Audição do Presidente da Autoridade da RAEOA e ZEESM acompanhado pelos Secretários Regionais			
02/02/2023 Quinta-feira	09H30	Comissão C	Audição do Fundo COVID-19 (Ministro das Finanças + MCAE + Ministra da Saúde + MNEC)		Manatuto	
	14H30	Comissão C	Audição da Ministra da Solidariedade Social e Inclusão acompanhada pelo INSS. Audição do Ministro da Defesa Audição Ministro do Interior			
03/02/2023 Sexta-feira	09H30	Comissão C	Audição do Conselho Administração Fundo Infraestruturas - Ministro do Planeamento e Ordenamento + Ministro das Obras Públicas + Ministro dos Transportes e Comunicações			Manatuto
	14H30	Comissão C	Audição do Ministro das Finanças			

As audições que decorreram em Manatuto entre os dias 1 de fevereiro e 3 de fevereiro de 2023, permitiram a esta Comissão recolher informações relevantes adicionais e pertinentes para a elaboração do seu parecer e para um escrutínio mais informado da mesma pelo Parlamento Nacional.

De salientar que no dia 2 de fevereiro não compareceram às audições o Ministro Coordenador dos Assuntos Económicos (foi representado pela sua Assessora principal), o Ministro das Finanças (foi representado pelo Vice-Ministro das Finanças nos dias 2 e 3 de fevereiro) a Ministra dos Negócios Estrangeiros e Cooperação,



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

o Ministro da Defesa e o Vice-Ministro do Interior. A Ministra da Solidariedade Social e Inclusão também não compareceu tendo sido representada pela Vice-Ministra do MSSI.

No dia 3 de fevereiro foi a vez do Ministro das Obras Públicas a não comparecer à audição tendo sido representado pelo Ministro dos Transportes e Comunicações.

Considera esta Comissão ser incompreensível e totalmente inaceitável o desrespeito de alguns dos membros do Governo para com o órgão de soberania que os fiscaliza, não comparecendo quando são convocados pelo Parlamento Nacional para responderem a questões pertinentes relacionadas com a prestação de contas dos serviços e organismos do Estado pelos quais são os principais responsáveis.

As principais respostas verbais e escritas recolhidas pela Comissão C nas referidas audições foram anexadas ao presente Parecer.

5. PERÍMETRO ORÇAMENTAL E DE CONSOLIDAÇÃO DA CONTA

Às contas públicas a lei dá a designação de Conta Geral do Estado (CGE). A Conta Geral do Estado para o ano financeiro de 2021 (doravante identificada como CGE 2021) foi preparada pela Direção-Geral do Tesouro do Ministério das Finanças. O documento congrega as demonstrações financeiras de todo o Setor Público Administrativo, englobando o Fundo Consolidado de Timor-Leste (FCTL), o Fundo de Infraestruturas (FI), o Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano (FDCH), Fundo COVID-19, os Órgãos e Serviços da Administração direta e indireta do Estado, e a Segurança Social.

Algumas entidades foram excluídas do perímetro da CGE 2021, tendo as respetivas demonstrações financeiras sido reportadas ao Parlamento Nacional e à Câmara de Contas em separado. Conforme informação prestada pelo Ministério das Finanças na página 109 da Conta Geral do Estado 2021, as entidades que não constam da CGE no ano 2021 e relativamente às quais a CGE regista apenas as transferências públicas feitas de e a partir das dotações do OGE, foram:

- O Fundo Petrolífero (FP)
- O Banco Central de Timor-Leste (BCTL)
- A TIMOR GAP, E.P.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

- O Banco Nacional de Comércio de Timor-Leste (BNCTL)
- Autoridade Nacional do Petróleo e Minerais de Timor-Leste, I.P. (ANPM)
- Instituto de Petróleo e Geologia I.P. (IPG)
- Radio e Televisão de Timor-Leste (RTTL)
- Administração de Aeroportos e Navegação Aérea de Timor-Leste (AANATL).

O reporte financeiro do Estado para o ano fiscal que se encerrou a 31 de dezembro de 2021 compreende 338 páginas, tendo sido preparado e apresentado pelo Ministério das Finanças ao Parlamento Nacional e à Câmara de Contas, em conformidade com os princípios de relato financeiro de base de caixa, uma vez que o regime contabilístico de acréscimo ainda não foi implementado em Timor-Leste. O relato da CGE 2021 é apresentado nas primeiras 44 páginas do documento, seguindo-se o vasto conjunto de mapas de demonstrações financeiras e, por fim, as Notas às Demonstrações Financeiras.

No prefácio desse documento assinado pelo Ministro das Finanças, declara o mesmo que as demonstrações financeiras de 2021 incorporam as recomendações da Câmara de Contas de anos anteriores e algumas melhorias da iniciativa do próprio ministério, destinadas a tornar as contas públicas mais transparentes.

A CGE começa por evidenciar a despesa de 2021 por classificação funcional, aludindo depois à política contabilística que serviu de referência à preparação das contas do Estado. Segue-se-lhe um capítulo com as Demonstrações Financeiras Agregadas, visão geral da Posição Financeira, incluindo a estimativa orçamental e financeira do Estado para 2021, a execução orçamental da receita e da despesa desse ano, a informação sobre os saldos de caixa apurados à data de 31 de dezembro de 2021, os diversos fundos existentes, OSFA (Órgãos, Serviços e Fundos Autónomos), Municípios e, por fim, as demonstrações financeiras da Segurança Social. A Conta Geral do Estado inclui também, como se lhe exige, a Conta da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno (RAEOA) e a Conta da Segurança Social.

A CGE 2021 continua a não incluir, como devia e é de lei, a totalidade de entidades que integram o perímetro de consolidação do Estado.

6. FINANCIAMENTO DO ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO DE 2021 E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA RECEITA



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

6.1. Fontes de Financiamento

O OGE para o ano 2021 foi aprovado pela Lei n.º 14/2020, de 29 de dezembro. O financiamento do OGE 2021 foi assegurado por Receitas Petrolíferas e Não Petrolíferas, Fiscais e Não Fiscais, e ainda por Empréstimos. Mais tarde, já decorria o ano 2021, foi submetida pelo Governo e aprovada pelo Parlamento Nacional, uma proposta de lei relativa a primeira alteração à Lei n.º 14/2020, sobre OGE 2021 e aprovação de medidas socioeconómicas, a Lei n.º 8/2021 de 3 de maio. Com esta alteração foi reforçada a dotação do Fundo COVID-19, com compensação no aumento de receita decorrente da integração de saldos de gerência não inscritos, e na redução da dotação orçamental do Fundo das Infraestruturas e das Dotações para todo o Governo.

As receitas consolidadas do Setor Público Administrativo passaram a ascender a 2.245,6 milhões de dólares, enquanto as despesas consolidadas do Setor Público Administrativo passaram a ascender a 2.165,1 milhões de dólares.

O quadro seguinte tem por referência a Tabela 1 do RPCGE 2021 preparado pela CdC e decompõe por fontes do financiamento do Orçamento do Estado, abrange o orçamento dos órgãos e serviços do Setor Público Administrativo e é composto por orçamento dos órgãos e serviços da Administração Central (Administração Direta e Indireta), orçamento da RAEOA e orçamento da Segurança Social, que integra os orçamentos do Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) e do Fundo de Reserva da Segurança Social (FRSS).

Quadro 2 - Orçamento Geral do Estado 2021 Inicial e Retificativo (milhões de dólares)

Rúbrica	Orçamento inicial	Orçamento Retificativo Final	Variação Valor	Variação %
Receita				
Transferências do Fundo Petrolífero	1.377,59	1.377,59	0,0	0,0%
Receita Doméstica	230,28	230,28	0,0	0,0%
Saldo da Conta do Tesouro	511,53	558	46,5	9,1%
Doações	9,10	9,1	0,0	0,0%
Empréstimos	70,70	70,7	0,0	0,0%



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Total Receita	2.199,20	2.245,67	46,5	2,1%
Despesa				
Despesas Correntes	1.333,5	1.552,2	218,7	16,4%
Despesas de Capital	696,3	612,9	-83,4	-12,0%
Total Despesa	2.029,8	2.165,1	135,3	6,7%

Quadro 3 – Financiamento do Orçamento Geral do Estado 2021 (milhões de USD)

Receitas	OGE 2021	Receitas Cobradas	Taxa de Execução da Cobrança de Receitas
Transferências do Fundo Petrolífero	1.377,6	1 147,9	83,3%
Receitas Domésticas não Petrolíferas (Fiscais e não fiscais)	190,6	217,3	114,0%
Saldo da Conta do Tesouro	382,3	271,5	71,0%
Doações (Apoio Direto ao Orçamento)	9,1	0,0	0,0%
Empréstimos	70,7	22,5	31,8%
Total de Financiamento do OGE 2021	2.030,3	1.659,1	81,7%

Do quadro 2 resulta que:

As necessidades concretas de financiamento do OGE 2021 atingiram 1.659,1 milhões de dólares, correspondendo a 81,7% do montante de receitas orçamentado.

Do valor máximo de 1.377,6 milhões de dólares autorizado para as transferências a partir do Fundo Petrolífero no ano 2021, foram transferidos efetivamente 1.147,9 milhões de dólares, correspondendo a 83,3% das previsões;

Conforme informação nas Tabelas II e VI do Anexo I da Lei n.º 8/2021 Primeira alteração à Lei n.º 14/2020 Orçamento Geral do Estado para 2021, o valor estimado do saldo de gerência a integrar como receita do OGE de 2021, foi calculado em 558 milhões de dólares, dividindo-se em 285,3 milhões de dólares relativos ao saldo da conta do Tesouro, para financiamento da despesa, e 177,4 milhões de dólares relativos ao saldo



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

da Região Administrativa Especial de Oecússi Ambeno, dos quais 97 milhões de dólares para financiamento da despesa e 80,4 milhões a não serem utilizados em 2021, e mais 95,3 milhões de dólares na Segurança Social, criando o MF com esse procedimento, um diferencial entre o montante total da receita e o montante total para financiamento da despesa;

A previsão do valor dos empréstimos a desembolsar foi, como habitualmente, demasiado ambiciosa, uma vez que dos 70,7 milhões de dólares de desembolsos inscritos no OGE, o Governo não conseguiu executar além de 22,5 milhões (32%).

6.2. Execução Orçamental da Receita

O Orçamento Geral do Estado 2021 foi parcialmente financiado por receitas cobradas ao longo do ano, como se pode retirar do Quadro 4, que tem por referência a Tabela 4 do RPCGE.

Quadro 4 – Receita orçamentada e cobrada em 2021 (milhões de dólares)

Receitas	OGE 2021	Receitas Cobradas	Taxa de Execução das Receitas
Receitas do Fundo Petrolífero / Receitas petrolíferas	729,7	980	134,3%
Receitas Domésticas não Petrolíferas	190,6	217,3	114,0%
Empréstimos	70,7	22,5	31,8%
Total de Financiamento do OGE 2021	991,0	1.219,8	123,1%

Do Quadro 4 resulta que, durante o ano de 2021, as receitas cobradas e utilizadas para financiar as despesas do OGE superaram as estimativas de receitas que tinham sido inscritas no Orçamento, cifrando-se em 123,1%

As receitas Domésticas não petrolíferas atingiram 217,3 milhões de dólares, correspondendo a uma taxa de execução de 114%;

O valor orçamentado das transferências do Fundo Petrolífero, para financiamento do OGE 2021, foi de 1.377,6 milhões de dólares, dos quais 547,9 milhões de dólares correspondendo ao Rendimento Sustentável Estimado (RSE) e 829,7 milhões de dólares acima do RSE.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Em termos de execução, retirando o valor do RSE ao montante total executado nessa categoria de receitas, e de acordo com informação extraída do RPCGE 2021, da transferência autorizada acima do RSE no montante de 829,7 milhões de dólares, apenas 403,4 milhões de dólares tiveram como finalidade a construção de infraestruturas, enquanto 426,3 milhões de dólares se destinaram a fazer face a despesas Correntes (Salários e Vencimentos, Bens e Serviços e Transferências Públicas) e Capital Menor. No entanto, e de acordo com a alínea d) do artigo 9.º da Lei n.º 9/2005, Lei do Fundo Petrolífero, as transferências em montante superior ao RSE devem ser justificadas sobre os motivos que levam a considerar como sendo no interesse de Timor-Leste a longo prazo.

A justificação apresentada assenta principalmente na necessidade de continuar a financiar o programa de desenvolvimento de infraestruturas e de capacitação humana, de modo a fazer face às despesas relacionadas com o investimento do país, no sentido de satisfazer as necessidades da geração atual e das gerações vindouras.

