

# PARLAMENTO NACIONAL

República Democrática de Timor-Leste

## COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

*Scanned by La'ó Hamutuk. May contain errors. For more information, see  
<http://www.laohamutuk.org/econ/OGE11/CGA11/LHsubComCGSA2011Nov12.htm>*

Excelentíssimo Senhor,  
Presidente do Parlamento Nacional  
**Dr. Vicente da Silva Guterres**

Data : 4 de Dezembro de 2012

Nº. Ref: 59 /1a/III/Com. C

**Assunto: Envio do Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011**

Nos termos do n.º 1 do artigo 178.º do Regimento do Parlamento Nacional, junto remeto a Vossa Excelência o Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011.

Aceite, Senhor Presidente, os protestos da minha elevada estima e consideração.

A Presidente da Comissão, em substituição,

**Izilda Manuela da Luz Pereira Soares**

### ÍNDICE

- I. ENQUADRAMENTO CONSTITUCIONAL E LEGAL
- II. PANORAMA MACROECONÓMICO
- III. ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO PARA 2011
- IV. DECLARAÇÕES FINANCEIRAS CONSOLIDADAS ANUAIS – ANO FISCAL DE 2011
- V. RELATÓRIO DO AUDITOR INDEPENDENTE
- VI. PARECER DO TRIBUNAL DE RECURSO
- VII. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE RECURSO
- VIII. APRECIÇÃO E RECOMENDAÇÕES DA COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS
- IX. VOTAÇÃO

### ANEXOS

- Parecer do Tribunal de Recurso <http://www.laohamutuk.org/econ/OGE11/CGA11/TRConta2011pt.pdf>
- Contributos escritos recebidos (Ministério da Agricultura, Ministério da Educação, UNTL e ONG La'ó Hamutuk <http://www.laohamutuk.org/econ/OGE11/CGA11/LHtoComCGSA2011Te.pdf>)

## **I. Enquadramento constitucional e legal**

Nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 129.º da Constituição da República Democrática de Timor-Leste, o Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas (ou até à sua instalação, o Tribunal de Recurso) fiscaliza a legalidade das contas públicas e julga as contas do Estado. O Tribunal desempenha um papel relevante neste processo, já que o seu parecer técnico serve de base à apreciação política do Parlamento Nacional.

Por seu turno, nos termos do n.º 3 do artigo 95.º e do n.º 3 do artigo 145.º da Constituição, compete ao Parlamento Nacional deliberar sobre o Orçamento Geral do Estado e fiscalizar a execução orçamental do Estado.

A Conta Geral do Estado relativa ao ano de 2011, organizada em conformidade com a Lei n.º 13/2009, de 21 de Outubro (Lei do Orçamento e Gestão Financeira) e com a Lei n.º 9/2011, de 22 de Outubro (Lei Orgânica da Câmara de Contas), foi remetida pelo Tribunal de Recurso ao Parlamento Nacional, em conjunto com o seu Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011, no dia 22 de Outubro de 2012. Por despacho de Sua Excelência o Presidente do Parlamento Nacional, foi determinada a sua distribuição e baixa à Comissão de Finanças Públicas (Comissão C) no dia 24 de Outubro, para que esta se pronunciasse sobre as matérias da sua competência e elaborasse um parecer, nos termos do artigo 178.º do Regimento do Parlamento Nacional.

O Regimento do Parlamento Nacional estabelece o processo parlamentar interno de apreciação da Conta Geral do Estado, que se traduz no seguinte: a Comissão de Finanças Públicas elabora parecer fundamentado e recomendações, se a elas houver lugar, seguindo-se a realização de um debate parlamentar, com a duração máxima de um dia, aberto pelo maior partido da oposição e encerrado com uma intervenção do Governo (artigo 180.º do Regimento do PN).

O artigo 48.º da Lei n.º 13/2009, de 21 de Outubro, determina que, para efeitos da efectivação de eventuais responsabilidades financeiras ou criminais decorrentes da execução do Orçamento do Estado, o Plenário do Parlamento Nacional pode deliberar remeter às entidades competentes o parecer do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas.

Nos termos regimentais, esta Comissão realizou audições públicas entre os dias 14 a 26 de Novembro de 2012, em que foram ouvidas as entidades seguintes:

- ✓ O Presidente do Tribunal de Recurso;
- ✓ O Governo, nas pessoas da Ministra das Finanças e dos Ministros da Administração Estatal, do Comércio, da Indústria e Ambiente e das Obras Públicas e da Vice-Ministra da Saúde e dos Vice-Ministros da Agricultura e da Educação, representação dos respectivos Ministros.
- ✓ Os responsáveis pelo Secretariado dos Grandes Projectos, pela Comissão Nacional de Aprovisionamento (CNA), pela Agência de Desenvolvimento Nacional (ADN), O Presidente da Comissão da Função Pública e o Reitor da Universidade Nacional de Timor-Leste (UNTL);
- ✓ As Organizações Não Governamentais, FONGTIL, LUTA HAMUTUK e LAO HAMUTUK;

Os contributos escritos recebidos no âmbito das referidas audições públicas, foram integrados como anexos ao presente Relatório e Parecer.

A Comissão de Finanças Públicas considera-se competente, em razão da matéria, para analisar e apreciar a Conta Geral do Estado respeitante ao ano financeiro de 2011, tendo como suporte fundamental o Relatório da Conta Geral do Estado de 2011 e o respectivo Parecer elaborado pelo Tribunal de Recurso. A complexidade e extensão do documento em análise, determina que a Comissão de Finanças Públicas se pronuncie sobre os aspectos considerados essenciais. Pela sua importância e autoridade, cumpre dar nota da indispensabilidade do Parecer do Tribunal de Recurso, para a apreciação da Conta pelo Parlamento Nacional.

Foi designada Relatora a Senhora Deputada Florentina da Conceição Pereira Martins Smith, da Bancada Parlamentar FRETILIN.

