Entrada na Mesa
Data 14/2/2020
Hora 08h30m
...O Presidente...

PARLAMENTO NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

ANUNCIADO
...../...../.....
O Presidente
.....

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Relatório e Parecer

Relatores

Deputada Maria Angelina Lopes Sarmento

Deputado António Maria N. A. Tilman

Deputado António da Conceição

Conta Geral do Estado de 2018

Aprovado em 13 de fevereiro de 2020

Índice

PARTE 1 – NOTA INTRODUTÓRIA 5
PARTE II - DESIGNAÇÃO DE RELATOR 6
PARTE III – ENQUADRAMENTO LEGAL 6
PARTE IV – AUDIÇÕES 7
PARTE V - PROCESSO ORÇAMENTAL RELATIVO AO ANO FINANCEIRO DE 2018 15
PARTE VI - PERÍMETRO ORÇAMENTAL E DE CONSOLIDAÇÃO DA CONTA 17
PARTE VII - EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DE 2018 18
7.1 - Financiamento do Orçamento de Estado 18
7.2. - Execução orçamental da Receita 19
7.2.1. Receita Fiscal 19
7.2.2. Receita Não Fiscal 20
7.3. - Execução orçamental da Despesa 21
7.3.1. Fundo Consolidado de Timor-Leste (FCTL) 22
7.3.1.1 Despesas do FCTL por categorias 22
7.3.1.2.1 Administração Direta Central do Estado 26
7.3.1.2.2 Agências Públicas Autónomas (SFA e Órgãos Autónomos) 27
7.3.1.2.2.1 Fundo de Infraestruturas (FI) 28
7.3.1.2.3 Administração Direta Desconcentrada do Estado (Municípios) 29
7.3.2. Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano (FDCH) 29
7.4. Execução global do OGE 31
7.5. Execução da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno (RAEOA) 31
7.6. Orçamento e prestação de Contas da Segurança Social (OSS) 35
7.7. Tesouraria do Estado 37
7.8. Assistência Externa 38

7.9. Dívida Pública 40
7.9.1. Dívida Financeira 40
7.9.2. Dívida Não Financeira 43
7.10. - Parcerias Público-Privadas (PPP) 43
7.11. Investimento do Estado na TL CEMENT 44
7.12. Património do Estado 46
VIII - RECOMENDAÇÕES E PARECER DA CÂMARA DE CONTAS DO TRIBUNAL DE RECURSO 48
8.1. - Recomendações da Câmara de Contas 48
8.2. - Parecer da Câmara de Contas do Tribunal de Recurso 51
PARTE IX - CONCLUSÕES, RECOMENDAÇÕES E PARECER DA COMISSÃO "C" 52
9.1. - Conclusões 52
9.2. - Recomendações da Comissão "C" 60
9.3. - Parecer da Comissão "C" 62
PARTE X - APROVAÇÃO DO RELATÓRIO E PARECER 63

Lista de Siglas

AAs	Agências Públicas Autónomas (SFA e Órgãos Autónomos)
ADB	*Asian Development Bank*
ANC	Agência Nacional de Comunicações
ANPM	Autoridade Nacional de Petróleo e Minerais
APORTIL	Administração Portuária de Timor-Leste
BCTL	Banco Central de Timor-Leste
BNCTL	Banco Nacional Comercial de Timor-Leste
CAC	Comissão Anticorrupção
CAFI	Conselho de Administração do Fundo de Infraestruturas
CdC	Câmara de Contas
CGE	Conta Geral do Estado
FCTL	Fundo Consolidado de Timor-Leste
FDCH	Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano
FI	Fundo de Infraestruturas
FP	Fundo Petrolífero
IPG	Instituto do Petróleo e da Geologia
JICA	*Japan International Cooperation Agency*
MEPCM	Ministério/Ministro de Estado e Presidência do Conselho de Ministros
MF	Ministério/Ministra das Finanças
MJ	Ministério/Ministro da Justiça
MOP	Ministério/Ministro das Obras Públicas
MPIE	Ministério/Ministro do Planeamento e Investimento Estratégico
OGE	Orçamento Geral do Estado
PN	Parlamento Nacional
PNTL	Polícia Nacional de Timor-Leste
PPP	Parceria Público-Privada
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
SAMES	Serviço Autónomo de Medicamentos e Equipamentos de Saúde
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
TR	Tribunal de Recurso
UNTL	Universidade Nacional de Timor-Leste
ZEESM	Zona Económica Especial de Economia Social de Mercado de Oe-Cusse Ambeno e Ataúro

PARTE 1 – NOTA INTRODUTÓRIA

A Conta Geral do Estado de 2018 (CGE 2018) espelha a atividade financeira do Estado ocorrida no período compreendido entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2018, quer no domínio das receitas como das despesas públicas, na ótica da tesouraria, da dívida público e do património do Estado. Com a apreciação das contas de 2018 pelo Parlamento Nacional encerra-se o ciclo orçamental relativo a esse ano financeiro.

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 (LOCdC[1]), compete ao Tribunal, através da Câmara de Contas (CdC), fiscalizar a legalidade das despesas públicas e julgar as contas do Estado[2], emitindo o seu juízo sobre a legalidade e correção financeira das mesmas. Relativamente às Contas do Estado de 2018, a CdC emitiu um juízo favorável com reservas.

No exercício do poder de controlo político sobre a atividade financeira do Estado que a Constituição e a Lei do Orçamento e Gestão Financeira (LOGF[3]) lhe atribuem, o Parlamento Nacional (PN) aprecia as contas do Estado, tomando em consideração o Relatório e Parecer da CdC que, nos termos da lei lhe deve ser submetido dentro dos 12 meses subsequentes ao termo do ano económico a que se reporta[4].

Dando cumprimento aos artigos 42.º da Lei do Orçamento e Gestão Financeira, a CdC diligenciou o envio do seu Relatório e Parecer sobre a CGE de 2018 ao PN no dia 20 de dezembro de 2019, tendo Sua Excelência o Presidente do Parlamento Nacional determinado a sua remessa à comissão competente, a Comissão de Finanças Públicas (Comissão "C"), por despacho de 15 de janeiro de 2020.

---

[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

Nos termos do n.º 1 do artigo 178.º do Regimento do Parlamento Nacional da República Democrática de Timor-Leste (Regimento[5]), 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 2018 que se encontra vertida no presente Relatório e Parecer assentou, nomeadamente, nas Demonstrações Financeiras Consolidadas do Estado de 2018, compiladas pelo Ministério das Finanças, e no Parecer que a CdC emitiu sobre as mesmas.

PARTE II - DESIGNAÇÃO DE RELATOR

Foram designados relatores a Senhora Deputada Maria Angelina Lopes Sarmento, da Bancada Parlamentar do PLP, o Senhor Deputado António Maria N. A. Tilman, da Bancada Parlamentar do KHUNTO, e o Senhor Deputado António da Conceição, da Bancada Parlamentar do PD.

PARTE III – 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 contitucionais, legais e regimentais:

1. 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, nos termos 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 CRDTL.

[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.

2. A CGE é aprovada pelo PN nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 12.º da LOCdC, cabendo-lhe ainda deliberar remetê-la ao Ministério Público, para investigação e efetivação de eventuais responsabilidades financeiras[6], criminais[7] e/ou civis[8], em caso de haverem indícios de má gestão dos recursos públicos.

A Conta Geral do Estado (CGE), materializada nas Demonstrações Financeiras do Estado, sintetiza a execução financeira anual do Estado e assume-se como um meio de controlo das operações através das quais ocorreu essa 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 fulcral, 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.

PARTE IV – AUDIÇÕES

Tendo como referência o Relatório e Parecer da CdC sobre a CGE de 2018 (RPCGE 2018) e as conclusões nele apontadas, a Comissão "C" aprovou o calendário de audições que abaixo se reproduz, com as entidadades públicas mais relevantes para o esclarecimento das questões levantadas pelos auditores da CdC:

[6] O julgamento da efetivação de responsabilidades financeiras cabe à CdC, de acordo com o Art.º 12.º n.º 1 d) LOCdC, com intervenção do Ministério Público nos termos dos Art.ºs 23.º e 67.º n.º 1 a) LOCdC

[7] Nos termos do Art.º 211.º n.º 2 do Código de Processo Penal, qualquer autoridade pública que tome conhecimento da prática de um crime deve elaborar, obrigatória e imediatamente, participação do mesmo ao Ministério Público.

[8] A representação do Estado em processo cível cabe ao Ministério Público, nos termos do Art.º 23.º do Código de Processo Civil (cfr também Art.º 3.º n.º 1 a) do Estatuto do Ministério Público, aprovado pela Lei n.º 14/2005, de 16 de setembro, e alterado e republicado pela Lei n.º 11/2011, de 28 de setembro).

Quadro 1 – Calendário original de audições convocadas pela Comissão "C"

04/02/2020	15H00	Audição do **Presidente do Tribunal de Recurso**, acompanhado da equipa de Auditores da Câmara de Contas
05/02/2020	10H00	Audição **Ministro do Planeamento e Investimento Estratégico** interino, acompanhado pelo Secretariado Técnico do Fundo de Infraestruturas **(FI)**
	14H30	Audição de Entidades da Administração Direta do Estado: • **Min Estado e da Pres CM;** • **Min Justiça;** • **Min Obras Públicas;** • **PNTL;** e de Agências Autónomas: • **APORTIL;** • **UNTL;** • **Agência Nacional de Comunicações.**
06/02/2020	10H00	Audição da **Ministra das Finanças** interina acompanhada pela sua equipa dirigente e pela Coordenadora da Reforma Fiscal
	14H30	Audição do **Governador do Banco Central de Timor-Leste**

Após a aprovação do calendário, houve necessidade de proceder ao adiamento da data da audição das Agências Autónomas, para o dia 06 de fevereiro, pelas 15h30. A audição do Tribunal de Recurso foi adiada, no dia 04 de fevereiro, das 15h00 para as 16h00.

As audições convocadas pela Comissão "C" para os dias 4, 5 e 6 de fevereiro, permitiram-lhe recolher informações adicionais e esclarecimentos necessários para a elaboração do seu relatório e parecer sobre a CGE de 2018, e para o escrutíneo informado da mesma pelo Parlamento Nacional. Com base nas respostas recebidas às perguntas da Comissão, foi produzida a seguinte súmula:

- Presidente do Tribunal de Recurso (TR) acompanhado dos auditores da Câmara de Contas (CdC) – O Presidente do Tribunal de Recurso (TR) começou por sumarizar as principais observações e conclusões da CdC sobre a CGE de 2018 e assinalar a informação que foi tomada em consideração pela CdC para a produção do RPCGE, os principais desafios sentidos pelos auditores no processo de análise da CGE, tais como, a escassez das informações incluídas nos documentos de prestação de contas apresentados pelo Governo. Em seguida, o Presidente do Tribunal de Recurso respondeu às questões que lhe foram dirigidas Comissão "C" do seguinte modo: **(1)** os maiores desafios sentidos pela equipa de auditores da CdC na fase de preparação do RPCGE são a obtenção parcelar e tardia da informação **(2)** A CdC deixou de produzir Relatórios de Verificação Interna de Contas a partir do ano 2017 por falta de recursos humanos e financeiros, mas para a análise da CGE de 2019 esses relatórios irão ser novamente produzidos. **(3)** A auditoria das contas do Parlamento Nacional de 2018 encontra-se em curso[9] **(4)** O recurso intreposto pelo Ministério Público sobre a sentença aplicada pela CdC a diversos responsáveis da Universidade Nacional de Timor-Leste (UNTL) acusados da prática de gestão danosa para o Estado nos anos 2011 e 2012, está a decorrer em Tribunal e está também em curso uma auditoria de seguimento a essa instituição. **(5)** Sobre a recusa de visto da CdC ao processo relativo à Adenda n.º 6 ao Contrato de Serviços de Consultoria para Estudo de Viabilidade Projeto Detalhado de Estradas Manatuto – Natarbora e Supervisão de Construção de Estradas Díli – Tibar e Gleno, assinado em junho de 2019 pelo Ministro das Obras Públicas em nome do Estado, está em curso auditoria uma vez que tinham sido detetadas desconformidades nos desenhos relativos a trabalhos a mais, que oportunamente impediram a obtenção de visto prévio favorável do TR. **(6)** Sobre a exlusão das contas da Segurança Social do perímetro de consolidação da CGE, a CdC efetuou uma análise financeira às mesmas [10] em separado e o TR voltou a reforçar a necessidade de uma alteração legislativa que clarifique a

[9] Uma situação que a Comissão "C" estranhou, atendendo a que a CGE de 2018 deveria ter consolidado todas as contas do Estado, incluíndo as contas do Parlamento Nacional.
[10] A Comissão "C" não conseguiu apurar o momento da entrega ao Parlamento Nacional da análise feita pela CdC às contas da Segurança Social, um documento que desconhece.

inclusão do Orçamento e das Contas da Segurança Social no OGE e na CGE. **(7)** O TR queixou-se do envio tardio dos documentos de prestação de contas por parte da grande maioria de entidades autónomas[11] e explicou que as alterações ministeriais dificultam a continuidade dos trabalhos da CdC ao longo dos anos, **(8)** A instauração de processos-crime é competência da Procuradoria-Geral da República. **(9)** Relativamente à concretização da entrada do Estado no capital social da empresa *TL Cement*, a quantia destinada a esse fim continua depositada na conta bancária da Autoridade Nacional de Petróleo e Minerais (ANPM), devendo a operação vir a ser concretizada em breve. **(10)** Os meios que a CdC tem à sua disposição para pressionar as instituições do Estado a cumprirem as suas recomendações, assentam na insistência para a sua implementação, uma vez que do incumprimento podem resultar consequências legais. **(11)** Para 2020 a CdC programou quatro atividades relacionadas com auditorias, uma das quais incidindo sobre subvenções. **(12)** Em relação a transferências do Fundo Petrolífero anteriores à aprovação do OGE, o TR alertou para a necessidade de serem aprovadas alterações à legislação existente e clarificadas as regras para as transferências durante o período de vigência do regime duodecimal.