No entanto, conclui-se que, da transferência autorizada acima do RSE, apenas 86,6 milhões de dólares tiveram como finalidade a construção de infraestruturas, enquanto o montante restante foi executado para fazer face a despesas Correntes (Salários e Vencimentos, Bens e Serviços e Transferências Públicas) e Capital Menor.

Centrando-nos nas Receitas Domésticas não Petrolíferas, que englobam as Receitas Fiscais (impostos) e as Receitas Não Fiscais (taxas e outras receitas cobradas pelos serviços da Administração Direta do Estado, Serviços e Fundos Autónomos e Municípios), a CGE evidencia um aumento na arrecadação de Receitas Domésticas, de aproximadamente 35,4 milhões de dólares americanos comparativamente a 2020, ou seja, uma variação de +19,5% em relação ao período homólogo, tendo sido o ano em que maior volume de Receitas Domésticas foi arrecadado para os cofres do Estado nos últimos cinco anos.

Contudo, as receitas domésticas cobradas em 2021 (217,3 milhões de dólares), continuaram a ser insuficientes para cobrir as despesas com Salários e Vencimentos dos funcionários públicos englobados no FCTL (225,8 milhões de dólares).

O ligeiro aumento das Receitas Fiscais em 2021 poderá ser parcialmente explicada pelo aligeirar do impacto da pandemia do COVID-19, que no ano anterior afetara sobremaneira as receitas provenientes de impostos, em resultado das medidas e benefícios fiscais introduzidos para minimizar o seu efeito económico junto da



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

população e das empresas: a redução do imposto sobre os salários, do imposto sobre o consumo, do imposto sobre as vendas, suspensão da retenção na fonte sobre determinados pagamentos relacionados com a assistência médica no estrangeiro, suspensão da cobrança do imposto seletivo de consumo sobre as armas das forças de defesa e segurança, isenções extraordinárias concedidas a todos os bens doados ao Estado, ao abrigo de acordos de doação celebrados por titulares ou por membros de órgãos de soberania e também aos bens destinados à construção de equipamentos coletivos ou de infraestruturas doadas ao Estado e introduzidos em território nacional após a conclusão da execução física da obra.

Todas as referidas suspensões e isenções fiscais foram autorizadas expressamente para o ano de 2020 pela lei orçamental, mas, em 2021, tal como em 2020, o OGE voltou a omitir a estimativa das receitas não arrecadadas em resultado da atribuição de benefícios fiscais e não fiscais, o que motivou novamente uma recomendação da CdC para o passar a fazer. A CdC salientou que, à semelhança do que se verificou também com a CGE 2020, na CGE de 2021 apenas consta a informação sobre o imposto não cobrado pela Autoridade Aduaneira, enquanto que, sobre a Autoridade Tributária, apenas consta informação do imposto devido mas não cobrado em 2021, sobre a perda de receitas de 2016 a 2021, no valor de 30,3 milhões de dólares, não constando também as perdas de receitas relativas a Imposto devido, mas não cobrado pela Autoridade Tributária, em 2021, no valor de 250 mil de dólares a as perdas de receitas nos anos de 2014 e 2018 (no montante de 6,1 milhões de dólares), por benefícios fiscais concedidos a empresas, que apresentaram o Relatório do Rendimento Anual, excluindo-se as empresas com certificado de investidor que relatam os rendimentos anuais mas submeteram as declarações com rendimentos a zero, bem como o imposto de serviço das empresas com benefícios fiscais que relataram as suas declarações mensais com rendimentos a zero.

Salienta a CdC, na página 28 do RPCGE, que a nova Lei do Investimento Privado, a vigorar desde 1 de janeiro de 2018, prevê no n.º 2 do artigo 49.º a realização de uma auditoria anual aos certificados de investidor emitidos e aos acordos especiais de investimento celebrados antes da sua entrada em vigor, mas até final de 2021 nenhuma auditoria tinha sido realizada, o que suscitou uma outra recomendação para que seja realizada a auditoria anual aos certificados do investidor e aos acordos especiais de investimento de acordo com a referida lei.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Foi solicitada à TradeInvest Timor-Leste informação relativa ao acolhimento da recomendação 6 do RPCGE de 2018, que instava a que fosse realizada uma auditoria anual aos certificados do investidor, a qual respondeu que ainda não tinha realizado a auditoria identificada acima por causa do quadro epidemiológico nacional relacionado com o Covid-19, prevendo-se que a mesma viesse a ser realizada em 2022, no período compreendido entre junho a setembro.

Ainda no domínio da receita, a CdC analisou a execução orçamental da Receita Não Fiscal arrecadada pelas entidades autónomas em 2021, tendo concluído que ascenderam a 98,3 milhões de dólares, registando um aumento de 32 milhões de dólares face ao ano anterior (+48,2%).

O RPCGE 2021 refere que em 2021, as receitas arrecadadas, pela EDTL relativas ao fornecimento de energia elétrica, no valor de 12,1 milhões de dólares, representaram 12,3% das Receitas não Fiscais e 15,4% das receitas dos serviços da Administração Direta do Estado. Em comparação com o ano anterior as Receitas da EDTL sofreram uma diminuição cerca de 66%.

Segundo informação constante da CGE2021, a Receita cobrada pelos Serviços e Fundos Autónomos ascendeu a 18,6 mil dólares, sendo o CLN a entidade responsável pela maior fatia da receita arrecadada, seguindo-se a ANC e a APORTIL. Estas três entidades representaram em conjunto 83,9% da Receita não Fiscal arrecadada pelas 17 entidades autónomas listadas na Tabela 11 do RPCGE. Verificou-se, ainda, que em 2021 apenas foram registados 13 Serviços e Fundos Autónomos (SFA) na tabela II do OGE, tendo este número sofrido uma diminuição, comparativamente a 2020 (37 SFA).

Os recebimentos provenientes de empréstimos externos, ficaram-se pelos 22,5 milhões de dólares, sendo todos eles associados à execução de obras. Os contratos de empréstimo celebrados pelo Governo até à data, visam exclusivamente a construção, reabilitação e manutenção de estradas, abastecimento de água e saneamento, e o melhoramento e transformação de infraestruturas relacionadas com o ensino básico. Estes contratos são financiados pelo Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB, sigla em inglês), pelo Banco Mundial e pela *Japan International Cooperation Agency* (JICA).

Do total dos desembolsos efetuados durante o ano (22,5 milhões de dólares), 20 milhões de dólares destinaram-se a pagamentos efetuados e à amortização do valor do projeto, destinando-se os 2,5 milhões de dólares remanescentes ao pagamento de juros e de outros encargos com os empréstimos contraídos.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

7. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA DESPESA DO ESTADO

7.1. Despesas por categorias

O próximo Quadro, segrega as despesas do FCTL em recorrentes e de capital.

Quadro 5 – Execução orçamental do FCTL em 2021, por categoria económica

<i>Unid: milhões USD</i>					
Categories de Despesas	2021 Dotação inicial	Alterações Orçamentais (OGE 2021 Retificativo)	OGE 2021 Dotação final	Despesas realizadas em 2021	Taxa de execução OGE 2021
Salários e Vencimentos	240,70	10,50	251,20	225,80	89,9%
Bens e Serviços	405,80	195,20	601,00	412,30	68,6%
Transferências Públicas	700,20	-5,80	694,40	660,60	95,1%
Capital Menor	61,10	11,10	72,20	43,60	60,4%
Capital de Desenvolvimento	474,20	-75,70	398,50	102,60	25,7%
TOTAL	1.882,00	135,30	2.017,30	1.444,90	71,6%

Fonte: CdC, RPCGE 2021, pág. 38

O Fundo Consolidado de Timor-Leste (FCTL) engloba os serviços da Administração Direta do Estado, os Serviços e Fundos Autónomos (SFA), os Órgãos Autónomos e os Municípios, tendo a sua execução atingido uma despesa de 1.444,9 milhões de dólares, dos 2.017,3 milhões originalmente previstos, traduzindo uma execução orçamental de aproximadamente 71,6%.

A CdC assinala na página 121 do RPCGE que, tal como no ano anterior, em 2021 subsistem divergências entre os valores apresentados na Demonstração Financeira Consolidada (Tabela 53) e nos valores apresentados noutros mapas e declarações incluídos na CGE (Tabela 50), tanto ao nível das receitas (1,3 milhões de dólares) como das despesas (37,8 milhões de dólares). Tais divergências poderiam ser justificadas pelas operações de consolidação, porém a CGE não apresenta qualquer nota informativa sobre os procedimentos adotados para a consolidação de contas.

As alterações orçamentais (*virements*) registadas na terceira coluna quadro 5 anterior, no valor total de 135,3 milhões de dólares, envolveram todas as categorias de despesa, tendo a de Bens e Serviços sido a mais beneficiada pelas mesmas, com um aumento de 195,2 milhões de dólares; em contrapartida, a categoria de Capital de Desenvolvimento registou uma redução orçamental de 75,7 milhões de dólares.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

A CdC analisa a execução do FCTL na página 38 do RPCGE e compara-a com a do ano anterior, para concluir que a despesa do FCTL aumentou 326,1 milhões de dólares entre 2020 e 2021, e que as despesas nas categorias de Transferências Públicas e Capital Menor foram as que mais contribuíram para esse resultado, com aumentos percentuais de um ano para o outro a atingirem 69,9% e 725,5% respetivamente.

A maior fatia da despesa destinou-se à categoria de Transferências Públicas, com 660,6 milhões de dólares, o que representa 45,7% do total da despesa executada, com a sua taxa de execução a atingir 95,1%.

Quanto às despesas do FCTL executadas pela categoria de Salários e Vencimentos, não incluíram em 2021 as despesas de 86,3 milhões de dólares ocorridas com o pagamento de salários de assessores nacionais e internacionais, que como sempre, continuaram a ser financiadas através da categoria de Bens e Serviços.

As despesas com o pagamento de Salários e Vencimentos observaram um crescimento de 206,4 milhões de dólares, em 2020, para 312 milhões de dólares, em 2021, continuando a ultrapassar a capacidade de arrecadação da Receitas Domésticas (que se cifrou em 217,3 milhões de dólares no ano em apreço). No final de 2021, sem contar com a RAEOA e as empresas públicas, a CGE de 2021 revela que o Estado tinha ao seu serviço 56.423 funcionários, ou seja, mais 8.569 funcionários do que no ano anterior, quando reportou 47.845 funcionários. O Ministério da Educação, Juventude e Desporto, com 15.276 funcionários, e o Ministério do Interior, com 6.819 funcionários, foram os ministérios que mais funcionários públicos empregaram em 2021.

A CGE 2021 já inclui os funcionários temporários e os funcionários em regimes especiais, professores e pessoal de saúde dos Ministério da Educação, Juventude e Desporto, incluindo a SEJD, e o Ministério da Saúde. Porém, não apresenta todos os funcionários temporários e em regimes especiais da Procuradoria-Geral da República.

A CdC salienta também que existem dúvidas quanto aos 10.219 funcionários casuais reportados, sendo necessário esclarecer se se trata efetivamente de funcionários temporários, uma vez que os mesmos não foram englobados pela CGE no âmbito dessa categoria, sendo individualizados.

Quanto à execução da despesa do FCTL através da categoria de Bens e Serviços, registou uma taxa de 68,6 pontos percentuais, atingindo 412,3 milhões de dólares. Na categoria de bens e serviços, a despesa com a subcategoria de Materiais e Equipamentos Operacionais e de Consumo foi a que apresentou o valor mais



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

elevado (100,4 milhões de dólares) e uma taxa de execução de 65%. Do cruzamento dos dados registados no *FreeBalance* verificou-se que 75,9 milhões de dólares das despesas foram alocadas ao programa de Cesta Básica, ou seja, 76% do total executado. Da execução das rubricas de Bens e Serviços são de destacar as seguintes despesas:

- Despesas Operacionais - A dotação orçamental alocada à subcategoria de Despesas Operacionais foi de 43,7 milhões de dólares e apresentou uma taxa de execução de 73%. Da análise efetuada a estas despesas, verificou-se que foram realizados pagamentos ilegais aos funcionários do Secretariado dos Grandes Projetos (SGP);
- Serviços Profissionais: O total de funcionários contratados, por classificação orgânica, em 2020 e 2021, atingiu cerca de 3.419, sendo composto por 2.123 funcionários dos Serviços da Administração Direta do Estado, 1.290 funcionários das Agências Públicas, incluindo Órgãos Autónomos, e por seis funcionários dos Municípios. Comparativamente ao ano anterior, em 2021 os funcionários contratados aumentaram 46,1%.