## **II. Enquadramento Macroeconómico**

As projecções que enquadraram a política macroeconómica em 2011 e que serviram de base à elaboração do presente capítulo, encontram-se vertidas em dois documentos elaborados pelo Ministério das Finanças, que reflectem momentos distintos do processo orçamental, o primeiro o Orçamento Geral do Estado (OGE 2011), aprovado pelo Parlamento Nacional em 28 de Janeiro de 2011 e o segundo, o Orçamento Geral do Estado para 2012 (OGE 2012), aprovado pela Lei n.º 16/2011, de 21 de Dezembro, que registou a evolução verificada nos principais agregados macroeconómicos até ao final de 2011.

Em nenhum dos referidos documentos (Orçamento Geral do Estado para 2011 e Orçamento Geral do Estado para 2012) foi contemplada pelo Governo a avaliação do impacto que os desvios aos cenários macroeconómicos traçados para o ano de 2011 trariam para a economia de Timor-Leste, condicionando em consequência, a política orçamental do Governo para esse e para os anos seguintes.

Segundo as projecções macroeconómicas do Governo para o ano de 2011, a economia internacional começava a recuperar da crise financeira surgida em Setembro de 2008 e previa-se que a produção global crescesse 4,1%, também que o risco de uma quebra global forte da actividade económica fosse reduzido e, finalmente, um crescimento económico real global para Timor-Leste de dois dígitos, com uma taxa de inflação relativamente reduzida, na ordem dos 4%. As receitas domésticas continuariam na sua trajectória de crescimento e as receitas petrolíferas permaneceriam elevadas para esse ano.

Contudo a crise financeira mundial, a mais profunda desde o início do século XX, continuou por ultrapassar, de modo duradouro e consistente, em finais de 2011 e o futuro continuava a mostrar-se ainda bastante incerto. O impacto negativo na Zona Euro e, muito especialmente, nas economias da Grécia, Espanha, Irlanda, Itália e Portugal, provocaram o aumento do desemprego, a redução da procura e taxas de crescimento negativas, levando ao abrandamento da procura agregada mundial. A pressão sobre o euro levou à desvalorização desta moeda face o dólar norte-americano e a taxa média de desemprego na Europa em Setembro de 2011 atingia já cerca de 10%, enquanto nos Estados Unidos da América o desemprego apresentava uma taxa semelhante de 9,1%.

Apesar do cálculo das previsões para as necessidades de energia e minérios se manter estável, subsistiam dúvidas em 2011 quanto ao seu fornecimento, especialmente no que respeita ao petróleo, devido às convulsões sociais e políticas provocadas pela “Primavera Árabe” e pela contaminação do efeito negativo a outras economias, ao terramoto ocorrido no Japão e a uma maior debilidade da actividade dos Estados Unidos da América do que o esperado. No primeiro trimestre de 2011, com a interrupção do fornecimento do Médio Oriente, os preços do petróleo subiram a mais de 100 dólares norte-americanos por barril. Após atingir o pico, os preços caíram ligeiramente no segundo trimestre. A procura e os preços continuaram depois a subir no terceiro trimestre de 2011 (apesar da crise na Europa e nos Estados Unidos) e, mais para o final do ano, a quebra da actividade repercutiu-se numa menor procura de energia, levando a uma diminuição do preço do petróleo. O preço médio do barril de petróleo foi de 104 dólares norte-americanos para o ano em análise.

A região do Sudeste Asiático e Pacífico tem apresentado uma sobre-exposição aos mercados globais e a inflação tem sido uma das maiores preocupações na região. Os preços vêm aumentando constantemente e o problema agudizou-se com a desvalorização do dólar norte-americano e a pressão da especulação sobre produtos derivados.

Em 2011, o dólar australiano continuou a valorizar-se em relação ao dólar norte-americano, mas o comportamento da taxa de câmbio daquela moeda foi instável ao longo de todo o ano (tendo-se valorizado face ao dólar americano até 20%, no primeiro semestre, inverteu a tendência no segundo semestre para alcançar uma taxa semelhante à verificada no início do ano). Quanto á evolução da taxa de câmbio da rupia indonésia, moeda de outro dos maiores parceiros económicos de Timor-Leste, apresentou uma consistente valorização face dólar americano, atingindo esta 4% em Dezembro de 2011).

O crescimento do PIB não petrolífero de Timor-Leste foi impulsionado sobretudo pelos gastos no sector público, que estimularam a procura e a oferta, contribuindo para apreciáveis taxas de crescimento do sector privado. Em 2011, o PIB não petrolífero em Timor-Leste obteve uma taxa média de crescimento de

cerca de 10% segundo estimativas do FMI. O aumento dos gastos do Estado em 2011 teve um peso significativo no Produto Interno Bruto (PIB), bem como o enorme peso das importações.

No final de 2011, a inflação em Timor acabou por ultrapassar em muito os 4% previstos pelo Orçamento Geral do Estado para 2011, tendo-se a taxa real média de inflação, situado nos 13,5%. A inflação continuou assim a ser um problema grave em Timor-Leste, dado que os principais parceiros comerciais/fornecedores se localizam maioritariamente na região da Ásia, onde as pressões inflacionárias como já anteriormente referido, são bastante fortes e a inflação tem vindo a aumentar. A taxa de inflação em Timor-Leste revela-se especialmente elevada quando comparada com a dos outros países da região e a procura doméstica excede em muito as capacidades de produção. No caso dos produtos alimentares, a taxa de inflação em Timor-Leste atingiu mesmo os 19,8%, representando quase 60% do cabaz de compras utilizado para o cálculo do Índice de Preços no Consumidor (IPC). Como Timor-Leste é um país essencialmente importador, o impacto do aumento dos preços globais dos produtos alimentares é preocupante, sobretudo em Dili, sendo os alimentos e as bebidas o que mais pesam no cálculo do Índice de Preços no Consumidor.

As elevadas taxas de inflação têm como efeito imediato reduzir o poder de compra de alimentos que satisfazem as necessidades básicas da população, aumentando ao mesmo tempo o custo das importações. Para além disso, o próprio preço do arroz produzido em Timor também aumentou em 2011, devido à elevada precipitação que danificou a produção de 2010.