- Ministro do Planeamento e Investimento Estratégico interino (MPIE) acompanhado do Secretariado Técnico do Fundo de Infraestruturas (FI) – O Ministro interino procurou responder às questões que lhe foram colocadas pela Comissão "C". **(1)** Relativamente à recusa de visto prévio da CdC à Adenda n.º 6 ao Contrato de Serviços de Consultoria para Estudo de Viabilidade Projeto Detalhado de Estradas Manatuto – Natarbora e Supervisão de Construção de Estradas Díli – Tibar e Gleno assinada em junho de 2019 pelo MOP em nome do Estado, o MPIE comprometeu-se a responder posteriormente por escrito. **(2)** Sobre a participação do Estado no capital social da empresa TL Cement Lda, o ministro informou que uma auditoria está a decorrer e que o dinheiro destinado a essa operação continua depositado no BCTL. **(3)** Quantro à situação do pagamento das dívidas não financeiras contraídas com 143 projetos de

[11] Conceito que engloba os Serviços e Fundos Autónomos, os Órgãos Autónomos e os Municípios

investimento que remontam a 2017, o ministro comprometeu-se a responder mais tarde, por escrito. Confirmou a existência de discrepâncias na CGE 2018 relativamente à dívida transitada contabilizada em "capital de desenvolvimento" que deverá ser corrigida na CGE de 2019 e explicou que tratam de divergências detetadas no encerramento da CGE e da Conta do FI de 2018, esclareceu que a dívida não financeira acumulada pelo seu ministério no final de 2018 se deve sobretudo a faturas de eletricidade por pagar, sendo a causa do problema o contador de eletricidade que é comum ao PN (o Presidente do Conselho de Administração do FI respondeu por escrito a esta questão por carta datada de 5 de fevereiro)[12]. **(4)** A justificação para a reduzida execução do Fundo de Infraestruturas em 2018 em relação aos programas de "Água e Saneamento", "Educação", Equipamentos Informáticos", "Segurança e Defesa", "Solidariedade Social", "Aeroportos" e "Turismo" foi a existência de dificuldades no cumprimento do regime de aprovisionamento. **(5 e 6)** Em relação à divergência da informação prestada pelo Governo no âmbito do programa de Empréstimos na CGE e no Relatório Anual do FI de 2018 e ao tipo de despesas que foram realizadas em 2018 através do programa "Administração do CAFI," o ministro comprometeu-se a responder posteriormente por escrito. **(6)** o Ministro comprometeu-se a responder posteriormente, por escrito.

- Entidades da Administração Direta Central do Estado: MEPCM, MJ, MOP e PNTL – **(1)** Relativamente à situação do pagamento das dívidas não financeiras acumuladas no final de 2018, o MJ explicou que se relacionam com a construção da sede do ministério e com contratos que foram celebrados em desconformidade com a lei que o seu ministério estava a tentar ver reconhecidas como dívidas do Estado, que a maioria das dívidas restantes já tinha sido regularizada em 2019. O Ministro das Obras Públicas (MOP) comprometeu-se a disponibilizar mais tarde, por escrito, a informação sobre as suas dívidas não financeiras existentes a 31 de dezembro de 2018. A PNTL declarou que as dívidas vencidas e não pagas até final de 2018 se relacionam com a construção do edifício do seu Quartel Geral, com a instalação pela Telemor

[12] A carta em suporte papel e digital pode ser solicitada ao técnico da Comissão

de um sistema CCTV no ano 2016, com equipamento oferecido pelo Governo chinês (por isso sem dotação orçamental para a instalação), e com um serviço catering contratado em 2013, uma situação ainda por resolver. **(2)** O MOP comprometeu-se a corrigir na CGE de 2019 a ausência de informação sobre as suas dívidas relacionadas com Capital de Desenvolvimento relacionadas com obras públicas. **(3)** O MOP comprometeu-se também a fornecer por escrito informações sobre a situação do pagamento das dívidas não financeiras relacionadas com a realização de143 projetos de investimento. **(4)** Relativamente à morosidade da inventariação do património móvel e imóvel do Estado, o Ministro da Justiça (MJ) informou que o processo estava em curso mas que se tem revelado bastante complexo e moroso, por ser difícil encontrar todo o património e classificar o património imobiliário abandonado, e que já tinha sido distribuída a todas as linhas ministeriais uma circular solicitando a apresentação de dados sobre os seus patrimónios imóveis a que só oito ministérios tinham dado resposta.

- Agências Autónomas: APORTIL, UNTL, ANC – (1) Relativamente às dívidas não financeiras acumuladas pelas agências Autónomas no final de 2018, no caso da Administração dos Portos de Timor-Leste (APORTIL) tratam-se de despesas imprevistas relacionadas com o aluguer de barcos substitutos durante o período de manutenção do barco NAKROMA, de dívidas relativas ao serviço de internet, de faturas de eletricidade e de dívidas associadas à manutenção dos veículos. No caso da Agência Nacional de Comunicações (ANC), as dívidas acumuladas em 2018 já foram pagas no ano seguinte. (2) Relativamente à receita não fiscal cobrada no ano de 2018 pela ANC sem a sua previsão ter sido inscrita no OGE, foi fornecida pela entidade uma explicação incompleta, referindo apenas que se tratam de *Regulatory Fee* e *Application Fee*. (3) A APORTIL justificou que o reforço da sua dotação orçamental anual em 2018 foi necessária para suportar os custos acrescidos de manutenção do navio NAKROMA.

- Ministra das Finanças interina (MF) acompanhada pela sua equipa dirigente – (1) A justificação dada para a não consolidação das contas da Segurança Social na CGE de 2018 foi a entrega tardia das mesmas, mas de acordo com a Ministra das Finanças interina, as contas da Segurança

Social integrarão a CGE de 2019. (2) A explicação dada para não terem sido apresentadas ao Ministério das Finanças (MF) as contas de 49 entidades públicas em 2018, foi que tanto a colaboração dessas entidades com o Ministério das Finanças como a qualidade das suas auditorias internas é deficitária. (3) Acerca da operacionalização do sistema informático de gestão financeira da Região Adminisitrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno (RAEOA) e Zona Económica Especial de Economia Social de Mercado de Oe-Cusse Ambeno e Ataúro (ZEESM), a ministra respondeu que em breve ficará operacional e que a informação passará a estar disponível em tempo real. (4) Em resposta à crítica da CdC e da Comissão "C" sobre a exclusão da ANPM e do Instituto do Petróleo e da Geologia (IPG) do perímetro do OGE e da CGE, a ministra assegurou que ambas as contas serão consolidadas na CGE 2019. (5) A justificação da MF para a existência de saldos de tesouraria muito substanciais no Tesouro no final de cada exercício, é que durante a execução orçamental as quebras de tesouraria ditam levantamentos do fundo, apesar das contas no final revelarem excedentes. (6) A ministra assegurou que brevemente serão realizadas auditorias anuais aos investidores beneficiários de certificados de investidor e aos acordos especiais de investimento celebrados ao abrigo da anterior lei do investimento privado de 2011. (7) Sobre a situação do pagamento das dívidas não financeiras do Estado acumuladas no final de 2018 a MF respondeu que a maioria das dívidas já foi paga e que os atrasos no seu pagamento se tinham ficado a dever a problemas no cumprimento do regime de aprovisionamento. (8) Quanto à não inclusão na CGE de 2018 de informação relativa aos créditos concedidos pelo Estado a terceiros, a ministra informou que passará a constar da CGE 2019. (9) Sobre a situação da inventariação dos bens imóveis do Estado a ministra adiantou que o Ministério da Justiça (MJ) já está a processar toda essa informação e encaminhou outros esclarecimentos sobre a matéria para o MJ. (10) Face à apreensão da Comissão "C" pelo facto de saber que Autoridade Aduaneira não tem remetido à UIF as informações relativas à declaração de transporte de valores em numerário ou a Títulos ao Portador Negociáveis a que está obrigada, a ministra informou que o diretor aduaneiro irá verificar essa situação. (11) Sobre a implementação da totalidade das recomendações

formuladas pela Comissão "C" ao Governo no seu relatório e parecer sobre a CGE 2017, a ministra afirmou que já se encontravam em fase de implementação

- Governador do Banco Central de Timor-Leste (BCTL) – **(1)** Sobre o desempenho do Fundo Petrolífero em 2018, o Governador do BCTL respondeu que os rendimentos ficaram abaixo do previsto devido a fatores externos da conjuntura económica internacional. **(2)** Sobre as previsões de crescimento económico de Timor-Leste e de estabilização da economia em 2019 e 2020, salientou os efeitos negativos do atraso na aprovação do orçamento, numa economia muito dependente da despesa e investimento públicos. **(3)** Sobre o a evolução da situação do crédito malparado em 2019, referiu que aumentou nos bancos comerciais e que urge proceder à limpeza dos livros. **(4)** Sobre a transferência operada a partir do Fundo Petrolífero para o Tesouro antes da aprovação do OGE para 2018, informou que a regularização só foi feita com a aprovação do OGE 2018 e que é urgente uma alteração da legislação que clarifique as regras de levantamentos durante o regime duodecimal. **(5)** Em relação ao projeto de implementação do *interface* entre o sistema de gestão financeira do Ministério das Finanças (MF) e o sistema R-Timor para permitir o pagamento STP (através dos serviços da empresa Serviços e Tecnologia de Pagamentos S.A) de todas as transações, o Governador do BCTL informou que já foi implementado em quatro bancos. **(6)** Sobre os lucros do Banco não distribuídos ao acionista Estado em 2018, o Governador BCTL informou que já foram transferidos para a conta do Tesouro em 2019. **(7)** Sobre a capacidade de implementação dos seus programas para 2020, o Governador afirmou que existe liquidez para assegurar a sua continuidade, mas que a implementação dos mesmos depende do Ministério das Finanças. **(8)** Sobre o cumprimento das obrigações legais a que as instituições financeiras que operam no país estão sujeitas, em matéria de denúncia de transações suspeitas, o BCTL respondeu que atualmente os procedimentos das instituições financeiras relativamente à Unidade de Informação Financeira do Banco Central (UIF) já estão regularizadas e que a FinTech está já em processo de controlo das instituições ainda não regularizadas.

- A PNTL distribuiu aos membros da Comissão "C" cópia da carta que dirigiu ao MF sobre o pagamento de dívidas não financeiras a operadoras de telecomunicações e outras, o MOP forneceu cópia da resposta que enviou à CdC sobre as suas dívidas não financeiras e as despesas de contingência e o Conselho de Administração do Fundo de Infraestruturas (CAFI) entregou cópia da resposta dada por escrito ao TR clarificando algumas questões levantadas pela CdC relacionadas com a execução do FI no ano de 2018.

PARTE V - PROCESSO ORÇAMENTAL RELATIVO AO ANO FINANCEIRO DE 2018

A Proposta de Lei n.º 2/V (1ª) - "Orçamento Geral do Estado para 2018" foi submetida pelo VIII Governo Constitucional ao Parlamento Nacional no dia 7 de agosto de 2018, ao abrigo do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 97.º e no n.º 1 do artigo 145.º da Constituição da República Democrática de Timor-Leste.

Em resultado da aprovação tardia do OGE de 2018, esteve em vigor, entre 1 de janeiro e 27 de setembro de 2018, o regime duodecimal, que obedeceu ao estabelecido no Decreto do Governo n.º 1/2018, de 12 de janeiro. Este Decreto procedeu à prorrogação da vigência, até à entrada em vigor do OGE para 2018, das disposições constantes do Decreto do Governo n.º 1/2017, 9 de janeiro, sobre a execução orçamental para 2017.

O OGE para o ano de 2018 foi aprovado pela Lei n.º 2/2018, de 27 de setembro, determinando como limite máximo de gastos públicos para o ano financeiro de 2018 o montante de 1.277,4 milhões de dólares americanos, um patamar ainda assim inferior ao que tinha sido aprovado para o ano anterior.

O montante global que o Governo ficou autorizado pelo PN a transferir do Fundo Petrolífero (FP) para o Tesouro, para financiamento das despesas públicas a realizar no ano de 2018, foi 982.5

milhões de dólares americanos, dos quais 432,1 milhões correspondendo ao valor do Rendimento adicionais do FP acima do RSE.

A tabela que se segue teve como referência o Quadro 1 da pág. 9 do RPCGE nela constando todas as alterações e redistribuições de dotações orçamentais ocorridas durante 2018, bem como as alterações orçamentais internas (*virements*) que são da competência do Governo:

Tabela 1 – Comparação entre as dotações do OGE 2017 inicial e final de 2018 (*)

milhões USD

Rubrica	Orçamento Inicial	Orçamento Final	Variação	
			Valor	%
Receita				
Transferências do Fundo Petrolífero	982.5	982.5	0.0	0.0%
Receita Doméstica	188.8	188.8	0.0	0.0%
Saldo da Conta do Tesouro	44.4	44.4	0.0	0.0%
Empréstimos	61.6	61.6	0.0	0.0%
Total da Receita	**1,277.4**	**1,277.4**	**0.0**	**0.0%**
Despesa				
Despesas Correntes	878.5	878.0	-0.6	-0.1%
Despesas de Capital	398.9	399.4	0.6	0.1%
Total da Despesa	**1,277.4**	**1,277.4**	**0.0**	**0.0%**
Défice fiscal não petrolífero	**1,044.1**	**1,044.1**	**0.0**	**0.0%**

Fonte: OGE e CGE 2018

Ao longo do ano de 2018 o orçamento de receita, nas suas diversas componentes, manteve-se inalterado em relação ao orçamento ao original, enquanto no mesmo período o orçamento de despesa sofreu alterações, essencialmente, pela utilização da Reserva de Contingência orçamentada na categoria de Bens e Serviços nas Dotações para todo o Governo, e posteriormente utilizada para fazer face a despesas com Salários e Vencimentos, Bens e Serviços e Transferências. À semelhança do que se verificou em anos anteriores, o pagamento de despesas através da Reserva de Contingência continua a não cumprir os requisitos exigidos na LOGF, quanto à sua urgência e imprevisibilidade, e essa situação preocupa especialmente a Comissão "C".