De acordo com os dados fornecidos pelo Ministério da Finanças, em 2021, dos 2.030 funcionários contratados, 1.630 diziam respeito a funcionários nacionais e 400 a assessores internacionais.

A maior parte dos funcionários contratados dizem respeito à UNTL, que tinha ao seu dispor 305 funcionários (representando 15% do total), ao Ministério da Educação, Juventude e Desporto (incluindo SEJD), com 207 funcionários, e ao Ministério do Ensino Superior, Ciência e Cultura (incluindo SEAC), com 139 funcionários, representando os dois últimos, 11,6% e 7%, respetivamente do total dos funcionários contratados.

- Outros Serviços Diversos: as despesas incluídas nesta subcategoria, registaram em 2021, 83,1 milhões de dólares, atingindo uma taxa de execução de 68%. Comparativamente ao ano de 2020 (42,9 milhões de dólares) registaram um aumento de cerca de 40,2 milhões de dólares, ou seja, quase que duplicaram. Este tipo de despesas foi responsável por 71,3% do total de despesa em análise, que atingiu a 58,9 milhões de dólares, seguindo-se as despesas com Serviço de *Catering*, com um peso de 16,6% no total de 13,7 milhões de dólares.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

O RPCGE 2021 salienta que, numa análise realizada às entidades que obtiveram a maior taxa de execução, se constatou a utilização de verbas de Outros Serviços e de Serviços Diversos para a realização de despesas não enquadráveis no conceito de despesa pública pelas seguintes entidades:

- a) SAMES, valor de 2.498 dólares, para a compra de “*nasi kotak, bakso, bolos, bebidas e a kontribuisaun sentidu kondolensia ba Ministra Saúde nia aman matebian*”, no valor de 250 dólares.
- b) O Secretariado da Igualdade e Inclusão pelo valor de 4.576 dólares para as despesas de compra de “*nasi kotak, bakso, bolos, bebidas, shampoo, pepsodent, citra, marina, mentos, you C 100, wall's cornetto e susu ben pharmaton*”.

Por seu turno, o Centro Logístico Nacional (CLN), através do programa “Cesta Básica”, procedeu ao pagamento de despesas com camionetas, seguranças e carregamento e descarregamento de produtos locais em Viqueque sem contrato, no valor total de 99.514 dólares.

O RPCGE 2021 vem uma vez mais chamar a atenção para os pagamentos suplementares indevidos pagos aos trabalhadores afetos ao processo de preparação do OGE e do fecho da CGE através de Decretos do Governo, esclarecendo que esses pagamentos não respeitaram o princípio da legalidade, e que a atribuição daquele suplemento não tem previsão legal, violando a necessária precedência de lei. Não está em causa a competência do Governo para a criação e atribuição de novos suplementos, refere a CdC, uma vez que o Parlamento na sua Lei claramente o prevê. A ilegalidade deriva do instrumento normativo escolhido pelo governo na atribuição do Suplemento, um regulamento administrativo quando a matéria, pela sua inovação, obrigaria fazer a utilização dos poderes legislativos do órgão com a emissão de um Decreto-Lei.

Por seu turno, a categoria de Transferências Públicas do FCTL, que engloba as despesas a suportar por verbas do OGE com os apoios concedidos direta ou indiretamente pelo Estado a título de pagamento de benefícios pessoais e concessões públicas, conforme dispõe o Decreto do Governo n.º 1/2009, de 18 de fevereiro, abarca também o pagamento de juros de empréstimos e outros pagamentos relacionados, bem como o reembolso de capital de empréstimos. Estas situações já tinham ocorrido anteriormente tendo sido alvo de recomendações da CdC.

As Subvenções Públicas são reguladas pelo Decreto do Governo n.º 14/2020 sobre a Execução do Orçamento Geral do Estado para 2021. O Governo conseguiu executar 95,1% da dotação que lhe foi



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

destinada para 2021, atingindo a mesma 660,6 milhões de dólares americanos. Essa despesa traduz um aumento de gastos de 271,8 milhões de dólares relativamente ao ano anterior (+69,9%). A causa do crescimento ficou essencialmente a dever-se ao aumento do valor das concessões públicas operadas a partir do FCTL para a EDTL, Segurança Social, Timor Gap e Be'e TL, de acordo com a listagem das entidades que em 2021 beneficiaram de concessões públicas mais avultadas, disponibilizada na página 63 do RPCGE.

No OGE, as dotações destinadas a suportar as despesas com Capital Menor assumiram um caráter residual em 2021, representando somente 3% da dotação orçamental do FCTL. A execução desta categoria de despesa situou-se em 60,3%, com um valor de 43,6 milhões de dólares, e visou maioritariamente a aquisição de veículos, equipamento informático, outros equipamentos diversos e mobiliário.

No que concerne às despesas realizadas pela categoria de Capital de Desenvolvimento do FCTL, os investimentos atingiram 102,6 milhões de dólares no ano em análise, o que traduz a uma taxa de execução de 25,7 pontos percentuais. Desse montante, 80,6 milhões de dólares destinaram-se a financiar programas de investimento do Fundo de Infraestruturas; no entanto, registou uma diminuição de 46% face ao ano de 2020 (138,7 milhões de dólares).

A lei do OGE de 2021 aprovou uma dotação de 21,5 milhões de dólares para a Reserva de Contingência, um montante significativamente abaixo do limite máximo de 5% do total da despesa do OGE imposto pela Lei do Orçamento e Gestão Financeira. Refere o RPCGE2021 que a CGE de 2021 não apresenta informação sobre os detalhes das despesas de contingência, incumprindo com o estabelecido na LOGF, ao contrário dos anos anteriores. Durante o ano de 2021 foram realizadas despesas através da Reserva de Contingência que não se enquadram no conceito de “despesas não previsíveis e inadiáveis”, no valor total de 729 mil de dólares pelas entidades seguintes:

- Foram efetuados pagamentos de despesas com viagem ao estrangeiro (*perdiem*) pelo Ministério da Justiça, no valor de 56,3 mil de dólares
- Foi realizada a aquisição de materiais para a eleição presidencial (primeira e segunda volta) e a aquisição de Bandeira RDTL, pelo Ministério da Administração Estatal, no valor de 672,8 mil de dólares.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

O pagamento de todas as despesas realizadas através da dotação de contingência, enquadram-se nas obrigações e atividades do dia-a-dia das instituições, e a necessidade da sua realização era conhecida por parte das entidades públicas, pelo que os respetivos encargos deveriam ter sido adequados e atempadamente orçamentados aquando da elaboração da proposta de OGE nas respetivas categorias de despesa, não se justificando a ocorrência deste tipo de despesa.

A situação é recorrente, levando a CdC a reiterar duas das suas recomendações de anos anteriores, com vista à correção da situação e a análise mais criteriosa e seletiva da parte do Ministério das Finanças, relativamente aos pedidos de utilização de verbas de contingência.

7.2. Despesas por Classificação Orgânica

Para além de apreciar a despesa pública do FCTL na ótica da categoria económica, a CGE e o RPCGE analisam-na também à luz da **classificação orgânica** que a desdobra em Administração Direta do Estado, Agências Públicas Autónomas e Municípios, dedicando-lhe a CdC as páginas 67 e 68 do RPCGE. O quadro seguinte resume a informação prestada pela CdC na Tabela 19 da página 67 do seu relatório e parecer:

Quadro 6 – Execução orçamental do FCTL em 2021, por Classificação Orgânica

Unid. milhões USD

Classificação das Entidades englobadas no FCTL	Orçamento Inicial do FCTL 2021	Alterações Orçamentais em 2021 (Virements)	Orçamento Final FCTL 2021	Execução do FCTL em 2021 (Pagamentos)	Taxa de Execução do FCTL
Administração Direta do Estado	1.209,1	-39,3	1.154,2	979,3	84,8%
Agências Públicas Autónomas	615,0	39,1	808,5	420,8	68,4%
Municípios	57,0	0,2	54,5	46,1	95,7%



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Total Despesa FCTL	1.882,0	0,0	2.017,3	1.446,2	71,7%
---------------------------	----------------	------------	----------------	----------------	--------------

Em 2021, a despesa realizada pelos Serviços da Administração Direta do Estado, aqueles que não têm autonomia administrativa e financeira, atingiu 979,3 milhões de dólares e representou 84,8% dos gastos totais do FCTL, acusando um aumento de gastos de 44,0% face ao período homólogo. Com uma dotação inicial de 1.209,1 milhões de dólares aprovada para o ano 2021, o conjunto dos Serviços da Administração Direta do Estado, que inclui as Dotações para todo o Governo, viu o seu orçamento ser reduzido durante o ano para 1.154,2 milhões de dólares, através de alterações orçamentais que visaram reforçar a dotação das Agências Públicas Autónomas e dos Municípios.

A CdC desagrega a execução orçamental de todos os Serviços da Administração Direta do Estado na Tabela 20 do RPCGE, comparando-a também com a execução do ano anterior. As entidades que atingiram taxas de execução mais elevadas foram o Ministério do Petróleo e Recursos Minerais (99,2%), seguido pelo Ministério para Assuntos dos Combatentes da Libertação Nacional (97,3%) e pelo Ministério da Educação, Juventude e Desporto (96,1%). No extremo oposto, as taxas de execução orçamental mais baixas foram registadas no Ministério do Planeamento e Ordenamento (55,3%), nas Dotações para Todo Governo (67,2%) e no Ministério da Agricultura e Pescas (67,8%).

Quanto às despesas das Agências Públicas Autónomas, incluindo as do Fundo COVID-19 e do Fundo de Infraestruturas (SFA e Órgãos Autónomos), totalizaram despesas num montante de 420,8 milhões de dólares de um orçamento aprovado de 808,5 milhões de dólares. A taxa de execução não foi além dos 52%, sendo o Fundo COVID-19 a entidade que mais despesas apresentou, perfazendo 205,8 milhões de dólares, equivalente a uma taxa de execução de 71,6% e representando 48,9% da despesa total das Agências Públicas Autónomas em 2021.

Seguidamente, em termos de entidades com maior dimensão, segue-se o Fundo das Infraestruturas, com orçamento de 280,9 milhões de dólares, com uma despesa de 80,6 milhões de dólares (19,2% do total e taxa de execução de 28,7%) e a RAEOA, com um orçamento de 97,8 milhões de dólares, com uma despesa de 24,4 milhões de dólares (5,8% do total e taxa de execução de 25%).



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

7.3. Despesas por Funções

Conforme atrás referido, no capítulo da despesa, a CGE de 2021 reporta a despesa orçamentada e realizada em 2021, por categoria e por classificação das funções do Estado (classificação funcional).

Para o ano financeiro de 2021, conforme indica o livro orçamental n.º 1 (página 25), a despesa pública excluindo as despesas com a Segurança Social e o desembolso de empréstimos, foi estimada em 2.030,0 milhões de dólares americanos e distribuída pelas diversas funções do Estado, a saber: Serviços Públicos Gerais, Assuntos Económicos, Proteção Social, Saúde, Ordem Pública e Segurança, Educação, Defesa, Habitação e Comunidade, Lazer, Cultura e Religião, Proteção Ambiental e Outros. As despesas públicas em dinheiro atingiram 1.455 milhões de dólares americanos no ano 2021.

A informação relacionada com a correspondente execução orçamental, é detalhada nas páginas 12 e 13 da CGE, e mais à frente na página 254 (Declaração 3) desse documento, não existindo informação relativa ao valor orçamentado por função, de modo que fosse possível obter a taxa de execução por cada função. De acordo com a informação obtida na CGE 2021, o setor dos Serviços Públicos foi o que apresentou a maior execução com 620,4 milhões de dólares, o que representou 42,6% da despesa global, seguindo-se a Proteção Social, a Saúde, Educação e a Ordem Pública e Segurança, como se pode ver Declaração 3, página 254 da CGE 2021.

7.4. Fundo COVID-19

A apreciação da CdC sobre a execução orçamental do Fundo COVID-19 no ano 2021 é apresentada nas páginas 133 a 136 do RPCGE 2021, tendo como referência a CGE 2021 preparada pelo Ministério das Finanças, que inclui as demonstrações financeiras do Estado.

A execução orçamental do Fundo COVID-19 é tratada nas páginas 33 a 38 da CGE 2021, surgindo as demonstrações das receitas e os pagamentos de caixa que lhe respeitam mais à frente, na página 51 do documento. Uma nota sobre esta matéria, a Nota 33 às Demonstrações Financeiras do Fundo COVID-19, foi incluída pelo MF nas páginas 197 e seguintes da CGE 2021.