Já as exportações, foram quase irrelevantes no contexto das contas nacionais em 2011, sendo que o valor total das exportações de bens e serviços de Timor-Leste não ultrapassou aos 100 milhões de dólares norte-americanos, enquanto o das importações de bens e serviços atingiu os 1.864 milhões de dólares norte-americanos, tendo valido ao país as suas receitas petrolíferas. As exportações de Timor-Leste foram quase exclusivamente de café e concentradas principalmente no segundo semestre de 2011, representando no ano em análise, cerca de 1,9 milhões de dólares norte-americanos, uma queda significativa relativamente ao ano anterior. *[This is incorrect. Coffee exports in 2011 were \$11.9 million, down from \$16.0 million in 2010. – LH]*

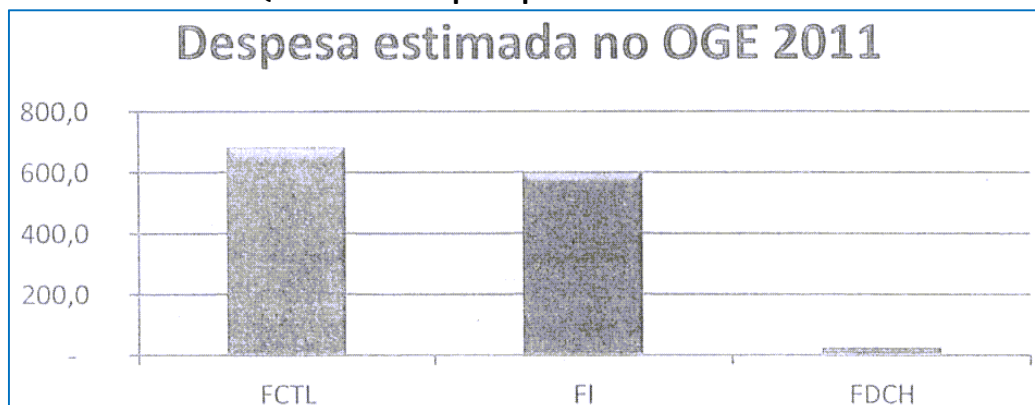
Timor-Leste tem uma população activa em rápido crescimento, com elevados níveis de desemprego e de sub-emprego registados em 2011. O sector privado emprega menos de 10% da população activa, bem como o sector público e a maioria da população vive da economia de subsistência, apresentando baixos níveis de produtividade.

### III. Orçamento Geral do Estado para 2011

O Orçamento Geral do Estado (OGE) para 2011, que foi aprovado pelo Parlamento Nacional - Lei n.º 1/II, de 14 de Fevereiro de 2011, contemplava as seguintes dotações orçamentais:

Total de Despesas: 1.306 milhões de dólares norte-americanos, distribuídos da seguinte forma:

**Quadro 1 – Despesa prevista no OGE 2011**



- **681,7 milhões de dólares norte-americanos** para o Fundo Consolidado de Timor-Leste (FCTL), correspondendo a 52% do Orçamento Geral do Estado para 2011;

- **599,3 milhões de dólares norte-americanos** para o Fundo de Infraestruturas (FI), correspondendo a 46% do Orçamento Geral do Estado para 2011;
- **25,0 milhões de dólares norte-americanos** para o Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano, correspondendo a 2% do Orçamento Geral do Estado para 2011.

O Fundo de Infraestruturas (FI) e o Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano (FDCH) foram criados ao abrigo do artigo 32.º da Lei do Orçamento e de Gestão Financeira e estabelecidos em Março de 2011, sendo essa a razão pela qual, para a Conta Geral do Estado 2011, foram preparadas pelo Tesouro Declarações Financeiras para esses Fundos.

Visto durante o ano financeiro de 2011 não terem ocorrido alterações aos montantes globais iniciais do orçamento da despesa em qualquer dos três fundos, estes mantiveram as suas dotações inalteradas.

**Total de Receitas:** O montante global de receitas estimadas em sede do Orçamento Geral do Estado para 2011, situou-se em 1.306 milhões de dólares norte-americanos:

**Quadro 2 – Receita estimada no OGE 2011**



- **1.196 milhões de dólares norte-americanos**, correspondendo a 95% do Orçamento global da Receita, dos quais 1.055 milhões de dólares norte-americanos provenientes das receitas petrolíferas (do petróleo e do gás) e 140 milhões de dólares norte-americanos a partir do Fundo Consolidado de Timor-Leste.
- **110,7 milhões de dólares norte-americanos** provenientes de receitas domésticas fiscais e não fiscais, correspondendo a cerca de 5% do orçamento global de receita.

Por, durante o ano financeiro de 2011, não terem ocorrido quaisquer ajustamentos orçamentais do lado da receita, o orçamento final da receita manteve também para a totalidade dos Fundos, as suas dotações inalteradas.

O Governo remeteu os documentos de prestação de contas relativos aos três Fundos de forma separada mas essa remessa aconteceu em data posterior ao prazo actualmente previsto na lei, ou seja, 5 meses após o final do ano financeiro (actual redacção do artigo 45.0 da Lei do Orçamento e de Gestão Financeira).

Os documentos de prestação de contas incluem os recebimentos e pagamentos dos Ministérios e seus serviços, bem como de “instituições autónomas sob o controlo da entidade”. No entanto, não se encontram incluídos nesses documentos os recebimentos e pagamentos da Autoridade Nacional do Petróleo e da Agência para a Gestão das Participações nos Jogos.

#### • Execução Orçamental da Receita

A “receita não fiscal” proveniente da venda de arroz e juros ficou-se pelos 10% do previsto não tendo sido apresentada justificação para aquela fraca execução, ao contrário do estabelecido pela “NICSP Base de

Caixa”.

O auditor independente fez uma “reserva” às contas de 2011, dada a existência de numerário da “venda de arroz” e de receitas da Universidade Nacional de Timor-Leste que foi utilizado na realização de despesas antes da sua contabilização, podendo, em consequência, haver receitas e despesas não reflectidas nas demonstrações financeiras.

- **Execução orçamental da Despesa**

O auditor independente referiu a existência de pagamentos de montantes significativos de salários e remunerações em numerário, tendo incluído uma “reserva” às contas, por considerar que o rigor e a integralidade da população beneficiária de tais pagamentos não era fiável, não lhe tendo sido possível concluir pela validade da totalidade dos pagamentos efectuados. Por sua vez identificou, em 2011 e 2010, situações de pagamentos a funcionários inexistentes e a funcionários que haviam já cessado o seu vínculo laboral.