PARTE VI - PERÍMETRO ORÇAMENTAL E DE CONSOLIDAÇÃO DA CONTA

As demonstrações financeiras consolidadas de 2018 do FCTL e do agregado de todo o Governo relativas ao ano financeiro de 2018 foram consolidadas[13], dando assim cumprimento às disposições legais e seguindo as recomendações da CdC e da Comissão "C" de anos anteriores, nesse sentido. Os documentos de prestação de contas de 2018 refletem basicamente o estipulado no art.º 45.º da Lei do Orçamento e Gestão Financeira, Lei n.º 13/2009 na sua redação atual, tendo sido elaborados de acordo com a Norma Internacional de Contabilidade aplicáveis ao Relato Financeiro do Setor Público numa Base de Caixa, reportando-se ao período de 1 de janeiro a 31 de dezembro (base de caixa pleno).

A conta consolidada do Estado engloba as contas dos organismos da administração direta central do Estado, da administração indireta do Estado (os serviços e fundos autónomos com e sem receitas próprias e os fundos especiais (FDCH)), dos Órgãos Autónomos[14], dos Municípios (organismos da administração direta desconcentrada do Estado), e ainda a Conta da Segurança Social, atendendo a que todos estes organismos estão na esfera do perímetro orçamental.

Do perímetro de consolidação foram excluídos o Fundo Petrolífero de Timor-Leste, o Banco Central de Timor-Leste, a TIMOR GAP, EP, o Banco Nacional de Comércio de Timor-Leste, a Autoridade Nacional de Petróleo e Minerais (ANPM), o Instituto do Petróleo e da Geologia (IPG), a Radio televisão de Timor-Leste (RTTL), a Administração dos Aeroportos e Navegação Aérea de Timor-Leste e o Instituto de Petróleo e Geologia (IPG).

A CdC, no seu RPCGE, classificou a não inclusão da ANPM e do IPG, enquanto serviços e fundos autónomos com a natureza de institutos públicos[15], como um fenómeno de desorçamentação, que

[13] Foram as Demonstrações Financeiras do Estado relativas a 2016 as primeiras a serem consolidadas
[14] Presidência da República, Parlamento Nacional, Procuradoria-Geral da República e Comissão Nacional de Eleições.
[15] Cfr, respetivamente, o Art.º 1,º n.º 1 do DL 20/2008, de 19 de junho, alterado pelo DL 1/2016, de 9 de fevereiro, e o Art.º 1.º n.º 1 do DL 33/2012.

consiste na realização de receitas e despesas à margem do OE e da CGE, violando os princípios da LOGF da unidade e universalidade[16] .

As demonstrações financeiras consolidadas do Estado de 2018 também omitem, indevidamente, atendendo a esses mesmo princípios, informações sobre execução do orçamento da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno e da Zona Especial de Economia Social de Mercado.

PARTE VII - EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DE 2018

7.1 - Financiamento do Orçamento de Estado

O financiamento do Orçamento do Estado para 2018[17] foi assegurado por Transferências a partir do Fundo Petrolífero (receitas petrolíferas e receitas provenientes do investimento do FP) até ao limite máximo de 982,5 milhões de dólares (76,9% da dotação total), Receitas domésticas fiscais e não fiscais até ao limite de 188,8 milhões de dólares (14,8%), uma parcela do Saldo acumulado na Conta do Tesouro até final de 2018 no montante de 44,4 milhões de dólares (3,5%), e desembolsos de empréstimos até ao limite de 61,6 milhões de dólares (2,7%). A soma de todas essas componentes de financiamento, permitiram ao Estado assegurar o pagamento de despesas correntes e de capital em 2018, até ao valor de 1.277,4 milhões de dólares.

A tabela 4 da pág. 20 do RPCGE 2018, produzida pela CdC com base nos documentos disponibilizados pelo Governo, evidencia que os saldos depositados na Conta do Tesouro no dia 1 de janeiro de 2018 eram muito superiores ao valor que depois foi inscrito como fonte de financiamento do OGE de 2018, situando-se em 248,5 milhões de dólares e não a 44,4 milhões. É lamentável que o Governo continue a não dar prioridade à utilização da totalidade dos saldos de

[16] Cfr. Art.º 4.º LOGF
[17] Págs. 20 e 21 do RPCGE 2018, da CdC

tesouraria disponíveis no Tesouro, aliviando desse modo levantamentos excessivos do Fundo Petrolífero que poderiam ser aplicados e rentabilizados.

7.2. - Execução orçamental da Receita

Era esperado que no ano de 2018 as receitas do Fundo Petrolífero atingissem 599,9 milhões de dólares, mas ultrapassaram em 33,8% as previsões, atingindo 802,4 milhões de dólares. Também as receitas domésticas fiscais e não fiscais tiveram um comportamento mais positivo do que o esperado, excedendo em 2,0% as previsões. Contrariando a tendência positiva das restantes receitas do Estado, a execução da receita proveniente de empréstimos (desembolsos) apenas conseguiu atingir 63,6% do que seria expetável.

Em relação às receitas fiscais e não fiscais, a CdC alerta para o facto da estrutura da informação apresentada na CGE diferir da que consta do OGE e respetivos livros orçamentais no que se refere à terminologia utilizada em ambos os documentos para identificar diferentes tipos de impostos e as designações das entidades que geram receitas, o mesmo se verificando em relação à designação dada às entidades que geram receitas não fiscais.

7.2.1. Receita Fiscal

A receita fiscal compreende os impostos sobre as mercadorias e outros impostos. A CGE de 2018 presta informação sobre a execução orçamental da receita fiscal nesse ano e a CdC compila-a na tabela 9 da página 26 do seu RPCGE. Em 2018 a receita fiscal atingiu 128,2 milhões de dólares (96,8% do valor estimado), sendo os impostos sobre mercadorias responsáveis por 54,4% de toda a receita fiscal cobrada no ano e, de entre estes, o Imposto Seletivo sobre o Consumo é o que maior peso relativo apresenta. De entre os Outros Impostos destaca-se o Imposto de Retenção, responsável por receitas no valor de 26,9 milhões de dólares.

A receita fiscal observou nos anos 2013 e 2016 um crescimento cíclico e não linear como seria espetável, abrandando a sua cobrança consecutivamente nos anos 2017 e 2018 depois de atingir o seu pico máximo em 2016, com 145 milhões de dólares. Este abrandamento é justificado pela CdC

com o efeito perverso da estagnação económica sentida nos anos 2017 e 2018. O volume de receitas fiscais cobradas em 2018 (128,2 milhões de dólares) situou-se ao nível de 2014 (125 milhões de dólares).

7.2.2. Receita Não Fiscal

As receitas não fiscais englobam taxas, multas, venda de bens, prestação de serviços e outras receitas diversas, sendo cobradas pelos serviços da administração direta e indireta do Estado bem como pelos órgãos autónomos, tendo atingido no seu todo 64,3 milhões de dólares, mais 5,4 milhões comparativamente ao ano anterior, acusando um crescimento na ordem dos 9,3%. Entre 2013 e 2018 a receita não fiscal cobrada cresceu de 46,3 milhões de dólares para 64,3 milhões.

Na tabela 11 da página 28 do RPCGE 2018 a CdC destaca a evolução da cobrança da receita não fiscal entre 2013 e 2018, distribuindo-a pelas entidades responsáveis pela cobrança, as que integram a Administração Direta (apenas a Central, pois que se excluem dessa classificação os municípios, administração direta desconcentrada) e as que fazem parte da Administração Indireta do Estado (Serviços e Fundos Autónomos e fundos especiais), Órgãos Autónomos[18] e entidades Municípios. Dessa tabela sobressai que o crescimento da cobrança de receitas não fiscais pelos organismos da Administração Direta Central do Estado quase não evoluiu entre 2013 e 2018, refletindo no período um crescimento de apenas 5% e que esse comportamento diverge quando se trata dos organismos que integram a restante administração do Estado (Entidades Autónomas[19]), onde se observa um crescimento de 47,2%, no mesmo período de tempo.

Contrariando o comportamento estagnado da cobrança das receitas fiscais nos anos 2017 e 2018 as receitas não fiscais revelam um crescimento pouco significativo, mas consistente a partir de 2014, atingindo 64,3 milhões de dólares em 2018.

[18] Presidência da República, Parlamento Nacional, Procuradoria-Geral da República e Comissão Nacional de Eleições.
[19] Conceito empregue no Relatório e Parecer da CGA 2018 para designar Serviços e Fundos Autónomos, Órgãos Autónomos e Municípios.

Em 2018 a EDTL/Direção-Geral de Eletricidade foi responsável pela cobrança de 51,2% de todas as receitas não fiscais devidas pelo fornecimento de energia elétrica e aplicação de multas, alcançando 32,9 milhões de dólares.

Quanto à cobrança de receitas não fiscais por parte das Entidades Autónomas, é ainda muito insipiente, contribuindo em 2018 para apenas 4,6% de todas as Receitas Domésticas e 13% do volume de Receitas não Fiscais do ano. Do conjunto de Entidades Autónomas poucas são aquelas que são totalmente autofinanciadas, conforme se pode ler na tabela 12 da página 28 do RPCGE de 2018.

Em termos de representatividade da receita, em 2018 a Administração dos Portos de Timor-Leste (APORTIL) foi responsável pela cobrança de quase metade da receita de todas as Entidades Autónomas, sendo seguida pela Universidade Nacional Timor-Leste (UNTL), entidade cuja cobrança de receita contribuiu em 13% da mesma.

Verifica a CdC que no OGE para 2018 o Governo não orçamentou receitas próprias em 16 dos 23 Serviços e Fundos Autónomos (SFA) que incluiu na Tabela III, mas verificou-se que desses 16 SFA pelo menos 7 a cobraram, contribuindo para aumentar as receitas não fiscais em 1,8 milhões de dólares, situação semelhante tendo ocorrido com os Órgãos Autónomos e Municípios, situações que, como é óbvio, distorcem a leitura e interpretação da execução orçamental. Esta desconformidade é aliás objeto de uma recomendação da CdC (recomendação n.º 8), com vista ao seu suprimento.

7.3. - Execução orçamental da Despesa

A CdC debruça-se sobre a execução da despesa de 2018 nas páginas 30 a 35 do seu RPCGE.

Entre 1 de janeiro e 27 de setembro de 2018 vigorou o regime duodecimal até à entrada em vigor da lei n.º 2/2018 que aprovou o OGE para 2018. Durante o ano de 2018 foram remetidos à CdC 5 contratos para emissão de visto prévio, referentes a obras públicas e totalizando, no seu conjunto, 43,7 milhões de dólares, tendo sido recusado o visto ao contrato para a construção do

novo edifício do Quartel Geral da Polícia Nacional de Timor-Leste (PNTL), no valor de 10,2 milhões de dólares, por falta de cabimento orçamental. O contrato veio a ser visado posteriormente ainda nesse ano, o mesmo tendo sucedido aos outros 4 contratos.

7.3.1. Fundo Consolidado de Timor-Leste (FCTL)

Para efeito de prestação de contas, o FCTL engloba os serviços da administração direta do Estado, incluindo os Municípios, e da administração indireta do Estado, excluindo, contudo, o Fundo Especial de Desenvolvimento de Capital Humano (FDCH). O FCTL engloba ainda os Órgãos Autónomos[20].

7.3.1.1 Despesas do FCTL por categorias

A despesa aprovada pelo OGE de 2018 para o FCTL foi de aproximadamente 1,26 milhões de dólares, tendo as despesas efetuadas por conta do mesmo, atingido globalmente 1,14 milhões. Durante o ano foram efetuadas alterações orçamentais para reforçar algumas unidades orçamentais recorrendo à dotação Reserva de Contingência inscrita na linha orçamental de Dotações para todo o Governo para a categoria de Bens e Serviços. Na tabela 13 da página 32 do RPCGE, a CdC reproduz, a partir da informação prestada pelo Governo, a execução orçamental da despesa em 2018 por categorias, compara-a com a execução orçamental do ano anterior e as alterações orçamentais introduzidas em cada categoria.

O nível global das despesas registadas em 2018 foi muito semelhante ao de 2017, atingindo no primeiro caso 1,142 mil milhões de dólares, e no segundo 1,148 mil milhões. Contudo a tipologia dos gastos foi bastante diferente entre categorias, com os pagamentos feitos por conta das categorias de Transferências Públicas e de Capital Menor a contraírem-se entre 2017 para 2018 em 23,1% e 40,4% respetivamente, ao mesmo tempo que as despesas efetuadas no âmbito da categoria de Capital de Desenvolvimento aumentavam nesse mesmo ano em 36,7%. A

[20] Presidência da República, Parlamento Nacional, Procuradoria-Geral da República e Comissão Nacional de Eleições.

justificação para a redução dos gastos no âmbito da categoria de Transferências Públicas prende-se com a redução da dotação a transferir para a RAEOA e ZEESM nesse ano.

As despesas com **Salários e Vencimentos** dos funcionários do Estado em 2018 igualaram as de 2017, com 197 milhões de dólares, ultrapassando uma vez mais a cobrança de receitas domésticas. As despesas com Salários e Vencimentos representaram 17,3% do total de despesas do FCTL. A CGE de 2018 apresenta informação sobre o número de funcionários temporários e permanentes, por serviço do Estado, conforme lhe determina a lei, mas subsistem dúvidas quanto à exatidão dos dados apresentados, na medida em que os números totais não resultam da soma das partes. A CGE de 2017 já apresentava os mesmos problemas relativamente ao rigor dos dados fornecidos pelo Governo, mas a situação continuou ainda por corrigir na CGE do ano seguinte.

No que se refere às despesas realizadas por conta da categoria de **Bens e Serviços**, no ano de 2018 ascenderam a 338,2 milhões de dólares. Para esta categoria de despesa tinha sido contemplada no OGE de 2018 uma dotação de 338,2 milhões de dólares. Conforme já anteriormente referido neste documento, a dotação orçamental originalmente destinada a esta categoria foi reduzida durante o ano para 328,6 milhões após alterações orçamentais. As despesas efetuadas em várias rubricas da categoria de Bens e Serviços ultrapassaram as respetivas dotações disponíveis, encontrando-se nessa situação as rubricas de "Viagens Locais", "Seguros, Rendas e Serviços", "Combustível de Geradores" e "Serviços Profissionais". A questão do pagamento de despesas sem a necessária cobertura orçamental, tem vindo a ser suscitada pelo Parlamento Nacional e pela CdC, tendo o Ministério das Finanças informado à CdC que já adotou medidas corretivas.