O Fundo COVID-19, um fundo autónomo dotado de autonomia administrativa e financeira, foi criado pela Lei n.º 2/2020, de 6 de abril, com o objetivo de financiar medidas de prevenção e mitigação do COVID-19.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

O processo de distribuição das verbas alocadas ao mesmo foi liderado pelo Centro Integrado de Gestão de Crise, em consulta com os ministérios e instituições relevantes envolvidas, sendo gerido por um Conselho de Gestão constituído pelos Ministros das Finanças, da Saúde e dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, e presidido pelo primeiro.

O OGE atribuiu ao Fundo COVID-19 uma dotação orçamental de 287,6 milhões de dólares para o ano 2021. A distribuição da mesma por três programas e 11 subprogramas do fundo, assim como as alterações orçamentais realizadas durante o ano, encontra-se resumida na tabela 11 da página 34 e 35 da CGE 2021. Na realidade, somente o Programa 508 – Prevenção e Mitigação do COVID-19 composto por oito subprogramas apresentou despesas no âmbito do Fundo.

Durante o ano 2020 foram depositados na conta bancária do Fundo 185 milhões de dólares provenientes de uma transferência extraordinária do Fundo Petrolífero. Atendendo a que o MF tomou a decisão de não transferir para o Fundo COVID-19 a totalidade da verba que lhe foi atribuída pelo OGE de 2021 para a cobertura das despesas desse ano, ficaram em falta 102,6 milhões de dólares, o que reduziu a receita efetiva do Fundo COVID-19 a 185 milhões de dólares, ou seja, a somente 64% do financiamento previsto para esse ano.

Na Nota 33 à CGE 2021 (páginas 197 a 206), o Ministério das Finanças lista e descreve os pagamentos e recebimentos em dinheiro, movimentados em 2021 através da conta do Fundo COVID-19 aberta junto do Banco Central de Timor-Leste, gerida e operada pelo Conselho de Gestão do Fundo COVID-19. Nessa Nota, são igualmente identificadas pelo MF as 15 entidades governamentais que em 2021 recorreram a verbas do Fundo e apresentada a decomposição dos gastos ocorridos no âmbito dos vários subprogramas e atividades nele inscritas. A execução das despesas em dinheiro ficou-se por 202,5 milhões de dólares, o correspondente a 70% da dotação do Fundo aprovada pelo PN para o ano 2021. Na Tabela 54 da página 133 e 134 do RPCGE, a CdC assinala todos os pagamentos efetuados em 2021 pelo Fundo Covid-19 através dos seus vários programas e subprogramas.

O saldo orçamental do Fundo COVID-19 disponível à data de 31 de dezembro de 2021, ascendia 85,1 milhões de dólares. No entanto, a quantia em dinheiro depositada em caixa, na conta bancária do Fundo era de apenas 17,7 milhões de dólares, pelo fato de terem ficado por transferir da conta do Tesouro, 102,6 milhões de dólares, conforme já referido.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Criado em 2020, no âmbito do Fundo COVID-19, o Programa Moratória de Crédito beneficiou em 2021 de um orçamento de 2,0 milhões de dólares, para a implementação do Programa Moratória de Crédito, tendo este valor sido transferido para o Banco Central de Timor-Leste, e, conforme a informação que consta na CGE, até 31 de dezembro de 2021 haviam beneficiado desse programa 10.216 devedores e gastos 1,3 milhões de dólares. Sobre o valor remanescente de 0,7 milhões de dólares a CGE não fornece qualquer informação.

O diploma que criou o Programa de Moratórias (DL n.º 22/2020) estipula que compete ao BCTL reportar mensalmente ao Ministro das Finanças e ao Ministro Coordenador dos Assuntos Económicos a implementação da moratória estabelecida, prestando informação atualizada sobre o número de interessados admitidos, os contratos abrangidos e os montantes objeto de diferimento e, ainda prestar contas sobre o apuramento e pagamento das compensações aos financiadores.

A CdC refere que foi devolvido pelo BCTL no ano 2021, o valor de 4,3 milhões de dólares referente ao saldo não utilizado no ano 2020, o que não é verdade. Este montante foi transferido para o fundo COVID-19 na primeira alteração do OGE 2020, para pagar despesas incorridas com o Programa da Cesta Básica. Esta informação não se encontra, contudo, refletida na execução orçamental do Fundo Covid-19, conforme reparo da CdC em sede do seu RPCGE 2021, tendo este valor sido considerado como despesa realizada pelo Fundo.

A CdC refere igualmente que é fornecida na CGE 2021 informação de que, do valor global pago em 2020 a título de “subsídios às famílias” (62,9 milhões de dólares), foram posteriormente devolvidos em 2021, 43,0 mil dólares, por 217 famílias inelegíveis (por os seus rendimentos mensais serem superiores a 500 de dólares). Contudo este valor não foi transferido pelo BNCTL para o BCTL, como deveria, para ser incluído no Saldo de Caixa do Fundo Covid-19 do ano 2021.

Nas conclusões que apresenta na página 160 do RPCGE 2021, a CdC resume a sua apreciação sobre a execução orçamental da receita e despesa do Fundo COVID-19 no ano em apreço, salientando, no final, que a análise da legalidade e regularidade das transferências ao Fundo Covid-19, bem como o cumprimento pelas partes dos apoios da prevenção e mitigação do combate à pandemia Covid-19 se encontra em fase de verificação no âmbito de uma auditoria da CdC ao Fundo Covid-19 anos de 2020 a 2021.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

7.5. Fundo das Infraestruturas

No OGE e na CGE de 2021, o Fundo Autónomo de Infraestruturas (FI) integra o FCTL. Em termos de classificação orgânica, o mesmo é considerado uma Agência Pública Autónoma.

O OGE destinou ao FI uma dotação de despesa de 280,8 milhões de dólares para o ano 2021, da qual 70,7 milhões a ser financiada por empréstimos externos. Dessa dotação, o FI executou somente 80,6 milhões de dólares (29%), registando um desempenho mais modesto que no ano anterior, com uma diminuição de 46% face ao ano de 2020 (138,7 milhões de dólares). Quanto à componente de despesa financiada por empréstimos, apenas executou 22,5 milhões de dólares (32%) do desembolso de 70,7 milhões de dólares previsto no OGE.

A CdC decompõe a execução orçamental do FI por programas (incluindo os financiados por empréstimos), na tabela 23 nas páginas 73 e 74 do RPCGE. Verifica-se que, no FI, o Programa de Estradas foi por si só, responsável por 50,1% da despesa total do Fundo, com um valor de despesa executada de 40,4 milhões de dólares. Caso se considere a soma do valor do Programa de Estradas com o investimento realizado pelos Empréstimos (22,4 milhões de dólares), conclui-se que foram investidos um total de 62,8 milhões de dólares na construção, reabilitação e manutenção de estradas, o que representa mais de metade (78%) do total da despesa realizada pelo FI em 2021, destinando-se apenas 22% do total da despesa do FI a outros projetos.

A CdC salienta também que a CGE 2021 volta a não incluir informação sobre a componente do FI executada pelos programas cofinanciados por empréstimos, informação essa que consta do Relatório Anual do FI para 2021.

Em termos de taxa de execução, os programas que apresentaram a maior taxa de execução no Fundo de Infraestruturas, foram o Programa de Setor Financeiro e o Programa da Administração do CAFI, atingindo os 88 % e 87% respetivamente.

A CdC assinala que até o final do ano de 2021, foram aprovados no âmbito do Programa de Infraestruturas, um total de 358 projetos, realizados 287 procedimentos de aprovisionamento por ajuste direto, e que, no programa de Estradas, 131 contratos foram adjudicados por ajuste direto, tendo apenas para um recorrido ao procedimento de concurso público nacional. No programa da Eletricidade, todos os 85 contratos



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

celebrados foram adjudicados por ajuste direto e apenas um através de concurso público internacional. Até ao final do ano de 2021, os contratos celebrados atingiram um valor total de 2.070 milhões de dólares. A maior fatia desta despesa correspondeu aos contratos adjudicados por concurso público internacional (1.561,3 milhões de dólares), logo seguido pelos contratos por ajuste direto, cujo valor ascendeu a 483,5 milhões de dólares.

A dívida não financeira acumulada pelo Fundo das Infraestruturas, ascendia a 1.256 milhões de dólares no final de 2021; contudo, em sede do exercício de contraditório, o MF não justificou à CdC o motivo da não inclusão dessa dívida não financeira na CGE 2021 apresentada.

O RPCGE 2021 faz referência ao pagamento de contribuições pelo falecimento de familiares dos funcionários do Secretariado dos Grandes Projetos no valor total de 1.500 de dólares, ao incumprimento do n.º 3 do artigo 35.º do Decreto de Execução Orçamental e identifica também pagamentos com a compra de artigos de Natal e a realização de festas de Natal, com a atribuição de senhas (*voucher*) aos funcionários do SGP, no valor total de 11.400 de dólares, iniciativas essas que carecem de base legal.

7.6. Municípios

Relativamente aos Municípios, criados pela Lei n.º 11/20019, de 7 de outubro, tiveram uma pequena dimensão orçamental no OGE 2021, sendo, no conjunto, responsáveis por um orçamento de 54,5 milhões de dólares, com os gastos a atingirem apenas 46,1 milhões de dólares. A despesa executada pelos 12 Municípios registou, ainda assim, um aumento de 11,5 milhões de dólares relativamente ao ano anterior, correspondendo a uma variação de +33,3%. A CdC desagrega a execução orçamental dos 12 Municípios, na tabela 22 da página 72 do RPCGE.

7.3. RAEOA

O Orçamento de Receitas e Despesa da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno (RAEOA) foi aprovado pela lei do OGE 2021, que lhe atribuiu uma dotação de 127 milhões de dólares para o financiamento das despesas da Região no ano financeiro 2021. A decomposição das despesas e receitas da RAEOA-ZEESM é fornecida pela Tabela IV e V do Anexo I à Lei n.º 14/2020, OGE 2021.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

A única referência de destaque feita pelo MF, na CGE, às contas da RAEOA, consta da página 24 do documento; ali o MF justifica que no ano 2021 nenhuma verba inscrita no Orçamento da Administração Central foi transferida para a Região através da categoria de transferências públicas, devido ao avultado saldo de tesouraria acumulado nas contas da RAEOA no final de 2020. E, sobre as contas da RAEOA, o MF limita-se a fornecer uma tabela indicativa das receitas e despesas que compara a execução de 2021 com a do ano anterior, nas páginas 177 e 178 da CGE, “Nota 15” às demonstrações financeiras do Estado.

Por contraste à abordagem simplista utilizada pelo MF, a CdC analisa com algum detalhe as demonstrações financeiras da RAEOA de 2021, nas páginas 106 a 112 do RPCGE. Mais à frente nas páginas 212 a 216 do mesmo relatório e parecer, a CdC inclui cópia das respostas fornecidas pelo Presidente da Autoridade da RAEOA, no uso do direito ao contraditório sobre as demonstrações financeiras da Região.

Quadro 7 – Receitas cobradas pela RAEOA em 2021:

Unid: milhares de dólares

Descrição	2020	2021	Variação (valor)	Variação (%)
Receitas Fiscais: Imposto sobre Mercadorias	108,7	122,1	13,4	12%
Receitas Fiscais: Outros Impostos	507,5	453,4	-54,1	-11%
A. Total Receitas Fiscais	616,2	575,5	-40,7	-7%
B. Receitas não Fiscais	257	363,3	106,3	41%
C. = (A. + B.) Receitas cobradas em nome do Estado	873,2	938,8	65,6	8%
D. Receitas próprias da RAEOA	2.574,0	535,1	-2.038,9	-79%
Total	3.447,2	1.473,9	-1.973,3	-57%

Fonte: RPCGE 2021, Cd, pág. 108

Segundo o RPCGE, as receitas cobradas pela RAEOA em 2021 atingiram 1,479 milhões de dólares, dos quais 938,8 mil dólares dizem respeito a receitas cobradas em nome do Estado, e 535,1 mil dólares a receitas próprias da Região. Verifica-se uma diminuição significativa das receitas globais cobradas comparativamente ao ano anterior, refletindo uma redução de 2,0 milhões de dólares (-57%), em virtude da diminuição das receitas próprias arrecadadas (-79,2%) e das receitas fiscais cobradas (-6,6%). Contrariamente, a receita não fiscal da RAEOA registou em 2021 um aumento de 41,4%. A Receita não



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Fiscal cobrada pela RAEOA em 2021, inclui 363,3 mil dólares de receitas que não foram depositadas na conta do Estado como deviam.