- **Execução orçamental global**

O Orçamento Geral do Estado para 2011 estimou uma despesa total de 681,7 milhões de dólares norte-americanos para o Fundo Consolidado de Timor-Leste, compensada pela receita de 110,7 milhões de dólares norte-americanos provenientes de receitas domésticas, 431 milhões de dólares norte-americanos a transferir a partir do Fundo Petrolífero e 140 milhões de dólares norte-americanos a transferir a partir das reservas de dinheiro na Conta do Tesouro.

As receitas domésticas arrecadadas em 2011 ficaram-se pelos 105,76 milhões de dólares norte-americanos (execução de 96%) e o Governo transferiu para o Fundo Consolidado de Timor-Leste conforme previsto, 1.055 milhões de dólares norte-americanos. No entanto o Governo levantou apenas 5,291 milhões de dólares norte-americanos das reservas de dinheiro que detinha na Conta do Tesouro, em vez dos 140 milhões que projectara em sede de OGE 2011.

#### **IV. Declarações Financeiras Consolidadas anuais - Ano Fiscal de 2011**

---

As declarações financeiras consolidadas anuais preparadas pela Direcção Nacional do Tesouro do Ministério das Finanças, foram elaboradas em conformidade com o Método de Caixa Modificado das Normas Internacionais de Contabilidade do Sector Público (NICSP).

O Método de Caixa Modificado considera a existência de um período financeiro normal (de 1 de Janeiro de 2011 a 31 de Dezembro de 2011) e de um período complementar (de 1 de Janeiro de 2012 a 29 de Fevereiro de 2012, período este em que o Estado pode realizar pagamentos, ainda por conta do Orçamento Geral do Estado (OGE) de 2011, de bens e serviços que foram recebidos até 31 de Dezembro de 2011.

De acordo com as declarações anuais consolidadas, na execução orçamental de 2011 dos três Fundos foram considerados como realizados no ano, os pagamentos efectuados entre 1 de Janeiro de 2011 e 29 de Fevereiro de 2012 (incluindo portanto o período complementar de 1 de Janeiro a 29 de Fevereiro), de bens e serviços que foram recebidos até 31 de Dezembro de 2011.

- **Execução da Receita**

**Tabela 1 - Execução da Receita em 2011**

(Unid: milhões de USD)

| <b>Fonte de Receita</b>                             | <b>Receita estimada no OGE 2011</b> | <b>Receita cobrada em 2011</b> | <b>Desvio entre a receita estimada e a cobrada</b> |
|---|-------------------------------------|--------------------------------|--|
| Receitas domésticas                                 | 110,7                               | 105,8                          | -4,90  |
| Receita proveniente de reservas na conta do Tesouro | 140,31                              | 5,3                            | -135,01  |
| Levantamentos do Fundo Petrolífero                  | 1.055,0                             | 1.049,7                        | -5,29  |
| <b>Receitas arrecadadas globais</b>                 | <b>1.306,0</b>                      | <b>1.160,8</b>                 | <b>-145,20</b>                                     |

A execução global das receitas cifrou-se em 1.160,8 milhões de dólares norte-americanos, correspondendo a uma execução de aproximadamente 90%.

As receitas domésticas arrecadadas totalizaram apenas 105,8 milhões de dólares norte-americanos (96% de execução), e não os 110,7 milhões previstos aquando da elaboração do Orçamento Geral do Estado para 2011.

O Estado optou por levantar apenas 5,291 milhões de dólares norte-americanos, dos 140,318 milhões de dólares norte-americanos que projectara levantar das reservas em dinheiro depositadas na Conta do Tesouro. Essa opção de poupança não terá sido a mais adequada na perspectiva da Comissão C, optando o Governo por onerar o Fundo Petrolífero, em alternativa. Porém, a Comissão C não dispõe de informação do Governo que lhe permita analisar os custos de oportunidade de ambas as soluções.

- **Execução da Despesa**

**Tabela 2 - Execução da Despesa em 2011**

(Unid: milhões de USD)

| <b>Despesa por Fundo</b> | <b>Despesa estimada no OGE 2011</b> | <b>Despesa realizada em 2011</b> | <b>Desvio entre a despesa estimada e a realizada</b> |
|--------------------------|-------------------------------------|----------------------------------|--|
| <b>FCTL</b>              | 604,7                               | 604,7                            | -77,00   |
| <b>FI</b>                | 599,3                               | 474,4                            | -124,90  |
| <b>FDCH</b>              | 25,0                                | 16,8                             | -8,20  |
| <b>Despesa Global</b>    | <b>1.306,0</b>                      | <b>1.095,91</b>                  | <b>-210,10</b>                                       |

As despesas globais realizadas por conta do Fundo Consolidado de Timor-Leste ascenderam a 604,7 milhões de dólares norte-americanos, reflectindo uma taxa de execução de 89%.

A execução orçamental do Fundo de Infraestruturas foi de 474,4 milhões de dólares norte-americanos, correspondendo a uma taxa de execução de 79%.

A execução orçamental do Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano foi de 16,8 milhões de dólares norte-americanos, correspondente a uma taxa de execução de 67,2%.

### **Saldos de Tesouraria**

O saldo de tesouraria do Fundo Consolidado de Timor-Leste no Banco Central de Timor-Leste, em 31 de Dezembro de 2011, era de 202,6 milhões de dólares norte-americanos e, em 29 de Fevereiro de 2012, de 182,037 milhões de dólares norte-americanos.

O saldo de tesouraria do Fundo de Infraestruturas no Banco Central de Timor-Leste a 31 de Dezembro de

2011 era de 165,676 milhões de dólares norte-americanos e, no final do período complementar, em 29 de Fevereiro de 2012 era de 146,134 milhões de dólares norte-americanos.

Quanto ao saldo de tesouraria do Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano, no final do período contabilístico havia 10,232 milhões de dólares norte-americanos a 31 de Dezembro de 2011, mas apenas 9.665 milhões em 29 de Fevereiro de 2012 (devido aos pagamentos efectuados durante o período complementar).