Relativamente às despesas ocorridas no âmbito da categoria de **Transferências Públicas**, que incluem apoios concedidos, direta ou indiretamente pelo Estado, designadamente subvenções, subsídios e outros aspetos. O OGE define Transferências Públicas como sendo o montante global que um órgão pode gastar em subvenções públicas e pagamentos consignados e o Decreto do Governo n.º 1/2009 define que subvenções públicas são qualquer importância financeira atribuídas

a partir de verbas do OGE, qualquer que se seja a designação ou modalidade adotada, ao setor público e não público, através do Órgão do Governo que dispõe da respetiva dotação na categoria de transferências públicas, compreendendo quer as compensações por prestação de serviços de interesse geral através de financiamentos feitos a entidades públicas e não públicas, que o pagamento de certos benefícios pessoais. O conceito de Transferências Públicas é efetivamente bastante amplo.

O OGE de 2018 inscreveu 324,2 milhões de dólares na categoria de Transferências Públicas, tendo esta sido posteriormente reforçada em 2,2 milhões de dólares, através de alterações orçamentais. A execução desta categoria atingiu 312,5 milhões de dólares (97% da dotação final), ou seja, menos 93,7 milhões do que no ano anterior (-23,1%). A tabela 14 disponibilizada pela CdC na página 35 do RPCGE ilustra as despesas efetuadas em 2018 no âmbito da categoria de Transferências Públicas ao nível das rubricas e compara esses gastos com os atingidos no ano anterior.

A parcela mais importante desta categoria destina-se a Concessões Públicas, às quais o orçamento inicial atribuiu 171,3 milhões (52,8% da dotação da categoria), um valor inferior em 87,4 milhões de dólares ao orçamentado em 2017 (-33,8%), estando na origem dessa redução a diminuição das verbas destinadas à RAEOA de 171,1 milhões de dólares em 2017, para 27,1 milhões de dólares em 2018. Os gastos com Concessões Públicas atingiram 159,3 milhões de dólares em 2018 mas, com exceção da RAEOA, desconhecem-se os seus beneficiárias porque essa informação é omissa na CGE. A partir do sistema Free Balance, a CdC conseguiu completar parte dessa informação em falta, apresentando-a na tabela 15 da página 36.

A CdC formula uma recomendação ao Governo para que passe a incluir a listagem dos beneficiários das Concessões Públicas (recomendação n.º 10).

A CdC chama a atenção para a transferência que foi feita para a Timor Gap, ANMP e IPG em 2018 a partir da utilização da Reserva de Contingência das Dotações para Todo o Governo, no

valor de 987 mil dólares, destinada ao pagamento de salários. Desconhecem-se os motivos imprevistos, urgentes e inadiáveis que possam ter justificado um reforço orçamental de cerca de um milhão de dólares.

Em relação à categoria de **Capital Menor**, há a assinalar a dotação muito residual que o OGE lhe destinou para 2018, de 5,5 milhões de dólares, correspondendo a 0,4% da dotação atribuída ao FCTL. A execução das despesas no âmbito da mesma excedeu significativamente a respetiva dotação anual, atingindo 7,8 milhões de dólares (142,4%). De facto, durante o ano a dotação da categoria foi reforçada em 5,5 milhões de dólares por contrapartida da Reserva de Contingência das Dotações para Todo o Governo, mas por algum motivo os mapas de execução orçamental não refletem essa alteração orçamental nos documentos de prestação de contas, criando erradamente a ideia de que os gastos excederam a dotação atribuída à categoria, o que não aconteceu.

O OGE atribuiu à categoria de **Capital de Desenvolvimento** uma dotação de 336,1 milhões de dólares para o ano de 2018, a ser repartida entre FCTL e o Fundo de Infraestruturas. Por si só, o FI foi responsável por gastos na ordem dos 331,2 milhões de dólares, quase 99% do total das despesas desta categoria, sendo o seu desempenho analisado em separado, mais à frente, neste relatório e parecer.

Finalmente, em relação à categoria de **Despesas de Contingência**, uma dotação de reserva orçamentada na categoria de Bens e Serviços, gerida pelo Ministério das Finanças e que se destina a fazer face a situações imprevistas, urgentes e inadiáveis ocorridas nalgum organismo do Estado, o OGE atribuiu uma verba anual de 22,4 milhões de dólares. Essa dotação veio a ser reforçada durante o ano por contrapartida de 4 rubricas da linha orçamental de Dotações para Todo o Governo, designadamente, do Fundo de Contrapartidas, das Provisões para Serviços Legais, Parcerias Público-Privadas e Empréstimos.

A execução da categoria de Despesas de Contingência, que atingiu 91,4% da sua dotação final após alterações orçamentais e 2% da despesa total do FCTL, é descrita na tabela 16 da página 38

do RPCGE da CdC, que assinala também a variação positiva de 138,1% havida entre os gastos efetuados entre 2017 e 2018 no âmbito da categoria em análise.

A CdC sublinha que à semelhança de anos anteriores, o pagamento de despesas através da Reserva de Contingência não cumpre os requisitos a que está obrigada por lei, de urgência e imprevisibilidade e recorda que compete ao Ministério das Finanças proceder à análise crítica dos pedidos apresentados pelas diversas entidades, verificando se os pedidos que lhe são dirigidos se referem a atividades normais da instituição requerente e não a acudir a situações urgentes e imprevisíveis. A Comissão "C" estranha e lamenta que situações desta continuem a repetir-se todos os anos e permite-se concluir que subsistem ainda falhas significativas ao nível do planeamento orçamental, que urge ultrapassar.

Acerca da utilização da Reserva de Contingência a CdC formula três recomendações.

7.3.1.2 Despesas do FCTL por classificação orgânica

A análise das despesas por classificação orgânica, engloba a despesa efetuada pelos serviços da Administração Direta Central do Estado (serviços que não dispõem de autonomia administrativa e financeira), as Agências Públicas Autónomas (designação que engloba os SFA e os Órgãos Autónomos) e os Municípios (administração direta desconcentrada do Estado).

Em 2018 os serviços da Administração Direta Central do Estado foram responsáveis por 61,8% das despesas totais realizadas no âmbito do FCTL, ou seja, 757,4 milhões de dólares (87,3% da sua dotação orçamental final).

7.3.1.2.1 Administração Direta Central do Estado

Ao conjunto de serviços englobados na Administração Direta Central do Estado foi originalmente atribuída, pelo OGE de 2018, uma dotação de 760,3 milhões de dólares, depois reduzida para 757,4 milhões de dólares, em resultado de alterações orçamentais que implicaram a transferência de parte da dotação da Reserva de Contingência para organismos da Administração Indireta do

Estado. Na tabela 18 da página 41 do RPCGE 2018, a CdC apresenta a execução orçamental da Administração Direta Central do Estado decomposta pelos serviços que a integram, para os anos 2017 e 2018. Em 2018 as despesas globais da Administração Direta Central atingiram 706,4 milhões de dólares, correspondendo a uma taxa de execução de 93%. A despesa executada pelos serviços da Administração Direta Central registou uma contração na ordem dos 105,4 milhões de dólares comparativamente ao ano 2017.

A verba atribuída à linha orçamental "Dotações para Todo o Governo" representou 23,7% do total dos orçamentos de todos os Serviços da Administração Direta Central.

De todos os ministérios, o das Obras Públicas (MOP) foi aquele que obteve o maior orçamento final, correspondente a 14,2% do total, seguido do Ministério dos Combatentes da Libertação Nacional (MCLN), com 13,3% e ambos registaram execuções orçamentais superiores a 90%. O orçamento do primeiro contempla as verbas necessárias ao fornecimento de combustível e à operação e manutenção das Centrais de Hera e Betano, enquanto o orçamento do segundo passou em 2018 a ser responsável pela gestão das dotações destinadas ao pagamento das pensões dos veteranos, substituindo nessa função o Ministério da Solidariedade Social e Inclusão (MSSI).

Tanto o MSSI, como o Ministério do Petróleo e Recursos Minerais, a Secretaria de Estado da Juventude e Desporto e o Ministério do Interior alcançaram também taxas de execução superiores a 90%

7.3.1.2.2 Agências Públicas Autónomas (SFA e Órgãos Autónomos)

Às Agências Autónomas (AA), onde se incluem os SFA e os Órgãos Autónomos, foi atribuído para o ano de 2018 uma dotação orçamental inicial de 467,2 milhões de dólares, dos quais 386 milhões de dólares (82,6% do total) destinados ao Fundo de Infraestruturas. Posteriormente, por via de alterações orçamentais, o respetivo orçamento global foi reforçado em aproximadamente 2,7 milhões de dólares, tendo sido o Serviço Autónomo de Medicamentos e Equipamentos de Saúde (SAMES) a AA que recebeu a maior parcela desse reforço.

As despesas das Agências Autónomas atingiram 410,1 milhões de dólares, o que traduz um nível global de execução de 87,3%, sendo a maioria das despesas atribuídas ao Fundo de Infraestruturas (FI), cuja despesas atingiu 331,2 milhões de dólares, correspondendo a uma taxa de execução 85,8%.

A CdC sublinha que 9 entidades alcançaram em 2018 taxas de execução acima dos 99% enquanto o Laboratório Nacional (LN) e a Comissão Anticorrupção (CAC) apresentaram os níveis de execução mais baixos, com respetivamente 74% e 71%.

7.3.1.2.2.1 Fundo de Infraestruturas (FI)

A CdC desenvolve a sua análise sobre a execução orçamental do Fundo de Infraestruturas (FI) ao longo das páginas 45 a 47 do RPCGE 2018.

No ano de 2018, o financiamento do Fundo de Infraestruturas (FI) foi assegurado pelo Fundo Consolidado de Timor-Leste (Tesouro) e por empréstimos (dívida financeira). O OGE para 2018 atribuiu ao FI uma dotação global de 386,0 milhões de dólares, dos quais 61,6 milhões (16% do total) a serem financiados por empréstimos externos.

Em 2018 a execução global do Fundo atingiu 331,2 milhões de dólares (85,8%), superando em 43 pontos percentuais a execução do ano anterior, que então se fixou em 231,7 milhões de dólares. A execução da componente do FI financiada por empréstimos, atingiu 63,6% enquanto o desempenho da componente financiada através do Tesouro atingiu 90,0%.

Nota a CdC no seu relatório e parecer existem divergências quanto ao programa de empréstimos na informação prestada pelo Governo na CGE e no Relatório Anual do FI de 2018, traduzindo-se numa diferença de 7,1 milhões de dólares, não estando disponível em ambos esses documentos de prestação informação que lhe permita conciliar esta diferença. Para além disso, a CGE exclui a informação relativa à execução da componente suportada pelo Estado dos programas cofinanciados por empréstimos que o Relatório Anual do FI inclui, tornando a informação prestada pouco coerente.

Por último a CdC faz referência à falta de informação sobre o tipo de despesas que foram realizadas ao abrigo do programa "Administração do CAFI", atendendo a que as mesmas foram incluídas em despesas de Capital de Desenvolvimento.

Perante os factos assinalados pela CdC conclui esta Comissão que os documentos de prestação de contas relativos ao FI acusam diversas inconsistências.

7.3.1.2.3 Administração Direta Desconcentrada do Estado (Municípios)

Uma limitada análise feita CdC à execução orçamental dos Municípios é descrita nas páginas 44 e 45 do seu RPCGE 2018.

A dotação orçamental atribuída globalmente aos Municípios em 2018 foi de 34,1 milhões de dólares, tendo os mesmos beneficiado de um reforço orçamental de 200 mil dólares durante o ano, que foi repartido pelos municípios de Bobonaro, Aileu, Covalima, Lautém, Liquiçá e Viqueque. A despesa total dos municípios no ano de 2018 atingiu 26,6 milhões de dólares (77,6% da respetiva dotação orçamental final), ficando bastante aquém da despesa realizada no ano anterior.

O Município de Díli foi o mais beneficiado pelo OGE de 2018, tendo-lhe sido atribuída uma dotação de 5,786 milhões de dólares, enquanto o município de Liquiçá foi o menos beneficiado, com uma dotação anual de 2,060 milhões de dólares.

O nível de execução mais elevado foi alcançado pelo município de Manufahi (90,6%), tendo todos os restantes permanecido abaixo de 90%. O pior desempenho orçamental coube a Ainaro, com uma execução de despesas na ordem dos 67,3%.

No seu RPCGE 2018 a CdC não se pronuncia sobre a receita orçamentada e cobrada pelos municípios no ano de 2018.

7.3.2. Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano (FDCH)

O FDCH é um Fundo Especial, destinado a financiar programas e projetos plurianuais de formação em setores estratégicos de desenvolvimento, não integrado no FCTL e objeto no OGE e CGE de tratamento separado dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA). O investimento anual do Estado no Fundo tem vindo a ser reduzido, sistematicamente, nos últimos anos. A CdC analisa o desempenho do FDCH, nas páginas 48 e 50 do RPCGE de 2018.

O OGE atribuiu-lhe uma dotação de 15,8 milhões de dólares americanos para o ano financeiro de 2018, tendo a execução orçamental alcançado 87,3%, ou seja, o FCTL apenas transferiu para o FDCH o montante de 13,8 milhões de dólares.

A dotação orçamental original não sofreu alterações durante o ano, uma vez que não foi aprovado qualquer OGE Retificativo para esse ano. Contudo ocorreram alterações orçamentais internas *(virements)* entre os diversos programas do Fundo. Com efeito, o Programa "Formação Profissional e Bolsas de Estudo" foi reforçado durante o ano em 11 mil de USD à custa de cortes orçamentais noutros programas, especialmente no Programa "Formação Técnica".

No que se refere à execução orçamental da despesa do Fundo, a CdC assinalou que a despesa executada ultrapassou 14,4 milhões de dólares, superando a receita efetiva que foi arrecada no ano (13,7 milhões de dólares) o que só pode significar que o FDCH pagou indevidamente uma parte das suas despesas com o saldo proveniente do exercício de 2017 que não tinha sido contemplado no OGE.

Foram quatro os programas financiados através do FDCH em 2018, que abrangeram 5.442 beneficiários e a execução dos mesmos é apresentada pela CdC no Quadro 24 da página 49 do RPCGE de 2018. O Programa "Bolsas de Estudo" foi o mais representativo de entre os quatro, absorvendo só por si 79,3% da dotação global do Fundo. As bolsas de estudo foram direcionadas principalmente para a área da Saúde e da Educação e os países de destino privilegiados pelos bolseiros foram respetivamente, por ordem decrescente de grandeza, o Timor-Leste, Indonésia, Portugal e Brasil.