Quadro 8 – Despesas executadas pela RAEOA em 2021:

Unid: milhões dólares

Categoria de Despesas	2020	2021		Variação da execução 2021-2020 (em valor)	Variação 2021-2020 (%)	
	Execução orçamental da RAEOA em 2020	Dotação Orçamento da RAEOA 2021 (final)	Execução Orçamental 2021 (valor)			Execução Orçamental 2021 (%)
Salários e Vencimentos	7,7	11,1	8,6	77,5%	0,9	11,7%
Bens e Serviços	8,7	23,8	9,5	39,9%	0,8	9,2%
Transferências Públicas	1,3	4,3	1,5	34,9%	0,2	15,4%
Capital Menor	0	2,4	0,4	16,7%	0,4	
Capital de Desenvolvimento	5,9	85,5	5,0	5,8%	-0,9	-15,3%
Fundo de Contingência	0,0	0,0	0,0	0,0%	-	0,0%
Fundo Especial Desenvolvimento (FED)	0,0	0,0	0,0	0,0%	-	0,0%
Fundo Contingência	0,0	0,0	0,0	0,0%	-	0,0%
Total	23,7	127,0	25,0	19,7%	1,4	5,9%

Fonte: RPCGE 2021, Cd, pág. 110 e 111

Do orçamento final da RAEOA para 2021, de 127 milhões de dólares, as despesas realizadas nesse ano somaram apenas 25 milhões de dólares, correspondendo a uma taxa de execução de 19,7% do total de orçamento alocado, registando-se ainda assim um aumento de 5,7% face à execução do ano anterior.

Sobre os saldos de tesouraria acumulados pela RAEOA a 31 de dezembro de 2021, a CGE apenas fornece na Nota 15 da página 178, a informação que se apresenta no Quadro seguinte:

Quadro 9 - Composição do saldo acumulado pela RAEOA em 31 de dezembro 2021 (milhões de dólares)

Composição do saldo acumulado pela RAEOA em 31 de dezembro de 2021 (milhões de dólares)

Saldos da RAEOA em dinheiro a 31.12.2021	2021
Fundo Especial de Desenvolvimento	17,290
Fundo COVID-19	1,306



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Fundo COVID-19/Cesta Básica	0,185
Programa Saúde na Família	0,08
Recursos recebidos do Setor Público ME	0,163
Garantias e obrigações por pagar	10,098
Depósitos de caução	0,200
Depósitos em garantia (conta <i>escrow</i>)	0,273
Receitas a serem transferidas para o FCTL	0,376
Total de receitas acumuladas pela RAEOA no final de 2021	29,900

O RPCGE 2021 destaca que à semelhança dos anos anteriores a Nota 15 da CGE 2021, apenas indica que os saldos de tesouraria da RAEOA ascendiam, no final do ano, a 186,5 milhões de dólares, tendo diminuído 7,8 milhões face ano de 2020 (194,3 milhões de dólares) contudo, não fornece qualquer informação adicional sobre a sua decomposição.

A informação respeitante aos saldos de tesouraria acumulados nas contas da RAEOA é manifestamente insuficiente, visto não decompor o valor do saldo global reportado pela própria RAEOA perfazendo 186,5 milhões de dólares, e evidenciar somente a origem de 29,9 milhões desse saldo global, nem reportar também o saldo depositado na conta do Fundo Especial de Desenvolvimento (FED), à data de 31 de dezembro de 2021.

Da escassa informação sobre as contas da RAEOA de 2021 a que conseguiu aceder, a Comissão C destaca as seguintes questões relacionadas com a execução orçamental das suas receitas e despesas, acumulação de saldos de gerência, dívidas não financeiras, etc.:

- ✓ Desde o seu estabelecimento em 2015, a RAEOA tem vindo a acumular elevados saldos de tesouraria. A CGE assegura que no final do ano 2021 a RAEOA contabilizava nas suas contas bancárias 186,5 milhões de dólares, isso sem contar com o saldo acumulado no Fundo Especial de Desenvolvimento (FED). Contudo, a CGE apenas reporta a origem de uma pequena percentagem do valor, correspondente a 17,3 milhões de dólares.
- ✓ Desconhece-se o saldo acumulado pela RAEOA no seu FED, à data de 31 de dezembro de 2021.
- ✓ Nem a CGE nem o RPCGE fazem qualquer referência ao montante da dívida não financeira acumulada pela RAEOA até ao final de 2021, nem ao volume de adiantamentos por regularizar.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

- ✓ A CdC sublinha uma vez mais, no RPCGE 2021, que se aplicam à RAEOA a lei do Orçamento e da Gestão Financeira (LOGF), a lei do OGE e os Decretos de Execução Orçamental, em que os artigos 44.º e 45.º exigem ao Governo a apresentação ao Parlamento Nacional de relatórios sobre a evolução do orçamento nos primeiros três, seis e nove meses de cada ano financeiro e o Relatório final sobre o orçamento.
- ✓ Na tabela 44 da página 108 do seu RPCGE, a CdC traça o panorama da receita fiscal e não fiscal cobrada pela RAEOA em 2021 e compara-a com a execução verificada em 2020. A cobrança de receitas fiscais foi extremamente modesta em 2021, atingindo 575 mil dólares, enquanto o volume de receitas não fiscais cobradas foi ainda mais reduzido, situando-se em 363 mil dólares.
- ✓ A quebra verificada no volume global das receitas cobradas pela RAEOA no ano 2021 comparativamente às cobradas no ano anterior, foi de cerca de 535 mil dólares (-79,2%), refletindo esse valor a redução sofrida tanto na cobrança da receita fiscal como da não fiscal.
- ✓ Apesar de ter sido criada em 2015, a RAEOA continua sem dispor de um regime financeiro e um regime fiscal tributário próprios, apesar de o MF ter assumido o compromisso de apoiar a Região na preparação dessa legislação.
- ✓ O RPCGE denuncia que 363,3 mil dólares obtidos com a cobrança de receitas não fiscais, pela RAEOA, em nome do Estado, não foram até à data depositados pela RAEOA na conta do Tesouro, uma situação recorrente já também identificada pela CdC nas contas da Região de 2018, 2019 e 2020, o que contraria o disposto no n.º 2 do artigo 13.º da Lei de Orçamento e Gestão Financeira (LOGF). Tratando-se a RAEOA de uma entidade pública, até que disponha de um regime financeiro e de um regime fiscal tributário próprios, é-lhe exigido que proceda ao depósito da totalidade das receitas que cobra em nome do Estado em contas bancárias oficiais e que subsequentemente proceda à transferência das mesmas para a conta do Tesouro, o que não se tem verificado nos últimos exercícios. A situação levou a CdC inclusivamente a formular uma recomendação sobre o assunto, a recomendação n.º 27, com vista à regularização do procedimento.
- ✓ De uma dotação de despesas aprovada para a RAEOA para o ano 2021, no montante de 127 milhões de dólares, a Região executou somente 25 milhões, correspondendo essa execução a uma taxa de 19,7%;



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

- ✓ A RAEOA dispõe de um regime de aprovisionamento próprio aprovado pelo DL n.º 28/2014, sendo-lhe subsidiariamente aplicáveis as normas gerais dos Regimes Jurídicos de Aprovisionamento e dos Contratos Públicos. O regime especial de aprovisionamento da RAEOA não prevê um valor para a solicitação de cotações (RFQ), aplicando-se por isso, a essas situações, o regime geral de aprovisionamento. Atendendo a que a RAEOA recorreu a solicitação de cotações para adjudicar para contratos de valor individual superior ao estipulado no regime geral, fixado em 100 mil dólares, violou o Regime Jurídico de Aprovisionamento em cinco contratos celebrados com fornecedores de Bens e Serviços.

7.5. SEGURANÇA SOCIAL

A dotação orçamental das receitas da Segurança Social (SS) aprovada pelo Parlamento Nacional para o ano 2021, igualou a dotação do respetivo Orçamento de Despesas no montante de 177,6 milhões de dólares. O Orçamento da Segurança Social (OSS) foi aprovado pelo artigo 16.º da lei do OGE 2021 e em conformidade com as Tabelas VI e VII do Anexo I anexas a esse diploma.

Conforme revela a Tabela VI do Anexo I da Lei do OGE 2021, o Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) incorporou no orçamento de receita da Segurança Social (SS), para o ano 2021, o saldo de gerência acumulado pelo sistema da SS até final de 2020, no valor de 95 milhões de dólares, aproximadamente.

As demonstrações financeiras da Segurança Social relativas a 2021 e uma breve análise sobre as mesmas, fazem parte do documento Relatório e Conta de Segurança Social de 2021, tendo sido incluídas pelo Ministério das Finanças na CGE 2021 apresentada pelo Governo ao Parlamento Nacional.

A Conta da Segurança Social de 2021 incorpora as demonstrações financeiras de dois institutos públicos: o Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) e o Fundo de Reserva da Segurança Social (FRSS), atinentes a esse ano financeiro.

As demonstrações financeiras do Estado de 2021 correspondem grosso modo à CGE 2021 e englobam as demonstrações financeiras da Segurança Social nas páginas 43 a 44 do documento. Sobre elas recai a apreciação da Câmara de Contas nas páginas 113 e 116 do RPCGE 2021, uma vez que a fiscalização financeira e patrimonial do INSS é também assegurada, nos termos da lei, pela CdC.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

A execução orçamental da receita da SS atingiu em 2021 o valor de 161,6 milhões de dólares, ficando 9% aquém das previsões orçamentais, enquanto a execução da despesa da SS se situou em 43,8 milhões de dólares, com uma taxa de execução de 24,7%. A quase totalidade da receita da Segurança Social é consignada por lei ao pagamento das despesas do regime não contributivo e do regime transitório da Segurança Social, sendo as despesas de administração financiadas em 2021 por transferências do Fundo Consolidado de Timor-Leste (FCTL). Entre as receitas e as despesas efetivas estimou-se um saldo efetivo de 33,9 milhões de dólares que, em conjunto com o saldo transitado do ano de 2020 no valor de 95,3 milhões de dólares, deveriam reverter para o FRSS.

Em 2021, o sistema da Segurança Social, para além de implementar as suas atividades normais e rotineiras a serem financiadas pelo seu orçamento próprio, ficou também responsável pela implementação de um pacote de medidas extraordinárias de apoio à economia, aprovadas pelo Governo no quadro da pandemia COVID-19, que não foram inscritas no OSS. Com efeito, as despesas relacionadas com esse pacote de medidas foram financiadas e registadas como execução orçamental e contabilística do Fundo COVID-19 e apenas registadas como operações de tesouraria extraorçamentais no Relatório da Conta da Segurança Social. O RPCGE 2021 da CdC assinala, e bem, à semelhança do que verificou no ano anterior, que essa informação, relevante para a análise da execução do Fundo COVID-19 no ano 2021, foi suprimida dos Relatórios de Execução do Fundo COVID-19 preparados pelo Ministério das Finanças, não constando, igualmente, da CGE 2020. A forma incorreta como foram contabilizadas as despesas, por contrariarem o princípio orçamental da especificação (artigo 7.º da LOGF) suscitou da parte da CdC uma recomendação ao Governo.

Em 2021 o Fundo de Reserva da Segurança Social ainda não se encontrava em funcionamento e não tinha havido lugar ao início efetivo da capitalização das verbas acumuladas no FRSS.

O RPCGE 2021 refere que os membros do Comité de Investimento ainda não foram nomeados e que também não foi criado “o serviço do FRSS que se ocupará do trabalho técnico necessário”. No entanto, o FRSS contou, em 2021, com a assessoria de um perito especializado contratado (internacional). Foram igualmente realizadas negociações tendo em vista a eventual contratualização da gestão operacional do FRSS. Esse trabalho seria concluído em 2022, pelo que, em 2021 não houve ainda lugar ao início efetivo da capitalização das verbas acumuladas no FRSS.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

8. SITUAÇÃO DE TESOURARIA DO ESTADO A 31 DE DEZEMBRO DE 2021

A Tesouraria do Estado compreende os movimentos dos fundos públicos, enquanto os saldos de Tesouraria do Estado no final de cada ano englobam os saldos das contas bancárias oficiais abertas no BCTL e junto dos bancos comerciais, os adiantamentos em dinheiro que no final do ano ainda permanecem por regularizar, as garantias pendentes na mesma data e outros valores a receber. Tratando-se da CGE 2021, os saldos de Tesouraria do Estado reportam-se à data de 31 de dezembro de 2021.

No Capítulo 8, Parte I do Relatório e Parecer sobre a CGE 2021, correspondendo às páginas 81 a 87, a CdC pronuncia-se sobre os saldos de Tesouraria do Estado a 31 de dezembro de 2021, tendo como referência a informação que lhe foi prestada nas Demonstrações Financeiras da CGE preparadas pelo Ministério das Finanças.