## **V. Relatório do Auditor Independente**

---

A Direcção Nacional do Tesouro remeteu ao Tribunal de Recurso e ao Parlamento Nacional as Declarações Financeiras Anuais e Contas auditadas relativas ao ano Financeiro de 2011, sobre o Fundo Consolidado de Timor-Leste (FCTL), o Fundo de Infraestruturas (FI) e o Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano (FDCH) em separado.

**Quanto ao Fundo Consolidado de Timor-Leste, o Auditor Externo Independente, emitiu a sua opinião com reservas**, em sede do respectivo Relatório de Auditoria às Contas do Estado de 2011:

*“Excepto quanto aos possíveis efeitos das matérias descritas nos parágrafos anteriores, as Demonstrações Financeiras apresentam de forma apropriada, em todos os aspectos materiais, os saldos de numerário em 31 de Dezembro de 2011 do Fundo Consolidado e os seus recebimentos e pagamentos do ano então findo, de acordo com a norma internacional de contabilidade do sector público, Relato Financeiro Numa Base de Caixa”.*

As bases para a opinião com reservas do Auditor Externo Independente sobre o Fundo Consolidado de Timor-Leste foram as seguintes:

- O Governo de Timor-Leste recebeu uma quantia significativa de apoios externos de terceiros, não tendo sido possível ao Auditor Independente confirmar a integralidade e o rigor dos apoios externos contabilizados pelo Fundo Consolidado.
- O Fundo Consolidado recebeu uma quantia significativa em numerário. Parte dele, resultante da venda de arroz e de receitas da Universidade Nacional de Timor-Leste, foi utilizado para efectuar pagamentos antes do seu registo contabilístico. Não foi possível ao auditor independente confirmar que os recebimentos em numerário contabilizados eram completos e que os pagamentos efectuados a partir desses recebimentos eram completos e válidos.
- O Fundo Consolidado pagou montantes significativos de salários e remunerações em numerário. O Governo identificou situações relativamente a 2011 (e também já relativamente ao ano anterior) de pagamentos a funcionários inexistentes e/ou que já tinham cessado o seu vínculo laboral com o Estado. Por estas razões não foi possível ao Auditor Independente concluir pela validade da totalidade dos pagamentos efectuados.

**Relativamente ao Fundo de Infraestruturas, a opinião (sem reservas) emitida pelo Auditor Externo Independente** no seu relatório de auditoria às Contas do Estado de 2011 foi de que as Demonstrações Financeiras apresentam de forma apropriada, em todos os aspectos materiais, os saldos de numerário em 31 de Dezembro de 2011 do Fundo de Infraestruturas e os seus recebimentos e pagamentos do período então findo, de acordo com a norma internacional de contabilidade do sector público, Relato Financeiro Numa Base de Caixa.

**No que concerne ao Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano, a opinião (sem reservas) emitida pelo Auditor Externo Independente** no seu relatório de auditoria às Contas do Estado de 2011 foi também de que as Demonstrações Financeiras apresentam de forma apropriada, em todos os aspectos materiais, os saldos de numerário em 31 de Dezembro de 2011 do Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano e os seus recebimentos e pagamentos do período então findo, de acordo com a norma internacional de contabilidade do sector público, Relato Financeiro Numa Base de Caixa.

Nota especial para o destaque dado pelo Auditor Independente no que se refere aos Fundo Consolidado de Timor-Leste e ao Fundo de Infraestruturas, ao incumprimento verificado durante o período coberto pela



auditoria, do Decreto-Lei do Aprovisionamento e do Guia das Melhores Práticas, por parte de algumas entidades públicas, criando incertezas sobre o objectivo de optimização das despesas com aprovisionamentos.

## VI. Parecer do Tribunal de Recurso

---

✓ **O Tribunal de Recurso emitiu o seguinte Parecer sobre a prestação de contas do Fundo Consolidado de Timor-Leste:**

**Legalidade:** *Quanto à observância da Lei do Orçamento e de Gestão Financeira, apesar das limitações apontadas neste Relatório, no que se refere ao respeito pelos princípios orçamentais da anualidade, da unidade e universalidade e da não compensação, considera-se que a mesma foi cumprida na generalidade.*

**Correcção financeira:** *Não obstante as conclusões extraídas e as recomendações formuladas neste Relatório e Parecer, bem como os possíveis efeitos que as “reservas” do auditor externo independente poderão ter nas demonstrações financeiras no que se refere aos “apoios externos contabilizados, à existência de receitas em numerário provenientes das vendas de arroz e da Universidade Nacional de Timor-Leste e despesas não contabilizadas, e ao risco associado à existência de “pagamentos significativos” de salários em numerário, o Tribunal julga validamente prestadas as contas do FCTL relativas ao ano financeiro de 2011.*

✓ **O Tribunal de Recurso emitiu o seguinte Parecer sobre a prestação de contas do Fundo de Infraestruturas:**

**Legalidade:** *As conclusões do auditor externo independente no seu relatório sobre as demonstrações financeiras do FI após a “revisão” por si efectuada aos procedimentos de aprovisionamento desenvolvidos junto de 13 entidades públicas, dá conta do incumprimento significativo da legislação relativa ao aprovisionamento e dos “Guias de Boas Práticas”, tendo levantado ainda questões acerca do cumprimento dos princípios da economia, eficiência e eficácia que devem nortear a realização das despesas públicas. Durante o ano de 2011 foi, na generalidade, dado cumprimento à Lei do Orçamento e de Gestão Financeira.*

**Correcção financeira:** *Face às conclusões extraídas neste Relatório e Parecer e às recomendações formuladas, o Tribunal de Recurso, julga validamente prestadas as contas do Fundo de Infraestruturas, relativas ao ano financeiro de 2011.*

✓ **E, finalmente, o Tribunal de Recurso emitiu o seguinte Parecer sobre a prestação de contas do Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano:**

**Legalidade:** *Durante o ano de 2011 foi, na generalidade, dado cumprimento à Lei do Orçamento e de Gestão Financeira.*

**Correcção financeira:** *Face às conclusões extraídas neste Relatório e Parecer e às recomendações formuladas, o Tribunal de Recurso julga validamente prestadas as contas do Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano, relativas ao ano financeiro de 2011.*