Um reparo especial é feito pela CdC sobre o desempenho de execução da despesa do FDCH: as despesas por Programas devem ser realizadas dentro dos limites das respetivas dotações orçamentais devendo ser feitas, previamente, as alterações orçamentais necessárias.

7.4. Execução global do OGE

A CdC debruça-se sobre a execução da despesa de 2018 nas páginas 30 a 35 do seu RPCGE.

Entre 1 de janeiro e 27 de setembro de 2018 vigorou o regime duodecimal até à entrada em vigor da lei n.º 2/2018 que aprovou o OGE para 2018. Durante o ano de 2018 foram remetidos à CdC 5 contratos para emissão de visto prévio, referentes a obras públicas e totalizando, no seu conjunto, 43,7 milhões de dólares, tendo sido recusado o visto ao contrato para a construção do novo edifício do Quartel Geral da PNTL, no valor de 10,2 milhões de dólares, por falta de cabimento orçamental. O contrato veio a ser visado posteriormente ainda nesse ano, o mesmo tendo sucedido aos outros 4 contratos,

7.5. Execução da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno (RAEOA)

A Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno (RAEOA) foi criada pela Lei n.º 3/2014, de 18 de junho. Trata-se de uma pessoa coletiva de direito público de âmbito territorial, detentora de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

Nos termos do artigo 8.º daquela Lei, as leis, decretos-leis e demais atos normativos nacionais em vigor, são diretamente aplicáveis na RAEOA e a aprovação do orçamento anual da RAEOA, incluindo do seu Fundo Especial de Desenvolvimento (FED), compete ao Parlamento Nacional em sede de aprovação da lei do OGE.

Todas as entidades públicas estão sujeitas ao dever de prestação de contas, devendo os documentos que se lhes referem ser enviados ao Tribunal de Recurso até ao dia 31 de maio do ano seguinte a que se reportam. O Relatório de Atividades e de Prestação de Contas da RAEOA de 2018, baixou à Comissão "C" no dia 31 de maio de 2019, para apreciação, por despacho de Sua Excelência o

Presidente do PN. A apreciação desse documento foi prontamente efetuada pela equipa técnica da Comissão, aguardando ainda aprovação.

A RAEOA não foi englobada no perímetro de consolidação das contas do Estado relativas ao ano de 2018, contrariando os princípios orçamentais da unidade e universalidade, conforme destaca a CdC, na página 58 do RPCGE de 2018. Ainda assim, o orçamento e a prestação de contas da RAEOA relativamente a esse ano foram objeto de análise por parte CdC, e as principais conclusões sobre os mesmos constam das páginas 56 a 61 do seu Relatório e Parecer. Essa análise abrange as receitas arrecadadas e as despesas realizadas, de acordo com a tipologia das mesmas.

A Lei do OGE[21] autorizou a RAEOA a efetuar despesas no ano de 2018 até ao limite máximo de 28,0 milhões de dólares, a serem financiadas pelo Orçamento do Estado em 27,1 milhões de dólares e em 900 mil dólares por receitas próprias da Região.

Desde o momento da sua criação, a RAEOA tem acumulado elevados saldos de tesouraria, pelo facto de o financiamento proveniente do Orçamento do Estado ser em regra bastante superior à sua capacidade efetiva de execução orçamental. Tanto assim, que a Nota 15 da CGE de 2018 e o Relatório de Atividades e de Prestação de Contas da Região de 2018 evidenciam saldos de tesouraria acumulados nas contas da RAEOA até 31 de dezembro de 2018, no montante de 200,3 milhões de dólares.

Subsistindo divergências significativas entre os cálculos efetuados pela CdC e os da Autoridade da RAEOA relativamente ao valor dos saldos de tesouraria acumulados pela Região até final de 2017, encontra-se atualmente em curso uma auditoria àquela Região, abrangendo as gerências de 2016 a 2018. A bem do rigor das contas públicas, será importante que o Parlamento Nacional acompanhe a evolução desse processo, ouvindo regularmente a CdC.

Conforme atrás referido, o teto de despesa aprovado pelo OGE para a RAEOA, para o ano de 2018, foi de 28,0 milhões de dólares, tendo a execução da mesma ultrapassado substancialmente

[21] Lei n.º 2/2018, de 27 de setembro

o teto de despesa autorizada, atingindo 87,8 milhões de dólares (313,6%). Para o ano de 2018, o Parlamento Nacional aprovou a inscrição de despesas da RAEOA em apenas três categorias, a de Salários e Vencimentos, Bens e Serviços e Transferências Públicas, não existindo justificação alguma que possa ser apresentada pela Região para sustentar gastos excessivos, ostensivamente feitos à margem da lei do OGE e violando os princípios orçamentais mais básicos e o controlo parlamentar, de 67,0 milhões de dólares na categoria de Capital de Desenvolvimento e 0,6 milhões de dólares na de Capital Menor, financiados indevidamente pelos saldos de tesouraria acumulados nas suas contas bancárias e não integrados em 2018.

Os pagamentos realizados em 2018 por conta da categoria de "capital de desenvolvimento" diziam respeito a obrigações assumidas em 2017 no montante de 67,045 milhões de dólares, para as quais não foi acautelada a devida reapropriação[22] no ano seguinte.

O RPCGE 2018 produzido pela CdC não se debruça sobre a execução global das três categorias de despesa inscritas no Orçamento da RAEOA para 2018, apesar do Relatório de Atividades e de Prestação de Contas da RAEOA de 2018 lhe fazer referência. A execução reportada pela Autoridade da RAEOA até 31 de dezembro de 2018 foi a seguinte:

Tabela 2- Orçamento original e final da RAEOA e ZEESM-TL de 2018 por categorias de despesa e peso orçamental relativo (em milhões de dólares)

[22] Reorçamentação

Unid: Dólares

Dspesas	Orçamento 2018 (original)	Alterações orçamentais	Orçamento 2018 (final)	Despesas 2018	Execução Orçamental (%)
Salários e Vencimentos	8 172 239	-	8 172 239	6 851 530,10	83,8%
Bens e Serviços	15 809 940	- 592 390,00	15 217 550	12 281 742,59	80,7%
Transferências	4 017 821	-	4 017 821	1 037 855,25	25,8%
Total de Despesas Recorrentes	**28 000 000**	**- 592 390,00**	**27 407 610**	**20 171 127,94**	**73,6%**
Despesas de Capital					
Capital Menor	-00	592 390,00	592 390	592 365,00	100,0%
Capital de Desenvolvimento	-00	-	-00	-00	-00
Total de Despesas de Capital	**-00**	**592 390,00**	**592 390**	**592 365,00**	**100%**
Total de Despesas de 2018	**28 000 000**	**-**	**28 000 000**	**20 763 492,94**	**74,2%**

Os dados da tabela não correspondem minimamente à execução orçamental que foi reportada pela CdC na tabela 31 da página 60 do RPCGE 2018.

Para além de tudo o mais, é preocupante o reduzido nível de execução das despesas que foi atingido no âmbito da categoria de Transferências Públicas (25,8%) e um desvio desta dimensão necessita de ser devidamente esclarecido durante o debate da CGE em Plenário.

No que diz respeito à componente da receita, os documentos de prestação de contas fornecidos pela RAEOA evidenciam que as receitas domésticas, fiscais e não fiscais, cobradas pela Região em 2018 atingiram 8,1 milhões de dólares. Desse montante, 3,8 milhões de dólares representam receitas cobradas em nome do Estado e 4,3 milhões de dólares, receitas próprias da Região.

As receitas próprias arrecadadas pela Região foram identificadas pela CdC na página 59 do RPCGE 2018. As mais representativas correspondem a juros de depósitos bancários (2,6 milhões de dólares), receitas da operação do avião (987,2 milhares de dólares) e receitas por indemnização (712,9 mil dólares). Resta apurar junto do atual Presidente da Autoridade da RAEOA e ZEESM; a origem de tais "receitas por indemnização", assim como, os dispositivos legais que autorizaram a sua cobrança. Acresce também referir que na Nota 15 às Demonstrações Financeiras consta que

as receitas relativas a juros bancário foram nulas, quando na realidade atingiram 2,6 milhões de dólares.

Quanto às receitas fiscais e não fiscais cobradas pela Região em nome do Estado, não existem evidências que a RAEOA tenha procedido ao seu depósito na conta do Tesouro. O incumprimento dessa obrigação teve como principais consequências a subavaliação das receitas arrecadadas pelo Estado no ano de 2018, no mesmo montante (3,8 milhões de dólares).

À semelhança dos anos anteriores, relativamente à gerência de 2018 a Comissão "C" observa uma vez mais, graves deficiências da RAEOA ao nível da contabilização das suas receitas e despesas e total desrespeito pelos princípios orçamentais previstos na Lei do Orçamento e Gestão Financeira e pelos limites orçamentais de despesa que lhe são autorizados pelo Parlamento Nacional.

7.6. Orçamento e prestação de Contas da Segurança Social (OSS)

A Lei nº 12/2016, de 14 de novembro, criou o regime contributivo de segurança social, e estabeleceu também as normas de financiamento e gestão da segurança social. O artigo 61º da referida Lei determina que o Orçamento da Segurança Social (OSS), seja preparado anualmente pelo Governo e submetido em simultâneo com o Orçamento do Estado, para efeitos de apreciação e aprovação pelo Parlamento Nacional.

O OGE para o ano de 2018 englobou o Orçamento do Estado (OGE) e o Orçamento da Segurança Social (OSS), contemplando o último o orçamento do Regime Contributivo da Segurança Social nas componentes de contribuição e de capitalização, mas não os orçamentos dos regimes transitório e não contributivo, nem o orçamento da Administração da Segurança Social.[23] Só no ano 2019, o perímetro do OSS veio a integrar, pela primeira vez, todas as componentes do sistema de segurança social em vigor.

[23] Página 8 do RPCGE 2018, da CdC

Apesar OGE de 2018 englobar também o OSS para esse ano, a CGE de 2018 exclui as contas da Segurança Social, contrariando a metodologia que tinha sido utilizada pelo Governo para a apresentação da CGE de 2017.

Em 2018, Ministério da Solidariedade Social e Inclusão continuou ainda a assumir as funções de execução e gestão do sistema de segurança social, em substituição do Instituto Nacional de Segurança Social (INSS), que ainda não se encontrava em pleno funcionamento. Em 2018, as contas públicas e da segurança social funcionaram em regime duodecimal durante um longo período, tendo o OGE sido aprovado já na segunda metade do ano e como o INSS continuava a não ter os seus Órgãos Sociais nomeados, optou-se por integrar no perímetro orçamental do OSS para esse ano, apenas as componentes relativas ao regime geral contributivo de segurança social e ao Fundo de Reserva da Segurança Social.

Todas as entidades públicas estão sujeitas ao dever de prestação de contas, devendo os documentos que se lhes referem, ser enviados ao Tribunal de Recurso até ao dia 31 de maio do ano seguinte a que respeitam, nos termos da Lei Orgânica da Câmara de Contas, na sua redação atual.

Em 7 de junho de 2019 o Ministério da Solidariedade Social e Inclusão (MSSI) remeteu o "Relatório e Conta da Segurança Social" de 2018 à Câmara de Contas do Tribunal de Recurso (CdC)[24] e ao Parlamento Nacional, mas a lei que criou o Regime Contributivo da Segurança Social é omissa quanto à forma de prestação de contas da Segurança Social e à sua inclusão na CGE e ainda continuam por aprovar pelo Parlamento Nacional as regras específicas que lhe são aplicáveis no domínio da prestação de contas. Até que isso aconteça, defende esta Comissão que se se continuem a aplicar às Contas da Segurança Social as regras previstas na Lei do Orçamento e Gestão Financeira e a sua inclusão na CGE. Esta matéria é aliás objeto de uma recomendação da CdC em sede do seu RPCGE 2018 (recomendação n.º 3).

[24] Página 18 do RPGCGE 2018, da CdC

Independentemente das considerações que possam ser feitas acerca do assunto, é também entendimento da Comissão "C que, tendo sido submetidas ao Parlamento Nacional e à Câmara de Contas os documentos de prestação de contas da Segurança Social relativas ao ano de 2018, a Conta da SS deverá ser julgada pela CdC e escrutinada pelo Parlamento Nacional, desejavelmente logo após a conclusão da apreciação da CGE de 2018.

7.7. Tesouraria do Estado

A Tesouraria do Estado é também um dos domínios de apreciação no âmbito da CGE, abrangendo todos os fundos públicos depositados e quantias a haver (como é o caso de adiantamentos em dinheiro que se mantenham por regularizar no final do ano), nas contas bancárias oficiais do Estado abertas no Banco Central de Timor-Leste e nos bancos comerciais.

As demonstrações financeiras de 2018 indicavam que no final desse ano o montante global dos saldos de Tesouraria perfazia 304,6 milhões de dólares e a especificação por natureza de fundos é reproduzida pela CdC na página 62 do RPCGE.

Neste capítulo faz a CdC os seguintes reparos:

- Nenhuma entidade abrangida na CGE especificou, nas demonstrações de pagamentos e recebimentos, a decomposição e natureza dos saldos de tesouraria existentes no final do ano, o que inviabilizou a validação dos seus saldos bancários pela CdC (apenas o FCTL o faz, globalmente).
- Os saldos de tesouraria encontram-se subavaliados por não incluírem os saldos de tesouraria da RAEOA, da ANPM e do IPG, que deveriam estar incluídas no perímetro de consolidação da CGE, o depósito bancário à guarda da ANPM e relativo aos investimentos do Estado na *TL Cement*[25], nem o saldo da conta relativa ao apoio orçamental concedido pela União Europeia[26].

[25] Cujo saldo ascendia, em 31 de dezembro de 2018, a 50,0 milhões USD
[26] Cujo saldo ascendia, em 31 de dezembro de 2018, a 841,9 mil USD

No que respeita aos Adiantamentos, a CdC apurou que em 31 de dezembro de 2018 continuavam ainda pendentes 6,3 milhões de dólares relativos a adiantamentos feitos em dinheiro. Em relação ao ano anterior, foi muito maior em 2018 a quantia por devolver aos cofres do Estado e a CdC continua a recomendar que no futuro seja incluída na CGE informação detalhada sobre as entidades e serviços públicos que não procederam até ao final do ano à regularização dos Adiantamentos em Dinheiro por si geridos.