Porque o Orçamento Geral do Estado engloba os setores da Administração Central, da RAEOA e da Segurança Social, a CGE engloba também as demonstrações financeiras desses três setores.

A tabela seguinte, que tem como referência a tabela 28 da página 82 do Parecer da CdC, a tabela não numerada da página 117 e 118 da CGE 2021, ilustra a situação de caixa ou saldos de tesouraria acumulados à data de 31 de dezembro de 2021:

Quadro 10 – Saldos de Tesouraria da Administração Central, RAEOA e Seg. Social em 2021 e 2020



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

<i>Milhares de USD</i>		
Descrição dos Saldos de Tesouraria acumulados no final do ano	Total 2021	Total 2020
FCTL	155 046	227 454
Agências Autónomas, excluindo o FI	36 035	7 039
FI	32 255	5 444
Municípios	8 609	833
FDCH	1 491	433
Fundo COVID-19	17 743	26 089
RAEOA (incluindo o FED \$17.290)	203 863	226 260
Segurança Social	129 237	92 623
TL CEMENT Escrow Account	50 280	
TOTAL - Saldo de Tesouraria acumulado no final do ano	634 559	586 175

Fontes: RPCGE 2021 - pág. 82 e CGE 2021 - pág. 117, 118

Os saldos de tesouraria na CGE 2021 já incluem o saldo de tesouraria da RAEOA e o depósito bancário à guarda da ANPM relativo aos Investimento do Estado na TL Cement cujo valor era em 31 de dezembro de 2021 de 50 milhões de dólares.

No que se refere à situação dos Adiantamentos em dinheiro, a CdC constatou que em 31 de dezembro de 2021 permaneciam pendentes de regularização e de devolução aos cofres do Estado, cinco milhões de dólares, menos 1,3 milhões de dólares do que no ano anterior. Da informação apresentada, verificou-se existir uma divergência entre o valor dos adiantamentos em dinheiro na CGE (5,1 milhões de dólares) e o valor constante no Relatório de Monitorização do Pagamento do Tesouro (5, 3 milhões de dólares). De acordo com este relatório, a maior parte das despesas com adiantamentos respeitavam a deslocações locais e ao estrangeiro, estando a maior parte alocadas na categoria de Bens e Serviços das Embaixadas e dos Distritos. São vários os organismos do Estado responsáveis pela situação, sendo que o maior número de adiantamentos efetuados foram registados no MNEC (10 milhões de dólares), Ministério da Defesa, incluindo F-FDTL (7,6 milhões de dólares), e o Ministério do Interior incluindo a PNTL (6,15 milhões de dólares).

A CdC refere que, em 2021, o total dos adiantamentos das linhas Ministeriais foi de 50 milhões de dólares, registando um aumento do valor de 17 milhões de dólares em comparação com o ano anterior, quando registaram o valor de 32,6 milhões.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Conforme dispõe a alínea g) do artigo 36.º do Decreto do Governo n.º 14/2020, de 23 de outubro, podem ser pagos adiantamentos nos casos do pagamento de subsídio de alimentação à PNTL, às F-FDTL, às Alfandegas, à Direção Nacional de Quarentena e Biossegurança, ao Instituto de Gestão de Equipamentos e aos Guardas Florestais. Enquanto os suplementos se dividem em suplementos por isolamento e suplemento de comando. O suplemento por isolamento atribui-se pelo serviço prestado nos postos fronteiriços na fronteira com a Indonésia e fronteira marítima com Austrália, sendo atribuído o pessoal da PNTL com funções policiais. O suplemento de comando é a compensação remuneratória da responsabilidade inerente ao exercício de funções de comando operacional pelo Oficial da PNTL devidamente nomeado para cargo, o qual está previsto na estrutura orgânica da PNTL. Neste caso a CdC recomenda que o subsídio de alimentação apenas possa ser pago conjuntamente com a remuneração.

9. PATRIMÓNIO DO ESTADO

No que respeita à informação sobre o ativo do Estado, a CGE deve conter, nos termos da alínea g) do n.º 3 do artigo 45.º, LOGF, o inventário e o balanço do património do Estado, bem como as alterações patrimoniais ocorridas no período a que se refere.

O património do Estado compreende os ativos financeiros e não financeiros. Os ativos patrimoniais financeiros são constituídos essencialmente pelas participações de capital em sociedades públicas e por créditos concedidos a terceiros, mas a CGE 2021, à semelhança dos anos anteriores no Relatório sobre a CGE, não apresenta informação alguma acerca da valorização das participações de capital, nem sobre o montante dos créditos concedidos pelo Estado a terceiros.

Quanto aos ativos patrimoniais não financeiros, ou seja, os bens imóveis e móveis do Estado, a CGE 2021 disponibiliza pela primeira vez, informação sobre o património do Estado Bens Móveis através de uma lista identificando o património por entidade, conforme lista apresentada na Nota 30 da CGE 2021, págs. 192 a 194. No entanto, não é apresentada informação detalhada de todas as entidades. Relativamente aos dados do património imóvel do Estado, na pág. 194 da CGE de 2021, apenas consta informação, incompleta, sobre o património imóvel de oito entidades: Autoridade Nacional Eletricidade, Ministério Coordenador do Assuntos Económicos, Instituto Politécnico Betano, Ministério da Administração Estatal, Ministérios das



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Finanças, Inspeção Geral Trabalho, Autoridade Nacional Água e Saneamento, PNTL, Instituto Nacional Saúde e Ministério Solidariedade Social e Inclusão.

Adverte a Comissão C que sem uma inventariação rigorosa e atualizada do património do Estado, a gestão eficaz do mesmo é impossível.

10. DÍVIDA DO ESTADO (FINANCEIRA E NÃO FINANCEIRA)

A dívida do Estado é composta pela dívida financeira e não financeira. **A dívida financeira** corresponde ao endividamento público contraído pelo Estado e pode revestir a forma de Contratos de Empréstimo ou de Acordos de Financiamento, de Títulos do Tesouro e de Certificados de Poupança, nos termos da Lei n.º 13/2011, de 28 de setembro. Até 2021 inclusive, Timor-Leste apenas contraiu dívida pública financeira na forma de Contratos de Empréstimo ou de Acordos de Financiamento, destinando-os exclusivamente à construção, reabilitação e manutenção de estradas, expansão de aeroportos, abastecimento de água e saneamento, bem como reforço e transformação de infraestruturas de ensino básico. As receitas obtidas através da contratação de empréstimos deverão ser transferidas para o FCTL, integradas e disponibilizadas para o financiamento das despesas, de acordo com o previsto no OGE.

Toda a dívida subscrita pelo Estado foi financiada pelo *Asian Development Bank* (ADB), Banco Mundial e *Japan International Cooperation Agency* (JICA), maioritariamente em dólares americanos, existindo, contudo, uma significativa exposição em moeda estrangeira, designadamente, em *Special Drawing Right* (SDR), em sete contratos, e ainda um contrato em ienes japoneses (JPY). A lista dos 20 empréstimos contraídos até 2021, dos quais sete já estão a ser amortizados, é fornecida pela CdC na página 92 do RPCGE (Tabela 31). A duração dos empréstimos varia entre os 20 e os 30 anos, enquanto os períodos de carência (*grace period*) oscilam entre os 4 e os 10 anos.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Para o ano 2021 o OGE fixou como limite máximo de novo endividamento, o valor de 420 milhões de dólares a liquidar até 40 anos. No final do ano de 2021, foram assinados três novos contratos de empréstimos pelo Governo, no montante de 182 milhões de dólares, a financiar pelo Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB), com uma duração de 20 anos cada e um período de carência de 5 anos, devendo a primeira amortização ocorrer em outubro de 2026.

Até final de 2021, do total de dívida financeira contraída através de empréstimos, foram amortizados 6,37 milhões de dólares, registou-se a amortização do capital de sete contratos de empréstimos celebrados com o ADB, no total de 5,5 milhões de dólares, e de um contrato de empréstimo concedido pelo BM, no valor de 825 mil dólares. O valor dos juros e encargos ascenderam a 1,1 milhões de dólares, em 2021.

Entre 2012 e 2021 o valor global de desembolsos atingiu 248,7 milhões de dólares (35,9% do valor total de empréstimos subscrito) e, em 2021, os desembolsos totalizaram 22,65 milhões de dólares, dos quais 2,5 milhões de dólares correspondendo ao pagamento de juros e encargos. O Estado procedeu também nesse ano à amortização de 14,4 milhões de dólares em oito empréstimos contraídos junto do ADB, 4,2 milhões de dólares na amortização de três empréstimos com o Banco Mundial e à amortização de 3,96 milhões de dólares relativa a um contrato de empréstimo subscrito com a JICA.

A incapacidade do Governo para executar regularmente no curto prazo, os empréstimos que subscreve, leva a que sobre ele recaiam encargos financeiros desnecessários, tais como taxas de compromissos sobre as verbas não levantadas e se reduzam também os períodos de graça concedidos.

Ao contrário dos anos anteriores, no OGE e na CGE de 2021, relativamente ao orçamento da Dotação para todo o Governo, não foi prevista uma dotação específica para “provisão para pagamento de empréstimo” e outros pagamentos, mas apenas uma subrubrica designada por



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

“Mobilização e Gestão de Recursos Externos”, com um valor total de 13 milhões de dólares, e a informação constante naquele documento não foi desagregada de modo a evidenciar o valor da amortização de capital e dos juros e outros encargos pagos.

A semelhança dos dois anos anteriores, a CGE de 2021 não apresenta informação sobre a decomposição dos desembolsos realizados no ano com juros e encargos capitalizados.

No final de 2021 o valor da dívida financeira acumulada do Estado, ascendia a 279,6 milhões de dólares.

A **dívida não financeira** é constituída pelas obrigações do Estado incorridas durante o exercício fiscal de 2021 perante os seus fornecedores de bens e serviços, que deveriam ser inscritas e pagas através do orçamento fiscal do ano seguinte (em 2022), conforme assinala a CdC na tabela 39 da página 101 do RPCGE, sendo maioritariamente constituída por despesas de capital de desenvolvimento.

Sobre esta matéria, a CGE 2021 apresenta somente um quadro com o detalhe das obrigações incorridas e não pagas durante o exercício fiscal de 2021, (sem contar com o Fundo de Infraestruturas e do Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano), indicando as 19 entidades as entidades que em 31 de dezembro de 2021 mantinham dívidas não financeiras somando globalmente 11,1 milhões de dólares. A CdC refere que no âmbito de contraditório o Ministério das Finanças não justificou o motivo da não inclusão da dívida não financeira do Fundo das Infraestruturas na CGE 2021.

Várias instituições do Estado, entre elas o Ministério da Administração Estatal, encerraram o ano 2021 com dívidas por pagar na categoria de Capital Menor. O valor total devido pelo Estado e não pago nesta categoria de despesa ascendeu a 394 mil dólares. A listagem das entidades devedoras é apresentada pela CGE 2021 na Nota 17, págs. 179 e 180.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

No final de 2021 também o Fundo de Infraestruturas apresentava dívida não financeira na categoria de Capital de Desenvolvimento, no valor de 1,3 milhões de dólares. Esse valor em dívida relaciona-se com a construção de estradas, pontes, eletricidade, manutenção e reabilitação, e construção dos edifícios públicos para a Defesa e Segurança.

A CGE 2021 apresenta no final, na Nota 17, uma listagem com as Entidades que amortizaram as suas dívidas não financeiras contraídas em 2020, no montante de 448 mil dólares, com especial destaque dado à categoria de Bens e Serviços, com pagamentos da dívida a somarem 368 mil dólares. Em 2021, a dívida não financeira das linhas ministeriais, Agências autónomas e Municípios totalizou 11,1 milhões de dólares.

11. FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DE CAPITAL HUMANO

O OGE também engloba, conforme já referido, o Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano (FDCH), tendo este a natureza de fundo especial e sendo destinado a financiar programas e projetos plurianuais de formação, em setores estratégicos de desenvolvimento dentro e fora do país, incluindo bolsas de estudo.

Para 2021, o OGE atribuiu-lhe uma dotação de 13 milhões de dólares, mas o seu financiamento, a assegurar na íntegra pelo FCTL por via de transferências públicas, não foi além dos 9,7 milhões de dólares, o que representa cerca de 75 % da previsão. Quanto à execução da despesa atingiu os 8,9 milhões de dólares, correspondendo a 68,1% da dotação prevista, ficando abaixo do valor da receita arrecadada no ano.

A execução orçamental do FDCH do ano 2021 é desagregada somente até ao nível dos Programas, na Tabela 27 do RPCGE. Durante o ano 2021, o programa “Bolsas de Estudo” apresentou a maior execução da despesa, com o valor de 4,5 milhões de dólares, e uma taxa de execução de 75%. Seguiu-se o Programa “Formação Técnica”, com 1,6 milhões de dólares e uma taxa de execução de 57%.