## VII. Conclusões e Recomendações do Tribunal de Recurso

---

✓ **Recomendações sobre o Fundo Consolidado de Timor-Leste (FCTL):**

O Tribunal de Recurso considera e recomenda (nos termos do n.º 3 do artigo 29.º da Lei Orgânica da Câmara de Contas), a adopção pelo Governo das seguintes medidas, no âmbito do processo de prestação de contas, da execução orçamental da despesa e da receita e da execução orçamental global (págs. 26 a 28 do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011):

1. *Cumprimento dos prazos previstos na Lei do Orçamento e de Gestão Financeira e na Lei Orgânica da Câmara de Contas para a remessa da Conta Geral do Estado e dos relatórios sobre a evolução do*

orçamento, ao Tribunal de Recurso;

2. *Definição clara do perímetro de consolidação de contas, com a indicação das entidades incluídas no Fundo Consolidado de Timor-Leste, de todas as entidades excluídas e dos critérios subjacentes;*
3. *Maior controlo sobre a cobrança de receitas em numerário, nomeadamente, as provenientes da venda de arroz e da Universidade Nacional de Timor-Leste, para evitar a existência de receitas e despesas não contabilizadas e se garantir o cumprimento dos princípios orçamentais de unidade e universalidade e de não compensação;*
4. *Apresentação de justificação para todas as diferenças materiais existentes entre o orçamento inicial, o final e a execução da receita e da despesa;*
5. *Redução dos pagamentos de salários e vencimentos em numerário, às situações estritamente necessárias e em que não exista hipótese alternativa;*
6. *Divulgação das “Notas às Declarações Financeiras” de informação sobre as dívidas de todas as entidades públicas a fornecedores, resultantes do fornecimento de bens e serviços e da execução de obras, existentes no final do ano;*
7. *Desenvolvimento de esforços adicionais ao nível das instituições públicas com responsabilidades ao nível da condução de processos de aprovisionamento, no sentido de ser assegurado o cumprimento da lei, bem como, dos “guias de boas práticas” elaborados pelo Ministério das Finanças, que deverão passar pelo reforço da formação de recursos humanos;*
8. *Avaliação anual do cumprimento da legislação do aprovisionamento e dos “guias de boas práticas” emitidos pelo Ministério das Finanças;*
9. *Elaboração e inclusão do “Relatório Anual de Aprovisionamento” (Guia de Boa Prática 8) nos documentos de prestação de contas anuais do Fundo Consolidado de Timor-Leste:*

✓ **Recomendações sobre o Fundo de Infraestruturas (FI):**

O Tribunal de Recurso considera e recomenda (nos termos do n.º 3 do artigo 29.º da Lei Orgânica da Câmara de Contas), a adopção pelo Governo das seguintes medidas (págs. 42 a 43 do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011):

1. *Cumprimento dos prazos previstos na Lei do Orçamento e de Gestão Financeira e na Lei Orgânica da Câmara de Contas para a remessa da Conta Geral do Estado e dos relatórios sobre a evolução do orçamento, ao Tribunal de Recurso;*
2. *Regularização do montante de 16,0 milhões de USD transferidos em excesso, em 2011, para o Fundo de Infraestruturas e do montante pago pelo Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano em nome do Fundo de Infraestruturas;*
3. *Inclusão nas “Notas às Declarações Financeiras” de informação sobre todas as situações que limitem ou restrinjam o uso dos “saldos em dinheiro”;*
4. *Divulgação nas “Notas às Declarações Financeiras” de informação sobre as dívidas a fornecedores, resultantes do fornecimento de bens e serviços e da execução de obras, existentes no final do ano;*
5. *Desenvolvimento de esforços adicionais ao nível das instituições públicas com responsabilidades ao nível da condução de processos de aprovisionamento, no sentido de ser assegurado o cumprimento da lei, bem como as “boas práticas” elaboradas pelo Ministério das Finanças, que deverão passar pelo reforço da formação de recursos humanos;*
6. *Avaliação anual do cumprimento da legislação do aprovisionamento e dos “guias de boas práticas” emitidos pelo Ministério das Finanças”;*
7. *Elaboração e inclusão do “Relatório Anual de Aprovisionamento” (Guia de Boa Prática 8), nos documentos de prestação de contas anuais do Fundo de Infraestruturas;*

8. *Inclusão nos documentos de prestação de contas de informação relativa aos resultados alcançados, no que se refere, nomeadamente à execução física dos projectos, bem como às respectivas alterações aos montantes de investimento previstos para a sua concretização (incluindo os anos subsequentes).*

✓ **Recomendações sobre o Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano (FDCH):**

O Tribunal de Recurso recomenda (nos termos do n.º 3 do artigo 29.º da Lei Orgânica da Câmara de Contas) a adopção pelo Governo das seguintes medidas (págs. 53 a 54 do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011):

1. *Cumprimento dos prazos previstos na Lei do Orçamento e de Gestão Financeira e na Lei Orgânica da Câmara de Contas para a remessa da Conta Geral do Estado e dos relatórios sobre a evolução do orçamento, ao Tribunal de Recurso;*
2. *Regularização do montante de 1,4 milhões de USD, transferido em excesso, em 2011, para o Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano e do montante pago pelo Fundo de Infraestruturas em nome do Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano;*
3. *Inclusão nas “Notas às Declarações Financeiras” de informação sobre as dívidas a terceiros existentes no final do ano;*
4. *Inclusão nos documentos de prestação de contas de informação relativa aos resultados alcançados.*

**VIII. Apreciação e Recomendações da  
Comissão de Finanças Públicas**

---

O relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado devem ser apresentados ao Parlamento Nacional pelo Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas (ou até à sua instalação, pelo Tribunal de Recurso) até ao final do ano seguinte àquele a que respeita a Conta, conforme o disposto no n.º 4 do artigo 29.º da sua Lei Orgânica (LOCC). O Tribunal de Recurso remeteu ao Parlamento Nacional o seu relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011 em 19 de Outubro de 2011 (*sic, actually 2012*), cumprindo assim plenamente os prazos previstos na lei.