Analisando também os fluxos financeiros ocorridos em 2018 entre as contas do FCTL e dos restantes organismos tais como as Agências Autónomas, Municípios, FDCH e outras entidades fora do perímetro orçamental, como é o caso da Timor GAG, E.P., a CdC constatou que o Relatório sobre a CGE não incluía qualquer informação relativamente às transferências efetuadas para as entidades exteriores ao perímetro orçamental, para além do registo no sistema Free Balance das quantias transferidas.

Sobre os fluxos financeiros do Estado a CdC fez os seguintes reparos:

- A atribuição do regime de autonomia administrativa e financeira dos organismos autónomos deveria revestir um carater excecional, com fundamento em elementos de imperativo legal ou técnico que define claramente o grau da sua autonomia financeira.
- Apesar das recomendações tecidas pela CdC em anteriores RPCGE, continua ainda por criar o quadro legal que regule a criação, funcionamento e graus de autonomia das entidades com autonomia administrativa e financeira.

7.8. Assistência Externa

À semelhança dos anos anteriores, em 2018 o Estado beneficiou de bens e serviços que foram adquiridos em seu nome em resultado das contribuições efetuadas por terceiros ao abrigo da assistência externa, as quais não constituem receitas ou pagamentos do Governo em dinheiro. A assistência externa assume as formas de ajuda bilateral e multilateral

No ano em análise, a República Democrática de Timor-Leste (RDTL) beneficiou também de verbas recebidas pelo Governo a título de Apoio Direto ao Orçamento, constituindo esse tipo de apoios, receitas do Estado, e a sua utilização, despesas do Estado.

A CdC desenvolve a sua análise acerca da assistência externa proporcionada pelos Parceiros de Desenvolvimento a Timor-Leste em 2018, ao longo das páginas 66 e 67 do seu RPCGE. Retira-se dessa análise, feita com base na informação disponibilizada na CGE, que os Parceiros de Desenvolvimento recorrem ao Portal de Transparência para o registo das suas contribuições e que o Governo recolhe esses dados e os inclui na CGE.

O montante recebido pelo Estado ao abrigo da Assistência Externa em 2018 somou 162,8 milhões de dólares, menos cerca de 14,0 milhões de dólares do que no ano anterior, correspondendo 120,7 milhões a ajuda bilateral e 42,55 milhões a forma de ajuda multilateral. E, ambos os casos a componente de despesas de Bens e Serviços é a mais substancial, representando quase 57,5% do total no primeiro caso e 57,7% no segundo.

A Austrália (com 51,8 milhões de dólares), seguida do Japão (com 33,3 milhões de dólares) e depois dos Estados Unidos da América (com 11,8 milhões de dólares) foram os doadores que em 2018 mais contribuíram ao nível de assistência externa bilateral. A União Europeia (com 11,94 milhões de dólares) foi o maior doador ao abrigo da assistência externa multilateral.

Para além da assistência externa recebida, a União Europeia concedeu ao Estado timorense mais 3,1 milhões de dólares em dinheiro a serem geridos pelo Ministério das Finanças, destinando-se esse valor ao Apoio Direto ao Orçamento / Programas de Gestão das Finanças Públicas (Melhoria da cobrança de receitas, financiamento e capacitação orçamental, monitorização, avaliação e descentralização). No seu RPCGE sobre a CGE 2018 a CdC tece críticas ao Governo pelo facto de ter gerido aquelas verbas à margem do Orçamento Geral do Estado (OGE), desrespeitando os princípios orçamentais da unidade e universalidade e subavaliando as receitas e as despesas do Estado nesse ano.

Em sede de apreciação da proposta de lei de OGE para 2020, a Comissão "C" formulou uma recomendação ao Governo no sentido de passar de futuro a inscrever na proposta orçamental para o ano seguinte as receitas e despesas recebidas no âmbito de Apoio Direto ao Orçamento.

7.9. Dívida Pública

A dívida pública é constituída pela dívida financeira (financiamento do Estado feito com recurso a empréstimos) e pela dívida não financeira, constituída por dívidas contraídas e não pagas a fornecedores de bens e serviços ao Estado (resultantes de despesas correntes e de capital). A dívida não financeira é uma forma irregular de financiamento das despesas públicas.

O regime da dívida pública foi criado pela Lei n.º 13/2011, de 28 de setembro aguardando-se ainda a sua regulamentação. Esta situação carece de urgente resolução, tendo sido denunciada pela Comissão "C" nos últimos anos.

De acordo com o artigo 5.º do referido diploma legal, a dívida pública pode revestir a forma de contratos de empréstimo ou de acordos de financiamento, títulos do tesouro e certificados de poupança, mas até ao momento o Estado tem optado apenas por contratos de empréstimo ou acordos de financiamento. Também nesta matéria a Comissão "C" tem insistido nos últimos anos, para que o Governo pondere passar a recorrer também a títulos do tesouro e certificados de poupança para financiamento do OGE, o que reduziria o excesso de liquidez nos bancos comerciais que operam no país, em especial o BNCTL.

Determina o artigo 20.º da LOGF que todas as receitas provenientes de empréstimos sejam transferidas para o FCTL (Tesouro) e utilizadas para o financiamento de despesas inscritas no OGE.

A CdC dedica a esta matéria as páginas 68 a 76 do seu relatório e parecer sobre a CGE de 2018.

7.9.1. Dívida Financeira

Todos os empréstimos contratualizados até ao momento pela RDTL tem um período de vida compreendido entre 20 a 30 anos, financiando apenas a construção, reabilitação e manutenção de estradas e envolvendo como financiadores, o Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD), o Banco Mundial (BM) e a *Japan International Cooperation Agency (JICA).*

Em cinco dos contratos de empréstimo ativos, existe uma significativa exposição a riscos cambiais, por terem sido contraídos feitos em moeda estrangeira. A CdC disponibiliza a caraterização dos 14 contratos de empréstimo celebrados a partir de 2011, informação essa que permite concluir que, apesar dos generosos períodos de carência previstos, a partir de 2022, o Estado passará a amortizar, anualmente, capital e juros de 12 dos 14 empréstimos existentes, passando o serviço da dívida a representar um encargo muito substancial no OGE. A Comissão "C" tem transmitido ao Governo a sua preocupação relativamente a ambas as situações acima descritas.

O OGE de 2018 autorizou o Governo a subscrever novos empréstimos durante esse ano, até ao limite máximo de 44 milhões de dólares, tendo efetivamente sido celebrados empréstimos com o Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB na sigla inglesa) nesse montante.

O valor acumulado dos empréstimos contraídos pelo Estado entre 2012 e 2018 atingiu 411 milhões de dólares no final desse período, apesar dos desembolsos no mesmo período não terem ultrapassado 146,4 milhões. Os atrasos na execução da dívida, devido à reduzida capacidade de execução física dos projetos, têm imputado ao Estado encargos financeiros diretos desnecessários associados ao pagamento de taxas de compromisso sobre as verbas não utilizadas e custos indiretos associados ao esgotamento dos períodos de carência (*grace period* na sigla inglesa). Também para estas questões a Comissão "C" tem chamado a atenção do Executivo e recomendado prudência nos seus relatórios sobre o OGE e a CGE.

Apesar do valor dos desembolsos ocorridos entre 2012 e 2018 somarem 146,4 milhões de dólares, a informação sobre a decomposição dos mesmos no ano de 2018 e os fins a que se destinaram não foi incluída no CGE, contrariando o disposto na LOGF e na LOCdC. Ainda assim, a CdC

conseguiu reconstruir a informação, a partir de dados adicionais fornecidos pelo MF, e apurar que no ano em análise os desembolsos de empréstimos totalizaram 39,2 milhões de dólares e que os juros e encargos relacionados com os mesmos atingiram 1,0 milhões de dólares, um valor não coincidente com o que é indicado na CGE de 1,43 milhões de dólares. Fica assim por apurar a repartição do valor entre os juros e outros encargos (taxas de compromisso) pagos.

As divergências assinaladas pela CdC em relação ao apuramento de juros e encargos de empréstimos liquidados em 2018 apontam para inconsistências que já não deveriam existir nesta altura. Existe um departamento do MF exclusivamente dedicado à gestão da dívida pública, pelo que a situação detetada é inaceitável quando estão em causa custos tão elevados a suportar pelos cofres do Estado. Aliás, acerca deste assunto tão sensível para as contas públicas, a CdC formula duas recomendações ao Governos no seu RPCGE 2018.

A amortização de empréstimos e o pagamento de juros com eles relacionados tem sido contabilizada na categoria de Transferências Públicas e inscrita anualmente no OGE na linha orçamental Dotações para todo o Governo. Tratando-se de despesas com empréstimos que visam financiar a construção de infraestruturas (Capital de Desenvolvimento), tanto os juros como os outros encargos a pagar deveriam ser contabilizados como despesas inscritas na categoria de Capital de Desenvolvimento.

O valor real da dívida no final de 2018 perfazia cerca de 145 milhões de dólares, refletindo um ganho cambial de 368 mil dólares, uma informação a ter em consideração no momento da reavaliação da dívida em moeda estrangeira.

Com base na informação prestada na CGE de 2018 a CdC construiu a tabela 39 onde descreve a situação global dos contratos de empréstimos ativos no final de 2018 e revela que dois dos empréstimos celebrados com o BAD já foram encerrados no final de 2018.

Em 31 de dezembro de 2018, o total de fundos com origem em empréstimos ainda disponíveis para utilização ascendia a 244,4 milhões de dólares, correspondendo esse valor a 67% do valor total dos empréstimos subscritos ainda por utilizar. A CdC e a Comissão "C" alertam para o facto da maior parte desses contratos prever que a colocação à disposição do Estado de um grande volume de fundos pelas entidades financiadoras, implique custos para o Estado, mesmo enquanto não ocorra a sua utilização

7.9.2. Dívida Não Financeira

A tabela 40 da página 75 do RPCGE da CdC espelha a composição da dívida não financeira do Estado no ano de 2018. Dela se retira que só em despesas com a aquisição de Bens e Serviços e de Capital Menor, o Estado acumulou até final de 2018, dívidas não financeiras no valor de 22,44 milhões de dólares, sendo o Ministério das Obras Públicas (MOP) responsável por aproximadamente 45% do total. Desconhece-se ainda o montante das dívidas não financeiras contraídas no âmbito da categoria de Capital de Desenvolvimento, algumas delas remontando a 2017 e entretanto já reconhecidas pelo Governo, tratando-se esta situação de uma omissão que a CdC caracteriza como "significativa" ao nível da informação que deveria constar da CGE e que está na origem da formulação da sua 22ª recomendação ao Governo. Estando em causa a subavaliação da dívida não financeira do Estado a Comissão "C" vê com igual apreensão a situação e apela à urgente regularização da mesma.

7.10. Parcerias Público-Privadas (PPP)

A Parceria Público-Privada celebrada em julho 2016 entre o Estado e a *Timor Port, SA (*empresa concessionária) para a concessão por um prazo de 30 anos, da conceção do Porto de Tibar, construção, financiamento, execução, exploração e gestão, prevê que o Estado financie o projeto em 129,5 milhões de dólares, a título de subvenção a fundo perdido e que a totalidade da subvenção seja depositada numa conta de depósito em garantia (conta *escrow*), da qual todos desembolsos à empresa concessionária vão sendo feitos, mediante concretização de cada etapa do projeto.

Na conta *escrow* que abriu junto do *United Overseas Bank* em 2016, o Estado timorense depositou a totalidade da subvenção, tendo a construção do Porto arrancado no segundo semestre de 2018 sem que o Estado processasse qualquer pagamento ao concessionário até final do ano. Entre o momento do depósito,

em 2016 e o final de 2018, a conta *escrow* foi remunerada, tendo gerado lucros líquidos de 2,5 milhões de dólares, a serem transferidos para a conta do Fundo de Infraestruturas somente após a conclusão do Porto de Tibar e o encerramento da mesma. Do total de juros acumulados até ao final de 2018, 515 mil dólares dizem respeito ao ano de 2018 e constituem receitas do Estado, nos termos do Acordo celebrado entre as partes.

É entendimento da CdC que aqueles 515 mil dólares deveriam ter sido contabilizados na CGE como receitas do Estado do ano de 2018 – o ano em que foram geradas - de forma a evitar a subavaliação das receitas recebidas pelo Estado nesse ano, entendimento este também partilhado pela Comissão "C" e que o Governo deverá procurar respeitar de futuro.

7.11. Investimento do Estado na TL CEMENT

A CdC dedica as páginas 79 e 80 do RPCGE 2018 ao projeto de investimento do Estado na empresa *TL Cement* e sobre o mesmo endereçou também uma recomendação ao Governo (recomendação n.º 24), destinada ao apuramento de todos os apoios concedidos pelo Estado timorense no âmbito do mesmo, no prazo de 30 dias. São várias as questões levantadas pela CdC sobre aquele projeto de investimento, que visa a construção de uma fábrica de cimento no município de Baucau destinada a fortalecer o investimento privado no país, promover a diversificação económica e o emprego sustentável.

Em 2016, o Governo aprovou a participação do Estado no capital da sociedade comercial *TL Cement Lda.* até ao limite máximo de 40% e, após a celebração de um Acordo Especial de Investimento (AEI) entre a RDTL e a empresa, o montante de 4,9 milhões de dólares correspondendo à entrada do Estado no capital social da empresa foi transferido do Tesouro para a conta da última, em novembro de 2016. Contudo, a entrada do Estado no Capital Social da empresa acabou por não se concretizar.

Também em resultado desse AEI, o Governo inscreveu na linha "Dotações para Todo o Governo" do Orçamento Geral do Estado para 2018, uma provisão de 50 milhões de dólares destinada ao

reforço da comparticipação do Estado no capital da empresa e, em novembro de 2018, autorizou a transferência desse quantia para uma conta bancária da Autoridade Nacional de Petróleo e Minerais (ANPM), aberta especificamente para esse projeto no BCTL, tendo-se a transferência concretizado.