O número total de beneficiários dos programas do FDCH em 2021 foi de 10.442, dos quais 8.527 foram abrangidos pelo programa de Formação (Formação Profissional, Formação Técnica e Outros Tipos de Formação) e 1.915 beneficiários pelo programa Bolsas de Estudo. Em termos do nível de graduação, a



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

maior parte dos beneficiários frequentou o grau de licenciatura (1 447 bolseiros), seguido do grau diploma III (217 bolseiros) e outros tipos de Formação (90 bolseiros).



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

12. CONCLUSÕES

Atenta às conclusões e recomendações formuladas pela Câmara de Contas (CdC) do Tribunal de Recurso (CdC) no âmbito do RPCGE 2021 e baseando-se nas mesmas, a primeira conclusão que a Comissão “C” retira sobre a CGE 2021 é que mais uma vez se assiste à desorçamentação na prestação de contas do Estado e ao desrespeito, da parte do Executivo, pelos princípios orçamentais da unidade e universalidade, apesar dos reparos sucessivos da CdC e do Parlamento Nacional ao Governo para o estrito cumprimento da lei .

Igualmente resultam da análise efetuada por esta à CGE 2021 e ao Relatório e Parecer da CdC sobre a mesma, as seguintes preocupantes conclusões:

1. Desde 2015 a esta parte, as transferências autorizadas do Fundo Petrolífero para o OGE ultrapassaram sistematicamente o valor das receitas anuais acumuladas nesse fundo, uma decisão política que tem contribuído para colocar cada vez mais em perigo a sustentabilidade do fundo soberano de Timor-Leste a longo prazo; Adverte inclusivamente a CdC no RPCGE 2021 que, caso as despesas e as retiradas do Fundo Petrolífero continuem a crescer ao ritmo anual atual sem que novas receitas petrolíferas significativas possam ser cobradas, o Fundo esgotar-se-á em apenas cerca de 10 a 13 anos, uma constatação preocupante enfatizada inclusivamente pelo próprio Ministério das Finanças, na proposta de lei das Grandes Opções do Plano para 2023. Esta é uma questão nacional crítica que exige necessariamente uma profunda reflexão da parte do órgão legislativo (o PN), no momento do escrutínio das próximas propostas orçamentais que lhe venham a ser submetidas pelo Governo.
2. Tendo em consideração que o Rendimento Sustentável Estimado (RSE) foi calculado em 547,9 milhões de dólares para o ano 2021 e que o total das receitas cobradas do Fundo Petrolífero (FP) nesse ano não foi além de 980 milhões de dólares, causou especial apreensão à Comissão “C” que da transferência feita do FP para o OGE de 2021 no valor de 1.147,9 milhões de dólares (de um total de 1.377,6 milhões de dólares autorizado pelo Parlamento Nacional), apenas 403,4 milhões de dólares tenham sido destinados ao investimento em infraestruturas, incumprindo claramente a Lei do Fundo Petrolífero.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

3. Pela lei n.º 14/2020, de 19 de dezembro, o Parlamento Nacional aprovou o OGE de 2021, com um teto de despesas (consolidadas) de 2.030,3 milhões de dólares e um teto de receitas (consolidadas) de 2.199,1 milhões. Apenas quatro meses decorridos, em 3 de maio do ano seguinte, o Parlamento Nacional aprovou pela lei n.º 8/2021 um OGE 2021 retificativo para esse mesmo ano, que elevou o limite das despesas públicas (consolidadas) anteriormente aprovado, para 2.165,1 milhões de dólares, e o teto das receitas (consolidadas), para 2.245,6 milhões. Contudo, a execução orçamental global (consolidada) da despesa do ano 2021 não foi além de 1.455,0 milhões de dólares
4. É com agrado que a Comissão “C” regista que a CGE de 2021 apresenta melhorias em relação a anteriores prestações de contas do Governo, passando a incluir as “Demonstrações Financeiras Consolidadas de Receitas e de Pagamentos em Caixa” e também informação sobre as receitas e despesas da RAEOA, com a intenção de dar cumprimento aos princípios da unidade e da universalidade orçamentais. Os saldos de tesouraria passaram também a englobar o saldo de tesouraria da RAEOA e o depósito bancário de 50 milhões de dólares à guarda da ANPM, relativo aos Investimento do Estado na TL Cement, em resultado da insistência da CdC e desta Comissão.
5. Infelizmente a CGE 2021, à semelhança das CGE anteriores, volta a não refletir a receita e as despesas do IPG e da ANPM, apesar das recomendações constantes da CdC da Comissão “C” no sentido de o fazer; deste modo, a receita e a despesa global da CGE voltaram a ser substancialmente subavaliadas pelo Governo no ano 2021. Pela mesma razão, também os saldos de tesouraria do Estado do ano 2021 continuam subavaliados. Aguarda a Comissão “C” que na sequência da integração, primeiro do IPG e posteriormente da ANPM no perímetro orçamental nos anos financeiros de 2022 e de 2023 respetivamente, as contas de ambos esses institutos públicos passem, de uma vez por todas, a integrar o perímetro de contas do Estado.
6. Sobre a CGE 2021, observa a CdC que, do total de 70 entidades públicas dotadas de autonomia administrativa e financeira que existiam no ano 2021, só 52 lhe enviaram os seus documentos de prestação de contas, o que não é aceitável e merece uma observação negativa da parte desta Comissão. Deseja-se que a situação reportada possa merecer a devida atenção da parte das correspondentes tutelas e que o problema não se repita nas contas de 2022.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

7. As receitas domésticas (não petrolíferas) cobradas em 2021 ultrapassaram as previsões orçamentais, atingindo 217,3 milhões de dólares. É uma notícia positiva, se bem que as receitas domésticas continuaram em 2021 a não serem suficientes para pagar sequer todas as despesas com Salários e Vencimentos dos funcionários públicos incluídos no âmbito do Fundo Consolidado de Timor-Leste (FCTL). Incentiva-se por isso o Governo a adotar políticas económicas e fiscais que contribuam de facto para alavancar a cobrança de receitas domésticas.
8. Por seu turno, observa-se que os organismos com autonomia administrativa e financeira, que a cada ano têm aumentado em quantidade, continuam quase totalmente dependentes de transferências orçamentais do Tesouro para a cobertura das suas despesas, o que contraria a lógica da “autonomia financeira”, não sendo essa enorme dependência saudável nem sustentável a médio prazo. Igualmente não se descortina o motivo por que inúmeros organismos com autonomia administrativa e financeira geraram receitas em 2021 tal como já o fizeram em anos anteriores, mas essas receitas continuam a não merecer previsão e inscrição orçamental por parte do Ministério das Finanças, independente dos sistemáticos apelos da Comissão “C” e da CdC para que o Governo ultrapasse esta deficiência crónica na gestão financeira pública facilmente corrigível. Porventura a raiz do problema poderá ser encontrada no deficiente planeamento orçamental ou na falta de coordenação interinstitucional.
9. Até o ano de 2021 foram criadas cinco empresas públicas, nomeadamente nas áreas de petróleo, de portos, de comunicação, de eletricidade e de água. No ano 2021 foram efetuadas transferências do OGE para essas empresas públicas, num total de 262,8 milhões de dólares, mas em três dessas empresas, concretamente a ANATL E.P., RTTL E.P. e BTL E.P., as receitas próprias continuam a não ser suficientes sequer para financiar as suas despesas com o pessoal. A situação de grande desequilíbrio financeiro das empresas públicas observada, tem que ser ultrapassada urgentemente e novos estudos de viabilidade e soluções geradoras de receitas próprias têm que ser rapidamente equacionadas pelo Governo e pelas respetivas administrações, para abrandar o esgotamento do Fundo Petrolífero.
10. É igualmente com apreensão que Comissão “C” observa o aumento de 46,1% no número de funcionários contratados pelo Estado entre 2020 e 2021, elevando o seu número para 2.030.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

- 11.** Uma situação irregular assinalada pela CdC e que naturalmente causa também apreensão a esta Comissão, prende-se com pagamentos ilegal de suplementos perfazendo 250 mil de dólares, a 345 funcionários do Ministério das Finanças (MF) em 2021, com valores a variarem entre 100 de dólares e 6.000 de dólares, por funcionário, muitos desses suplementos ultrapassando claramente os limites legais, sem que esse ministério conseguisse explicar os critérios subjacentes a uma atribuição tão desproporcional.
- 12.** O valor mais elevado dos suplementos atribuídos, conforme assinala a CdC, foi pago aos gestores da Direção-Geral do Planeamento e Orçamento (DGPO), um pagamento de 6.000 de dólares, correspondendo a 332% do salário do Diretor-Geral do MF. A situação denunciada pela CdC no RPGCE 2021, tem a agravante de terem sido efetuados pagamentos de suplementos até a funcionários que na altura se encontravam ausentes do serviço por motivo de doença, maternidade ou licença e a funcionários cujas funções não tinham qualquer relação direta com o processo de preparação do OGE e fecho da CGE, como por exemplo os mecânicos de automóveis da Direção-Geral da Gestão Património do Estado.

Sobre o assunto concluiu a CdC que o pagamento do suplemento em causa violou o regime legal previsto para o pagamento do trabalho extraordinário e a proibição legal de não pagamento de trabalho extraordinário ao pessoal de direção e chefia e a situação não deve ser tolerada nem repetida. Insta-se o MF a corrigir para o futuro a situação ilegal detetada pela CdC e a promover a restituição para os cofres do Estado, das verbas pagas indevidamente aos seus funcionários, relativas a 2021.
- 13.** Para além da irregularidade anteriormente identificada, uma outra não menos preocupante foi detetada pela CdC na análise que efetuou ao Programa da Administração do CAFI; apurou que foram pagas contribuições pelo falecimento de familiares dos funcionários do Secretariado dos Grandes Projetos (SGP) no valor total de 1.500 de dólares, ao arripio do n.º 3 do artigo 35.º do Decreto Execução Orçamental e que o CAFI adquiriu artigos de Natal, realizou festas de Natal e atribuiu senhas (voucher) aos funcionários do SGP, no valor total de 11.400 de dólares.
- 14.** Ainda uma outra situação que a CdC apurou e causa grande consternação a esta Comissão, prende-se com o programa das Estradas do FI, no âmbito do qual foram realizados até 2021 no total 131



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

procedimentos de aprovisionamento por ajuste direto (45% do total) e apenas 1 concurso público nacional, atingido o valor global dos contratos celebrados no âmbito do FI até esse ano, através de ajuste direto em 2021, a quantia de 483,5 milhões de dólares. Em 2020 a Comissão C já tinha pedido ao Ministério do Planeamento e Ordenamento para desagregar por cada ano a informação relativa às adjudicações foram feitas e neste sentido conseguir se obter a informação sobre se em 2021 houve ou não procedimentos de aprovisionamento por ajuste direto, e caso hajam, qual a quantidade.

15. Denota também a CdC em sede de apreciação da CGE 2021, que uma avultada quantia de adiantamentos em dinheiro não tinha sido regularizada no final do ano de 2021, perfazendo 5,0 milhões de dólares, uma situação que não deveria ter sido permitida.
16. Constata-se igualmente que o Governo não apresentou no Relatório da CGE 2021 informação alguma acerca das perdas ou valorização das participações de capital do Estado, nem sobre o montante dos créditos concedidos a terceiros. A Comissão “C” considera esta informação necessária e espera que o MF possa fornecer essa informação ao Plenário do PN até final do debate sobre a CGE 2021.
17. E também, mais uma vez em 2021, a informação sobre a situação patrimonial do Estado na CGE não contempla a inventariação do património imóvel e móvel do Estado, competências respetivamente da responsabilidade do Ministério da Justiça e do Ministério das Finanças, impossibilitando que o Parlamento Nacional, a população e que as instituições financeiras conheçam a respetiva composição, valor financeiro e variações patrimoniais ocorridas nesse ano. Desconhece-se o que está a ser feito para ultrapassar este problema recorrente no Governo.
18. O Governo também não apresentou informação sobre a decomposição dos desembolsos de empréstimos realizados com o pagamento de juros e outros encargos capitalizados, no ano de 2021.
19. Sobre essa questão, a CdC como também a Comissão “C” vêm alertando o Governo para o fato de a ocorrência de atrasos na execução dos projetos financiados ou com recurso a empréstimos afetar a execução dos contratos de empréstimo e acarretar encargos financeiros desnecessários para o Estado. Só em 2021, o valor total dos juros e dos encargos de compromisso pagos aos financiadores,



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

somou 2,5 milhões de dólares. Desse valor 1,6 milhões de dólares referem-se a juros e 418 mil de dólares a encargos de compromisso sobre as verbas que não levantadas.