Pelo terceiro ano consecutivo tem lugar a apreciação da Conta Geral do Estado pelo Parlamento Nacional, sustentada no Relatório e Parecer elaborado pelo Tribunal de Recurso e nos contributos recebidos no decurso das audiências públicas realizadas pela Comissão de Finanças Públicas (Comissão C) no âmbito das Contas do Estado de 2011.

A Comissão C regista uma vez mais a sua preocupação pelas limitações técnicas que o Tribunal de Recurso continua a invocar no que respeita ao processo de fiscalização orçamental e de julgamento da Conta Geral do Estado que lhe compete. A entrada em vigor da Lei Orgânica da Câmara de Contas do Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas, Lei n.º 9/2011, de 17 de Agosto, abriu caminho para que o Tribunal de Recurso pudesse ultrapassar com celeridade as limitações que já evidenciara no seu Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010. Esta Comissão congratula-se, ainda assim, com o significativo aumento da capacitação técnica do Tribunal de Recurso e pelo trabalho de elevada complexidade que foi desenvolvido.

Face aos constrangimentos identificados pelo Tribunal de Recurso (TR) ao nível dos seus recursos humanos qualificados na vertente económico-financeira, a Comissão de Finanças Públicas recomenda ao Tribunal que enquanto não dispuser internamente dos activos humanos que necessita, nomeie um auditor independente para examinar as contas do Estado auditadas.

Sem prejuízo do parecer e recomendações que constam do Relatório e Parecer do Tribunal de Recurso, que esta Comissão subscreve na íntegra, entende-se contudo ser necessário reforçar a chamada de atenção para um conjunto de situações que carecem de regularização urgente, algumas das quais também sublinhadas pelas organizações não-governamentais que foram ouvidas pela Comissão C em sede de audiência pública, com vista a alcançar-se uma gestão mais transparente, eficaz e eficiente dos dinheiros públicos.

• **Recomendações**

Enumeram-se de seguida as recomendações formuladas pela Comissão C, que se espera possam vir a enriquecer o debate em Plenário respeitante à Conta Geral do Estado de 2011.

1. Recomenda-se que o Governo remeta ao Parlamento Nacional previamente ao debate sobre as contas do Estado, os respectivos relatórios de auditoria completos.
2. Recomenda-se que o Governo seja mais criterioso na utilização das verbas de contingência e que tenha em atenção que a sua utilização deve ser excepcional. As despesas suportadas pelo Fundo de Contingência totalizaram em 2011, 29,5 milhões de dólares norte-americanos, atingido praticamente o tecto máximo de 5% da dotação global do Orçamento Geral do Estado, que o artigo 37.º da Lei do Orçamento e de Gestão Financeira permite.

A lei é clara quando estipula que as despesas que podem ser suportadas pelo Fundo de Contingência são as inadiáveis, urgentes e imprevisíveis. Infelizmente a análise da extensa listagem de despesas realizadas com recurso às verbas de contingência (páginas 73 a 80 das Declarações Financeiras Anuais e Contas do Fundo Consolidado de Timor-Leste para o ano de 2011 da Direcção Geral do Tesouro), carece de um reparo da Comissão C quanto ao caminho que tem sido seguido pelo Governo nos últimos anos, dado que a esmagadora maioria das despesas suportadas pelo Fundo de Contingência em 2011 são despesas de funcionamento, que deveriam ter sido atempadamente planeadas e inscritas no Orçamento Geral do Estado que foi submetido ao Parlamento Nacional.

Será aconselhável que o Governo proceda de ora em diante, aos ajustamentos orçamentais que considere necessários ao longo de cada exercício dentro da mesma categoria de despesa, em função da evolução da execução real verificada para cada Ministério nas diversas categorias inscritas, e assim evitar o recurso sistemático às verbas de contingência sem justificação.

3. Recomenda-se ao Governo que reveja as suas opções estratégicas e eleja como uma das suas prioridades de investimento para o futuro o sector da Saúde, tendo em conta as graves carências nessa área e o facto de, no ano de 2011, apenas ter inscrito para esse fim 6% da dotação total do Fundo Consolidado de Timor-Leste.
4. A “revisão” efectuada pelo auditor externo independente aos procedimentos de aprovisionamento utilizados por um conjunto de entidades públicas, na sequência da descentralização do sistema de aprovisionamento, permitiu perceber que a criação de legislação e regulamentação não foram suficientes, sendo necessária a sua complementação com um sistema de controlo interno e externo eficaz, e a aplicação efectiva de sanções a quem não cumpra a lei. A Comissão C recomenda por esse motivo ao Governo, que assegure urgentemente a criação e monitorização de um sistema de controlo eficaz, que averigue responsabilidades e sancione os culpados pelo não cumprimento da lei de aprovisionamento e pela eventual gestão danosa de dinheiros públicos.
5. Recomenda-se ao Governo que seja mais realista e cauteloso relativamente aos projectos que pretende implementar. Assinala-se que grande quantidade de projectos de investimento em infraestruturas programados para 2011, no âmbito do Fundo de Infraestruturas e de formação técnica do Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano, obtiveram uma execução nula ou praticamente nula. É importante que o Governo faça uma análise consistente das razões que provocaram o atraso na implementação desses projectos e passe a dotar o Parlamento Nacional de informação suficientemente desagregada sobre os projectos plurianuais inscritos nos Fundos Especiais e responsabilize os responsáveis pela fraca execução, sempre que a culpa lhes seja imputável.
6. Recomenda-se que sejam resolvidos quanto antes os problemas graves detectados ao nível da programação da aplicação informática “Free Balance” do Portal da Transparência, já que os valores que dela se extraem apresentam uma fiabilidade muito reduzida (por exemplo, há rubricas de despesa com execução acima de 100%, há despesas feitas em rubricas que nunca beneficiaram de qualquer dotação orçamental ao longo do ano, reforços de dotações efectuados por via de alterações orçamentais que depois não constam no orçamento final (por não serem devidamente somados à dotação inicial).

Os dados apresentados pelo Estado não são totalmente fiáveis e retiram a validade a qualquer análise séria que se pretenda fazer com base nos mesmos. Será necessário igualmente resolver o problema das unidades monetárias utilizadas nas tabelas de execução orçamental (por ex. se um milhão cento e vinte e um mil de dólares norte americanos - 1,121 milhões contém com uma vírgula para separar as unidades das décimas, então o valor de 500.000 dólares deverá apresentar-se nas tabelas como 0,500 e não como 500 como vem acontecendo).