Também por Resolução do Governo, foi celebrado em dezembro de 2018 um Acordo Parassocial entre o Estado e os sócios da *TL Cement Lda.*, para viabilizar a subscrição de um novo aumento de capital do Estado na empresa no valor de 4,9 milhões de dólares e também a transformação da empresa *TL Cement Lda.* em sociedade anónima (TL Cement SA). Contudo, em 6 de agosto de 2019 a ANPM confirmou à CdC que a transformação da empresa ainda não se encontrava concluída.

Na audição em que participou no dia 4 de fevereiro de 2020 a convite desta Comissão, o Presidente do Tribunal de Recurso confirmou que os 50,0 milhões de dólares permanecem ainda depositados no BCTL à guarda da ANPM e que a operação financeira a que se destinam deverá ser concretizada brevemente. Por seu turno, na audição do dia seguinte, o Ministro do Planeamento e Investimento Estratégico em exercício (MPIE) limitou-se a acrescentar que uma auditoria está em curso e que essa avultada dinheiro continua ainda depositada no BCTL.

O entendimento da CdC acerca da contabilização da transferência dos 50,0 milhões de dólares para a conta da ANPM é o de que, tratando-se de uma mera operação de tesouraria de uma conta do Estado (Tesouro) para outra conta do Estado (Tesouro) e não da conta do Tesouro para a conta bancária de uma empresa, o valor não deveria ter sido excluído do perímetro de consolidação da CGE, devendo constar na CGE de 2018, como saldo bancário. A Comissão "C" subscreve a leitura da CdC sobre o assunto e apela ao Ministério das Finanças para que de futuro proceda em conformidade.

7.12. Património do Estado

Nas páginas 81 a 83 do seu RPCGE 2018, a CdC debruça-se sobre o património do Estado e a sua inventariação e gestão, sobre o mesmo emitindo a sua opinião e as recomendações 25 e 26.

Dando cumprimento ao n.º1 do artigo 29.º da sua lei orgânica, a CdC aprecia o inventário e o balanço do património do Estado e respetivas alterações patrimoniais; Por seu turno, determina o n.º 3 do artigo 45.º da Lei do Orçamento e Gestão Financeira (LOGF), que a CGE contenha informação sobre os ativos financeiros e não financeiros do Estado, incluindo as participações de capital em sociedades públicas ou privadas e os créditos por ele concedidos a terceiros.

Quanto à valorização das participações de capital detidas pelo Estado, observou a CdC que a informação prestada pelo Governo na Nota 24 às Demonstrações Financeiras de 2018 está incorreta, dado incluir uma participação do Estado na empresa *TL Cement Ld,a* no valor de 54,0 milhões de dólares que emv2018 não existia, e, quanto a informações sobre os créditos concedidos pelo Estado a terceiros, verifica a CdC que também não constam da CGE de 2018.

Relativamente aos ativos não financeiros, englobando o património móvel e imóvel do Estado, uma vez mais nenhuma informação consta na CGE de 2018, motivo este que levou a CdC a requerê-la ao Ministério da Justiça, na parte respeitante ao património imóvel do Estado, tendo-lhe a mesma sido fornecida, mas incompleta. Relativamente aos bens móveis do Estado, cuja inventariação é da responsabilidade do Ministério das Finanças, uma lista quantificando o número de bens móveis existentes em cada organismo público foi fornecida à CdC a pedido da última, sem contudo especificar a sua composição, o seu valor financeiro ou as variações patrimoniais anuais sofridas.

Conclui por isso a CdC no RPCGE 2018 que o ministério responsável desconhece o universo dos edifícios do Estado apesar de já em anos anteriores estas preocupações lhe terem sido insistentemente transmitidas e a adoção de medidas urgentes nesta matéria ter sido recomendada

pela CdC e reforçada pelo Parlamento Nacional (PN), e que a deficiente inventariação do património do Estado coloca em causa a boa gestão do mesmo.

Na audição do Ministério das Finanças do passado dia 6 de fevereiro, em resposta às perguntas que lhe foram colocadas pela Comissão "C" sobre esta matéria, a Ministra interina respondeu que o Ministério da Justiça estava a processar o inventário, uma resposta singela e demasiado inconclusiva da Ministra, na perspetiva desta Comissão. Também na audição com o Ministério da Justiça, a Comissão "C" confrontou o Ministro estas suas preocupações partilhadas com a CdC, ao que este respondeu tratar-se a inventariação de uma tarefa em curso bastante complexa e morosa, dando conta das dificuldades do seu Ministério para conseguir conhecer a totalidade do património do Estado e classificar o património imobiliário abandonado. O Ministro informou também que tinha sido distribuída uma circular às linhas ministeriais, solicitando dados sobre património imóvel, mas que até ao momento apenas oito ministérios lhe tinham prestado informações.

Recorde-se que no Programa aprovado pelo Parlamento Nacional, o VIII Governo Constitucional assumiu a responsabilidade de efetuar uma boa gestão ao património do Estado, estabelecendo uma instituição dedicada para coordenar com as instituições públicas relevantes e fazer a gestão de todos os patrimónios, móveis e imóveis. Para a gestão patrimonial o Executivo previa inclusivamente uma central de base de dados que registasse todo o património móvel e imóvel do Estado, definisse regularmente os valores e depreciação do património, e fizesse uma boa gestão da utilização e arrendamento do mesmo. Contudo, à semelhança do sucedido em anos anteriores, a CGE 2018 volta novamente a não disponibilizar dados sobre o património móvel e imóvel do Estado. A questão já tinha sido objeto de recomendações anteriores do Parlamento Nacional no âmbito dos Relatórios e Pareceres da Comissão "C" sobre as CGE de 2016 e 2017.

Tratam-se de questões materialmente relevantes e preocupa a Comissão "C" saber que apesar da sua insistência continuada na implementação de medidas corretivas, o Governo continua sem conseguir inventariar todos os seus imóveis e sem conseguir avaliar o real valor do edificado e dos

bens móveis que mantém na sua posse, apesar dessas deficiências serem denunciadas todos os anos em relação às contas públicas prestadas.

VIII - RECOMENDAÇÕES E PARECER DA CÂMARA DE CONTAS DO TRIBUNAL DE RECURSO

8.1. - Recomendações da Câmara de Contas

No Relatório e Parecer que produziu sobre a CGE de 2018, a CdC formula 26 recomendações ao Parlamento Nacional ou ao Governo, com vista à supressão das deficiências identificadas.

É meritório o empenho do Governo na procura da melhoria da qualidade dos documentos de prestação das contas que submete anualmente ao Parlamento Nacional, para aprovação, e à CdC, para julgamento, sendo prova disso mesmo o acolhimento havido por parte do Governo às 23 recomendações formuladas pela CdC no RPCGE 2017, e relativamente às quais foram acolhidas logo no ano seguinte, total ou parcialmente, 19.

Não obstante, a Comissão "C" não pode deixar de subscrever as preocupações da Cdc em relação a determinados aspetos menos positivos, relacionados com a falta de coerência e de consistência da conta e de encorajar o Governo a afinar cada vez mais a sua prestação anual de contas e a fortalecer os seus mecanismos de controlo sobre a gestão e utilização de dinheiros públicos. É com esse intuito que a Comissão "C" transcreve mais abaixo as 26 recomendações emitidas pela CdC:

*"**1.** Proceda à publicação do Relatório da Conta Geral do Estado no Jornal da República, tal como previsto na al. p) do n.º 2 do art. 5.º da Lei n.º 1/2002, de 7 de agosto.*

***2.** A consolidação da Conta Geral do Estado deverá abranger todos os organismos que, nos termos da lei, devam ser considerados Serviços e Fundos Autónomos, em obediência ao disposto no art. 4.º da LOGF, como é o caso, designadamente, dos Institutos Públicos.*

3. Proceda à clarificação legislativa da matéria relativa à prestação de contas da Segurança Social, no que se refere, nomeadamente, à sua integração na Conta Geral do Estado, e legisle sobre as matérias previstas no n.º 3 do art. 61.º da Lei n.º 12/2016, de 14 de novembro.

4. As entidades sujeitas à prestação de contas, nos termos previstos na LOCdC, devem remeter anualmente à Câmara de Contas os respetivos documentos de prestação de contas, até 31 de maio do ano seguinte àquele a que respeitam.

5. O OGE deverá apresentar informação sobre a estimativa das receitas não arrecadadas em resultado da atribuição de benefícios fiscais e não fiscais.

6. Seja realizada a auditoria anual aos certificados do investidor e aos acordos especiais de investimento prevista no n.º 2 do art. 49.º da Lei n.º 15/2017, de 23 de agosto (Lei do Investimento Privado).

7. Em matéria de referência a receitas fiscais o OGE, os Livros Orçamentais e a CGE devem adotar as denominações dos impostos existentes no ordenamento jurídico Timorense, designadamente, na Lei Tributária.

8. Proceda à inscrição e orçamentação de todas as receitas dos SFA, Órgãos Autónomos e Municípios na lei do Orçamento, em obediência aos princípios orçamentais da unidade, universalidade e da especificação.

9. Seja incluída na CGE informação rigorosa sobre o número de funcionários permanentes ou temporários do Estado, nomeadamente quanto à natureza do vínculo laboral.

10. As Notas às Demonstrações Financeiras passem a incluir a lista das entidades públicas ou privadas beneficiárias de Transferências Públicas a título de Concessões Públicas a partir do Orçamento do Estado.

11. A despesa pública realizada pelos diferentes ministérios deve respeitar apenas à prossecução das respetivas atribuições.

12. A dotação de contingência deverá ser utilizada apenas para fazer face a despesas não previsíveis e inadiáveis, em obediência à respetiva previsão legal.

13. Não devem ser objeto de pagamento com recurso à dotação de contingência as despesas que se enquadrem nas atividades normais e recorrentes dos Ministérios e outros serviços públicos, cujos encargos devem estar previstos nas respetivas dotações incluídas no Orçamento Geral do Estado.

14. Os pedidos para utilização devem ser analisados pelo Ministério das Finanças à luz dos requisitos previstos na lei para a utilização da Reserva de Contingência.

15. As despesas por Programas sejam realizadas dentro dos limites das respetivas dotações orçamentais devendo ser feitas, previamente, as alterações orçamentais necessárias.

16. As Demonstrações de Pagamentos e Recebimentos de todas as entidades contabilísticas deverão incluir a decomposição dos seus saldos de tesouraria no final do ano.

17. A Conta Geral do Estado deverá consolidar os saldos de tesouraria de todas as entidades públicas que em obediência aos princípios orçamentais da unidade e universalidade devem integrar o perímetro de consolidação de contas.

18. As Notas às Demonstrações Financeiras constantes da CGE deverão incluir informação detalhada sobre as entidades e serviços públicos que não procederam até ao final do ano à regularização dos Adiantamentos em Dinheiro por si geridos.

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

20. A inclusão na CGE de informação sobre o pagamento de juros, da taxa de compromisso e de outros encargos por empréstimos contratado, deverá identificar os juros e outros encargos com o serviço da dívida.

21. A informação indicada na recomendação n.º 19 deverá incluir, ainda, o valor de juros e encargos pagos através dos desembolsos de empréstimos e o valor pago através de verbas próprias do Orçamento do Estado.

22. A CGE deverá incluir informação sobre todas as dívidas não financeiras do Estado, designadamente as relativas a contratos para a execução de obras públicas.

23. *As receitas provenientes de juros de depósitos bancários devem ser objeto de contabilização no ano do respetivo recebimento.*

24. *No prazo de 30 dias após a aprovação deste Relatório e Parecer, o Governo deverá apresentar a este Tribunal um ponto de situação sobre todos os apoios concedidos pelo Estado no âmbito da TL Cement.*

25. *A CGE deverá apresentar informação sobre os créditos concedidos pelo Estado a terceiros, em obediência ao disposto na al. c) do n.º 3 do art. 45.º da LOGF.*

26. *Que se proceda à inventariação de todos os bens móveis e imóveis do Estado, de modo a que o Relatório sobre a CGE passe a apresentar o valor patrimonial dos mesmos, em cumprimento do disposto na al. g) do n.º 3 do art. 45.º da LOGF."*

8.2. - Parecer da Câmara de Contas do Tribunal de Recurso

Apesar das reservas colocadas pela CdC ao conjunto das demonstrações financeiras do Estado relativas ao ano de 2018, o Tribunal de Recurso julga favoravelmente a CGE de 2018. Transcreve-se em seguida o seu parecer:

"exceto quanto aos efeitos das às "reservas" abaixo formuladas, o conjunto das demonstrações financeiras do Estado representa de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materialmente relevantes, a execução orçamental e os fluxos de caixa do exercício terminado em 31 de dezembro de 2018, observando em geral as normas e princípios legais aplicáveis, pelo que, o Tribunal de Recurso, nos termos e para os efeitos do art. 29.º da LOCdC, emite um juízo globalmente favorável sobre a Conta Geral do Estado relativa ao ano económico de 2018."

As reservas da CdC às contas públicas de 2018 referem-se, nomeadamente, à (1) exclusão indevida da ANMP, IPG e RAEOA do perímetro de consolidação de contas do Estado, (II) ao desrespeito da RAEOA para com a disciplina orçamental, (III) à subavaliação do montante de receitas fiscais e não fiscais arrecadadas em 2018 e (IV) e à não inclusão nas demonstrações financeiras do Estado

de 2018, das dívidas existentes no final de 2018 relativas a Capital de Desenvolvimento, nomeadamente as relacionadas com a execução de obras públicas de anteriores governos.

PARTE IX - CONCLUSÕES, RECOMENDAÇÕES E PARECER DA COMISSÃO "C"

9.1. - Conclusões

Resultam da análise efetuada pela Comissão "C" à CGE de 2018, tendo por referência os documentos de prestação de contas apresentados pelo Governo, o RPCGE 2018 produzido pela CdC e as audições realizadas, as seguintes conclusões:

1. Em resultado da aprovação tardia do OGE para 2018, **entre os dias 1 de janeiro e 27 de setembro de 2018 vigorou o regime duodecimal**, tendo o OGE para 2018 sido aprovado pela Lei n.º 2/2018, de 27 de setembro e produzindo efeitos a 1 de janeiro de 2018.