20. No que respeita à dívida não financeira, somava 11,1 milhões de dólares no final de 2021, dos quais 5,4 milhões de dólares da responsabilidade das Agências Autónomas. A Comissão “C” tem apelado sistematicamente com o Governo para a regularização atempada das dívidas não financeiras dos organismos do Estado e volta uma vez mais a fazê-lo.
21. Uma outra questão preocupante levantada pela CdC e que a Comissão “C” considera importante destacar nas suas conclusões sobre e a CGE 2021 pela dimensão financeira que tem, relaciona-se com o apoio direto ao Orçamento que foi transferido pela UE para os cofres do Estado em 2021, no montante de 10,5 milhões de dólares, mas que o Governo reporta não ter existido.
22. Outra das situações irregulares evidenciada pela CdC que merece reparo desta Comissão, relaciona-se com a RAEOA. A Região é acusada de não fornecer evidências de ter depositado na Conta do Estado, nos anos 2018 a 2021, o produto da cobrança de receitas não fiscais. Foi feita a confirmação com o Vice Ministro das Finanças durante as audições realizadas durante o dia 1 a 3 de fevereiro em que o Governo confirmou que somente na véspera é que tinham tido conversa sobre as receitas de 2018 até 2021, não estando de acordo com o exposto pela RAEOA sobre este aspeto.
23. Relativamente à Segurança Social (SS), observa a CdC no RPGCE que em 2021 continuava sem concretizar a capitalização das verbas acumuladas ao longo de vários anos no Fundo de Reserva da Segurança Social (FRSS). É uma situação que não deve de forma alguma continuar a arrastar-se por mais anos, porque a não capitalização dos avultados excedentes acumulados pela SS constitui um grave prejuízo para os beneficiários do sistema da Segurança Social. A Comissão “C” apela por isso à SS para que ultrapasse este prolongado impasse, em prol da sustentabilidade desse fundo.

13. RECOMENDAÇÕES

1. Além da leitura do presente parecer, os membros da Comissão “C” recomendam aos demais membros do Parlamento Nacional, a leitura atenta das 196 conclusões, 30 recomendações e diversas reservas colocadas pela CdC à CGE 2021, no seu RPCGE 2021, algumas das quais



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

evidenciando graves deficiências na gestão de dinheiros públicos e irregularidades financeiras lesivas dos superiores interesses do Estado.

2. O relatório e a conta de execução orçamental do Parlamento Nacional carecem de aprovação anual pelo Plenário, assim o determina expressamente a alínea b) do n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 12/2017, de 24 de maio, sobre Organização e Funcionamento da Administração Parlamentar (LOFAP). Nos anos mais recentes, contudo, o Parlamento Nacional não tem dado cumprimento a essa disposição legal. Em prol da transparência das contas públicas que o próprio Parlamento Nacional reclama do Governo, recomenda-se à Mesa do Parlamento Nacional o agendamento do debate sobre o relatório e conta do Parlamento Nacional de 2021.
3. Atendendo a que as empresas públicas se encontram excluídas do perímetro da CGE por integrarem o setor empresarial do Estado e, por isso, não são devidamente escrutinadas pelo Parlamento Nacional em relação à sua prestação de contas, apesar das avultadas injeções financeiras que anualmente continuam a receber dos cofres do Estado, dada a sua fraca capacidade para se autofinanciar, recomenda a Comissão “C” a criação, no âmbito do Parlamento Nacional, de uma Comissão Eventual composta por deputados das Comissões “C” e “D”, para assegurar o acompanhamento sistemático das operações desenvolvidas pelas empresas públicas e pelo BNCTL ao longo do ano, a análise sistemática dos respetivos relatórios e contas, e subsequente reporte ao Plenário.
4. Atendendo a que duas entidades públicas autónomas integradas no âmbito da Administração Indireta do Estado, o Instituto do Petróleo e Geologia (IPG), e Autoridade Nacional de Petróleo e Minerais (ANPM), permanecerem em 2021 excluídas do perímetro do OGE apesar das advertências feitas pelo Parlamento Nacional com vista à sua integração, tendo por isso sido também excluídas do perímetro da CGE, recomenda-se a Sua Excelência o Presidente do Parlamento Nacional que agende com carácter de urgência, um debate com essas entidades acompanhadas da respetiva tutela, para apreciação autónoma dos seus relatórios e contas do ano 2021.
5. Porque o atual modelo das finanças públicas em Timor-Leste assenta numa lógica de “Um Plano um Orçamento” e porque a CGE 2021 consiste num documento com natureza contabilística que



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

reporta todas as receitas cobradas e todas as despesas executadas pelos serviços e entidades do Setor Público Administrativo em cada ano orçamental (artigo 99.º, n.º 1 da LEO) mas não os resultados governamentais, recomenda-se o agendamento oportuno em Plenário de um outro debate com o Governo, incidindo sobre os progressos qualitativos alcançados pelo Governo no ano em apreço, o que permitirá efetivamente ligar o Plano ao Orçamento e a execução orçamental ao desempenho governamental.

6. O Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas (TSAFC)⁶ é, nos termos da Constituição, o órgão supremo responsável pela fiscalização da legalidade das despesas públicas e julgamento das contas do Estado, competindo-lhe através da Câmara de Contas (CdC), fiscalizar a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, apreciar a boa gestão financeira e efetivar responsabilidades por infrações financeiras.

Por seu turno, ao Parlamento Nacional compete, nos termos da Constituição, deliberar sobre o relatório de atividades e o relatório de execução orçamental do Governo, uma fiscalização que assume uma grande componente política. Porque a implementação de um número significativo das recomendações formuladas pela CdC e pelo Parlamento Nacional ao Governo nos últimos anos tem sido morosa, arrastando-se por vários anos, apela-se ao Governo que de ora em diante tome em devida consideração as recomendações que lhe são dirigidas e procure retificar todas as situações irregulares e/ou ilegais sinalizadas pela CdC, com vista à completa supressão, porquanto o Governo deve procurar pautar-se por critérios de elevado rigor e transparência na gestão orçamental e financeira pública, de forma a salvaguardar o mais possível a sustentabilidade das finanças públicas e assegurar que parte da riqueza nacional possa também beneficiar as gerações vindouras.

7. Tratando-se a Procuradoria-Geral da República do órgão superior do Ministério Público ao qual a Constituição imputa a responsabilidade de defender os interesses do Estado, exercer a ação penal, promover o cumprimento da lei e promover a execução das decisões dos tribunais, entende esta Comissão ser incompreensível a inércia e a morosidade processual que continua ainda a afligir o poder judicial, deixando perfeitamente impunes gestores públicos relativamente aos quais a CdC

⁶ Temporariamente e até ao seu estabelecimento, o Tribunal de Recurso exerce essas competências constitucionais



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

investigou e denunciou indícios de corrupção, de gestão danosa de dinheiros públicos e/ou prática de crimes financeiros. Recomenda-se por esse motivo ao Plenário que aprove uma Resolução do Parlamento Nacional, requerendo à Procuradoria-Geral da República maior celeridade e eficácia na instrução e julgamento de processos-crime relacionados com a atividade financeira do Estado.

Igualmente e pelo mesmo motivo, se recomenda ao Parlamento Nacional que promova com urgência uma audição alargada das Comissões “A” e “C” com o Procurador-Geral da República e com o Presidente da Câmara de Contas do Tribunal de Recurso e da equipa de auditores da CdC, que possa contribuir para apurar as causas na origem dos constrangimentos processuais atuais, promover maiores sinergias e melhorar a cooperação institucional entre Tribunais, com vista à otimização do mecanismo de instrução de processos e apuramento de responsabilidades financeiras, julgamento e condenação dos infratores responsáveis por atividades financeiras lesivas do Estado.

8. Perante um cenário macroeconómico pessimista, que aponta para o esgotamento dos recursos petrolíferos do país nos próximos 10 a 12 anos, e quando é a própria lei orçamental que alerta para a insustentabilidade da despesa pública nos moldes atuais de financiamento do Estado, o Governo tem obrigação de procurar evitar, a todo o custo, a utilização da riqueza acumulada no Fundo Petrolífero para o pagamento das suas despesas correntes, priorizando ao invés, o investimento público nas infraestruturas tão necessárias ao desenvolvimento e à diversificação económica, e que podem de facto contribuir para o aumento da coesão social e redução das assimetrias regionais. Recomenda-se por isso ao Governo maior ponderação na utilização da riqueza do Fundo Petrolífero e a busca ativa de outras soluções de financiamento do Estado que não hipotequem a sustentabilidade financeira futura do país.
9. Novamente a Comissão “C” deixa um forte apelo às entidades públicas, no caso concreto às agências autónomas, para que evitem dentro do possível e razoável, atrasar indevidamente os seus pagamentos a fornecedores e fazer transitar a sua dívida não financeira acumulada para anos seguintes, atendendo a que o não pagamento atempado de bens e serviços contratados e recebidos pelo Estado (em boas condições, naturalmente) coloca em causa a liquidez do já de si fragilizado setor empresarial, exigindo-se ao setor privado que financie a máquina do Estado, retirando-lhes a



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

liquidez que necessita para o seu investimento e hipotecando a capacidade para empregar maior quantidade de trabalhadores e, por essa via, contribuir para o desenvolvimento económico.

10. Recomenda-se ao Governo maior prudência na utilização da riqueza acumulada no Fundo Petrolífero e melhor planificação das despesas que considera necessárias à prossecução das suas atividades por forma a evitar a sobre orçamentação, especialmente num momento em que o país se aproxima a passos largos do “precipício orçamental” anunciado pelo Ministério das Finanças em 2022. O financiamento do Fundo COVID-19 no ano 2021 é um exemplo claro de sobre orçamentação. Na proposta de lei de OGE 2021, o Governo propôs e o Parlamento Nacional aprovou como dotação orçamental do Fundo COVID-19 o valor de 31,0 milhões de dólares, tendo a lei orçamental sido publicada em dezembro de 2021. Nem cinco meses decorridos, o mesmo Governo apresentou ao Parlamento Nacional uma proposta de OGE Retificativo para o mesmo ano que, quando aprovado, elevou a dotação daquele Fundo para 287,6 milhões de dólares, correspondendo esse aumento a mais de 900%. A execução não foi, como é do conhecimento geral, além dos 185 milhões de dólares (64%).
11. A sistemática ausência de informação sobre a inventariação completa do património imóvel e móvel do Estado na prestação de contas do Estado, impossibilitam que o Parlamento Nacional, a população e as instituições financeiras conheçam a sua composição, valor financeiro e variações patrimoniais ocorridas anualmente. Recomenda-se ao Governo que ultrapasse urgentemente o problema e assegure a inclusão dessa informação na prestação de contas de 2022.
12. O Governo voltou a não apresentar no Relatório da CGE 2021 informação alguma acerca das perdas ou valorização das participações de capital do Estado ou sobre o montante dos créditos que o Estado concedeu a terceiros, em 2021. A Comissão “C” considera esta informação essencial e recomenda ao MF que preste essa informação ao Plenário do PN, antes do final do debate sobre a CGE 2021.

14. PARECER

A Comissão C acompanha o parecer globalmente favorável da Câmara de Contas, considera que a CGE 2021 representa no geral e de forma adequada a execução orçamental de 2021 e subscreve integralmente as reservas colocadas pela CdC.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

O RPCGE 2021 alerta para a necessidade imperiosa de investimento em infraestruturas, com destaque para as infraestruturas de saúde e para o investimento na capacitação do capital humano, a par da urgente implementação de uma estratégia de drástica redução da dependência das receitas petrolíferas.

Sem prejuízo das considerações e recomendações que tece no presente, e tendo como referência o RPCGE 2021 apresentado pela CdC, a Comissão de Finanças Públicas (Comissão C) considera estarem reunidas as condições constitucionais e regimentais suficientes para o debate da Conta Geral do Estado de 2021, pelo Plenário do Parlamento Nacional.

O presente parecer foi lido e votado pela Comissão de Finanças Públicas no dia 15 de fevereiro de 2023, tendo sido aprovado com dez votos a favor, zero abstenções e zero votos contra.

A Presidente da Comissão C,

Maria Angélica Rangel da Cruz dos Reis

A Relatora,

Deputada Maria Angelina Sarmiento

A Relatora,

Deputada Nélia Soares Menezes



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

ANEXO – RESPOSTAS ESCRITAS A QUESTÕES COLOCADAS PELA COMISSÃO C

Contributos das Audições realizadas