7. Recomenda-se ao Governo que passe a remeter atempadamente os documentos de prestação de contas ao Parlamento Nacional e ao Tribunal de Recurso. A realização de eleições no final do primeiro semestre de 2012, poderá justificar em parte o atraso na entrega, mas não os quase cinco meses que foram ultrapassados.
8. Recomenda-se ao Governo que conjuntamente com a Conta Geral do Estado, passe a apresentar ao Parlamento Nacional os estudos de impacto económico, social e ambiental e de viabilidade económico-financeira a montante, de todos os projectos financiados com recurso ao Orçamento Geral do Estado e a avaliação a posteriori (na Conta Geral do Estado) da contribuição das despesas realizadas com os mesmos para a melhoria real da qualidade de vida da população.
9. O controlo da inflação é de extrema importância para qualquer economia. Em 2011, a inflação atingiu valores record que porventura aconselhariam a adopção de medidas específicas de ajustamento orçamental, com o objectivo de minimizar os seus efeitos ao nível doméstico. As estimativas utilizadas na concepção do Orçamento Geral do Estado 2011 apontavam para valores de inflação a rondarem os 4%, mas a taxa real, atingida em Dezembro de 2011, alcançou os 17,4%, correspondendo a uma taxa média anual de inflação de 13,5%.

O aumento do custo de vida em 2011, especialmente em Dili, em consequência do aumento de 17,4% na maioria dos bens e serviços que integram o índice de Preços no Consumidor (IPC), deveria ter merecido da parte do Governo medidas económicas e fiscais adicionais com correspondente tradução orçamental. Seria importante o Governo modular a sua actual política de investimentos e porventura abrandar temporariamente o ritmo de construção de infraestruturas, de forma a reduzir a inflação importada.

10. Recomenda-se que a Conta Geral do Estado passe a incluir os mapas das dívidas por pagar a fornecedores de bens e serviços no final do ano e volta a solicitar ao Ministério das Finanças que remeta a esta Comissão até final do ano em curso, uma listagem de todos os contratos celebrados em 2011, por ajuste directo.
11. Recomenda-se que a Universidade Nacional de Timor-Leste (UNTL) procure e encontre outras formas de aumentar o seu autofinanciamento, com o objectivo de passar a depender cada vez menos dos cofres do Estado.
12. Recomenda-se que o Governo evite recorrer às receitas do Fundo Petrolífero acima do Rendimento Sustentável Estimado (RSE) para suportar o défice não petrolífero, de forma a salvaguardar o futuro das gerações vindouras. Adicionalmente, porque se revela ser mais adequada a opção de financiamento do Orçamento Geral do Estado a partir do recurso ao saldo transitado do Fundo Consolidado, pois o custo de oportunidade (custo do dinheiro) desta solução será inferior ao custo de oportunidade do Fundo Petrolífero. A tendência para o agravamento do peso do défice orçamental sobre o Produto Interno Bruto, indicia a insustentabilidade das contas públicas a longo prazo.
13. Recomenda-se ao Governo que reveja a sua actual política de compras, nomeadamente no que respeita aos consumíveis de escritório e estude a possibilidade de vir a estabelecer algo semelhante a uma “central de compras” para a aquisição de grandes quantidades que cubram as necessidades anuais para todos os Ministérios, com o objectivo de reduzir os custos globais do Estado, através da obtenção de economias de escala e de um maior poder negociado junto dos fornecedores.
14. Recomenda-se a realização de um estudo semelhante para tornar mais expedita a aquisição de bilhetes de avião, que venha a privilegiar, sempre que possível, as agências de viagens nacionais.

15. Recomenda-se ao Governo que disponibilize atempadamente a todos os Ministérios a Conta Geral do Estado auditada, de forma a que estes tenham a possibilidade de se prepararem adequadamente para as audiências públicas para que forem convocados pelo Parlamento Nacional.
16. Por fim, tendo em consideração a experiência recente (auditoria de “revisão” de procedimentos de aprovisionamento realizada 2012) julga-se que seria útil o Ministério das Finanças ponderar no futuro requacionar a descentralização de outras funções pelos diversos ministérios, de forma faseada, começando por testar os procedimentos descentralizados em apenas dois ou três ministérios piloto e só após a validação do sistema e certificação dos procedimentos, o expandir aos restantes ministérios.

- **Parecer**

A Comissão C é de parecer que o Parlamento Nacional deverá comunicar, para averiguação, à Procuradoria-Geral da República, os indícios de fraude apurados pelo Auditor Independente em sede de “revisão” aos procedimentos de aprovisionamento descentralizados nos Ministérios e que, o Parecer do Tribunal de Recurso deverá ser enviado também à Comissão Anti-Corrupção para apuramento de eventuais responsabilidades sobre uma situação que já se arrasta desde 2010, de pagamentos a funcionários inexistentes.

A Comissão C louva o Governo por disponibilizar ao Tribunal de Recurso as contas do Estado devidamente auditadas e por ter requerido uma auditoria de “revisão” aos procedimentos de aprovisionamento utilizados pelas diversas entidades públicas, após o início do processo de descentralização e é de opinião que deverá ser dado aos Ministros o prazo de uma ano para implementarem as medidas correctivas nos sistemas de aprovisionamento dos ministérios que tutelam e que foram alvo de críticas do auditor independente e em seguida responsabilizar politicamente os Ministros que não o consigam concretizar em tempo útil.

---

## **IX. Votação**

O Parecer e Recomendações da Comissão de Finanças Públicas foram discutidos e aprovados no dia 3 de Dezembro de 2012, com 9 votos a favor, 0 votos contra e 0 abstenções, reservando as bancadas parlamentares as suas posições políticas para o debate em Plenário.

Dili, Parlamento Nacional, em 3 de Dezembro de 2012

A Deputada Relatora

/s/

(Florentina da Conceição Pereira Martins Smith)

A Presidente em Exercício

/s/

(Izilda Manuela da Luz Pereira Soares)