2. O OGE para 2018 estimou as necessidades de **financiamento das despesas para esse ano** em 1.277,4 milhões de dólares, a assegurar por transferências do Fundo Petrolífero (76,9%), por Receitas Domésticas (14,8%), por uma parte do Saldo da Conta do Tesouro do ano anterior (3,5%) e através de Empréstimos (4,8%). A estimativa de **despesas e receitas do Estado para esse ano** manteve-se inalterada até final do ano, refletindo uma diminuição de 109,5 milhões de dólares (-7,9%) face à dotação aprovada para o ano anterior.

3. O valor das **transferências do Fundo Petrolífero** autorizado para financiamento da despesa pública em 2018 foi de 982,5 milhões de dólares, 382,6 milhões acima da receita do Fundo Petrolífero estimada para o mesmo ano (de 599,9 milhões de dólares), dos quais 550,4 milhões correspondendo ao Rendimento Sustentável Estimado (RSE) e 432,1 milhões a levantamentos em excesso do RSE, ultrapassando em 78,5% o valor do mesmo.

4. A **estimativa para as Receitas Domésticas (fiscais e não fiscais)** foi de 188,8 milhões de dólares, um valor que representa apenas 14,8% do total da despesa prevista para 2018.

5. As despesas de **Capital de Desenvolvimento** previstas para o ano de 2018 foram de 393,7 milhões de dólares, das quais 61,6 milhões a financiar por empréstimos.

6. As transferências de verbas entre categorias de despesa atingiram o valor total de 26,2 milhões de dólares e resultaram principalmente da **utilização da Reserva de Contingência** inscrita em Dotações para todo o Governo.

7. **A CGE de 2018 foi apresentada pelo Governo à CdC** a 31 de julho de 2019, cumprindo o prazo legal para a sua submissão e a CdC, por seu turno, também cumpriu o prazo legal previsto para a remessa do seu RPCGE 2018 ao Parlamento Nacional.

8. No geral, a CGE de 2018 contém as informações previstas no artigo 45.º da LOGF e de um modo geral já inclui informação detalhada sobre a execução orçamental de todos os serviços e entidades incluídas no OGE. Contudo, a **ANPM e o IPG,** ambos institutos públicos sujeitos à disciplina orçamental **e a RAEOA não foram ainda incluídos no perímetro de consolidação das contas do Estado** de 2018, desrespeitando os princípios da unidade e universalidade e contribuindo para a desorçamentação de receitas e despesas.

9. A CGE de 2018 volta a não contabilizar os **ativos e passivo do Estado** nem os compromissos assumidos decorrentes de programas e contratos plurianuais.

10. Apesar do OGE incluir o Orçamento da Segurança Social (OSS) a CGE 2018 não integra as **contas anuais da Segurança Social**. As contas da Segurança Social foram enviadas autónoma e tardiamente à CdC pelo Ministério da Solidariedade e Inclusão, impedindo a sua consolidação na CGE.

11. De um universo de 58 **entidades públicas dotadas de autonomia administrativa e financeira** existentes em 2018, apenas 7 enviaram à CdC os seus documentos anuais de prestação de contas.

12. Os **Saldos de Tesouraria acumulados na Conta do Tesouro** em 1 de janeiro de 2018 eram consideravelmente superiores ao previsto no OGE e a sua não afetação total ao OGE de 2018 teve impacto na riqueza acumulada no Fundo Petrolífero e nas opções do seu investimento. O saldo acumulado do ano anterior ascendia a 248,5 milhões de dólares, muito acima do inscrito para financiamento do OGE (44,4 milhões de dólares). Em consequência da opção tomada, foram feitas transferências a partir do Fundo Petrolífero, correspondentes à totalidade do valor orçamentado, muito além das reais necessidades de financiamento do orçamento.

13. O **OGE para 2018 previu ainda uma receita total** de 850,3 milhões de dólares, dos quais 599,9 milhões de dólares referentes a "Receitas Petrolíferas", 188,8 milhões de dólares de Receitas Domésticas e 61,6 milhões de dólares provenientes de Empréstimos.

14. **As receitas do Fundo Petrolífero** atingiram 33,8% acima das previsões e representaram 77,6% do total arrecadado em 2018. Também as Receitas Domésticas ficaram, igualmente, acima do previsto (+1,9%), atingindo 192,5 milhões de dólares e os desembolsos dos empréstimos contraídos pelo Estado ficaram-se pelos 39,2 milhões de dólares.

15. **As Receitas Domésticas** cresceram 3,6 milhões de dólares face ao ano anterior, em resultado do aumento das Receitas não Fiscais em 5,4 milhões de dólares. A sua cobrança em 2018 foi superior ao orçamentado (101,9%). Ainda assim, o seu valor ficou 4% abaixo do valor atingido em 2016 e no cômputo das receitas domésticas, as **Receita Fiscais** têm vindo a diminuir desde 2016, sendo que o valor cobrado em 2018 constituiu um aumento de apenas 2,1 % face ao verificado em 2014. Em sentido contrário, nos últimos 5 anos assistiu-se a

aumento significativo e constante das **Receitas não Fiscais** (+43,9% face ao verificado em 2014).

16. A CGE de 2018 apresenta, pela primeira vez, **informação relativa às receitas fiscais e aduaneiras não arrecadadas (perda de receitas)** em resultado dos benefícios fiscais previstos na lei e outros concedidos pelo Estado. A receita não arrecadada em consequência da atribuição de benefícios fiscais e aduaneiros totalizou, entre os anos de 2014 e 2018, os 24,9 milhões de dólares, dos quais 16,4 milhões de dólares (66%) são referentes aos anos de 2014 e 2016. Em 2018, o valor da receita não arrecadada foi de apenas 1,2 milhões de dólares, representando o valor mais reduzido dos últimos 5 anos.

17. Não foi realizada, até à data, qualquer auditoria aos certificados do investidor emitidos e aos acordos especiais de investimento celebrados.

18. Em 2018 a **Receita Fiscal** atingiu os 128,2 milhões de dólares (96,8% do valor orçamentado) e os Impostos sobre Mercadorias representaram 54,4% de toda a Receita Fiscal cobrada em 2018, sendo o Imposto Seletivo sobre o Consumo o mais significativo (35,2 milhões de dólares) e representando 27,5% da mesma. Nos Outros Impostos, destaca-se o Imposto de Retenção, com receitas a atingirem 26,9 milhões de dólares (21% da Receita Fiscal de 2018).

19. As **Receitas não Fiscais** cobradas ascenderam a 64,3 milhões de dólares, registando um aumento de 5,4 milhões face ao ano anterior (+9,3%) e beneficiando de um crescimento nos últimos 4 anos, período em que aumentaram dos 44,6 milhões de dólares, em 2014, para os 64,3 milhões de dólares em 2018, traduzindo um aumento total de 43,9% (+19,6 milhões de dólares).

20. **A receita das "Entidades Autónomas"**, ou seja, dos Serviços e Fundos Autónomos, Órgãos Autónomos e Municípios, manteve-se em 2018 ainda muito reduzida, representando apenas 4,6% das Receitas Domésticas e 13,9% das Receitas não Fiscais, apresentando ainda uma

grande dependência das dotações do OGE. A APORTIL é responsável pela cobrança de quase metade (45,9%) da receita de todas as "Entidades Autónomas", sendo seguida pela UNTL (13%). Não foi orçamentada qualquer receita relativa a 16 do total de 23 SFA incluídos da Tabela III do OGE, apesar de pelo menos 7 SFA desses 16 terem procedido à cobrança de receitas, cujo valor total ascendeu a pelo menos 1,8 milhões de dólares.

21. **A despesa global** foi de 1.157,6 milhões de dólares, correspondentes a uma taxa de execução orçamental de 90,6% da dotação disponível. O Défice Fiscal rondou os 965,2 milhões de dólares.

22. As **Despesas Correntes** totalizaram 813,7 milhões de dólares, representando 70,3% do total, tendo a respetiva taxa de execução atingido os 92,7%. A maior parte da Despesa Corrente foi afeta a Transferências Públicas, que totalizaram 312,5 milhões de dólares, representando 27% do total e uma taxa de execução de 95,7%. De entre as despesas correntes, a aquisição de Bens e Serviços constituiu o segundo maior agregado, tendo atingido 304,1 milhões de dólares (26,3% do total).

23. Apesar dos elevados valores envolvidos na atribuição de Concessões Públicas que no ano de 2018 ascenderam a 159,3 milhões USD (sem Reserva de Contingência), a CGE não fornece qualquer informação sobre os beneficiários das mesmas, com exceção da transferência feita para a RAEOA.

24. À semelhança do que se verificou em anos anteriores, foram pagas despesas através da Reserva de Contingência que não cumprem os requisitos exigidos na LOGF, quanto à sua urgência e imprevisibilidade.

25. **A RAEOA** continua a não estar incluída no **perímetro de consolidação das contas do Estado,** o que contraria os princípios da unidade e universalidade orçamentais.

26. O montante de **despesas da RAEOA** previstas no OGE para 2018 foi de 28 milhões dólares, dos quais 27,1 milhões a serem financiadas através de transferências públicas do OGE e 900 mil dólares a financiar com receitas próprias da Região. A dotação de despesa atribuída à RAEOA destinava-se a cobrir unicamente o pagamento de Salários e Vencimentos, Bens e Serviços e Transferências Públicas, não tendo sido orçamentada despesas de Capital Menor ou Capital de Desenvolvimento. Não obstante, a RAEOA realizou também despesa nessas categorias totalizando 67,6 milhões de dólares, completamente à margem do OGE, com recurso a saldos de tesouraria que tinha acumulado em anos anteriores. A realização de despesas à margem do OGE e do controlo do Parlamento Nacional constitui um fenómeno de desorçamentação e uma violação ostensiva dos princípios da unidade e universalidade orçamentais.

27. Na Nota 15 da CGE 2018 consta que os **saldos de tesouraria da RAEOA** ascendiam no final do ano a 200,3 milhões de dólares, valor que corresponde ao apresentado no Relatório de Atividades e de Prestação de Contas da Região, relativo a 2018.

28. De acordo com os documentos de prestação de contas, a **Região cobrou receitas** no valor de 8,1 milhões de dólares, dos quais 3,8 milhões de dólares em nome do Estado e 4,3 milhões de dólares provenientes de receitas próprias, mas não procedeu ao depósito das últimas na conta do Tesouro, pelo que o respetivo montante não foi contabilizado como receita do Estado do ano de 2018. Em resultado disso, as Receitas Domésticas do Estado cobradas nesse ano encontram-se subavaliadas nesse valor.

29. O OGE atribuiu ao **FDCH uma dotação global** de 15,8 milhões de dólares, tendo a despesa atingido os 14,5 milhões de dólares, correspondendo a 91,6% da dotação prevista. A execução do programa Bolsas de Estudo atingiu os 9,7 milhões de dólares, representando 67,2% da despesa realizada.

30. No final de 2018 o **montante global dos saldos de tesouraria** ascendia a 304,6 milhões de dólares, a maior parte respeitante ao FCTL. Esses saldos estão subavaliados por não incluírem os saldos de tesouraria da RAEOA, da ANPM e do IPG e também não incluírem o depósito bancário de 50 milhões de dólares à guarda da ANPM, destinado ao futuro investimento do Estado na *TL Cement*, nem o saldo da conta relativa ao apoio concedido pela União Europeia. Com efeito o Ministério das Finanças recebeu 3,1 milhões de dólares da União Europeia para Apoio Direto ao Orçamento, mas esse valor tem sido gerido à margem do OGE e da CGE, em incumprimento dos princípios da unidade e universalidade orçamentais.

31. O valor da **assistência externa** atingiu um montante próximo dos 162,8 milhões de dólares em 2018, evidenciando uma redução superior de 13,9 milhões de dólares face ao ano anterior.

32. A CGE também não apresenta qualquer informação sobre os **Adiantamentos em Dinheiro** no valor de 6,3 milhões de dólares, ainda pendentes de regularização no final do ano de 2018.

33. Os 14 **contratos de empréstimo celebrados pela RDTL** até ao final de 2018 visam exclusivamente a construção, reabilitação e manutenção de estradas. Até ao final de 2018, ocorreu a amortização de capital de um empréstimo.

34. Em 2018, o Governo assinou **novos acordos de empréstimo com a ADB** no valor global de 44,0 milhões de dólares, valor idêntico ao do limite autorizado pelo Parlamento Nacional para esse ano.

35. **Os desembolsos totais do ano** no âmbito dos acordos de empréstimo ascenderam a 39,2 milhões de dólares, sendo que 1 milhão de dólares se destinou ao pagamento de juros e outros encargos com os empréstimos contraídos. A CGE não apresenta a divisão do valor pago entre "juros" e "taxa de compromisso" nem por empréstimo. E de acordo com a informação prestada pelo Ministério das Finanças, foram pagos "juros e encargos" no valor de 1,011 milhões de dólares, com recurso a verbas dos desembolsos.

36. De acordo com a CGE, no final de 2018 a **dívida não financeira** atingia quase 22,4 milhões de dólares, relativo a dívidas a fornecedores de Bens e Serviços e Capital Menor. Não é apresentado na CGE valores em dívida relativamente a despesas de Capital de Desenvolvimento, como é o caso das despesas com obras públicas, sendo que a ausência de informação sobre estas dívidas, constitui uma omissão significativa ao nível da informação que deveria constar da CGE.

37. A dívida não financeira da PNTL é particularmente preocupante, em alguns casos relativa a obrigações contraídas em 2013, sucessivamente acumulada com dívidas contraídas tão recentemente quanto 2018 e cuja resolução não se perspetiva para breve;

38. A RDTL e a Timor Port, SA, procederam, em 2016, à abertura da conta *escrow*, tendo efetuado no mesmo ano o depósito do montante total da subvenção de 129,5 milhões de dólares, quantia que no final de 2018 continuavam depositados na conta. Entre o depósito daquele montante e o final de 2018, a conta gerou **juros líquidos** de 2,5 milhões de dólares, dos quais 515 mil dólares remuneraram a conta em 2018 e esses juros constituem receitas da RDTL, nos termos do Acordo celebrado entre as partes, mas não foram contabilizados na CGE como receitas do Estado, razão pela qual estas se encontram também subavaliadas nesse valor.

39. Uma transferência dos 50 milhões de dólares relacionada com a **futura entrada do Estado no capital social da *TL Cement*** foi concretizada em 2018 e contabilizada como despesa na categoria de Transferências Públicas. Tratando-se de uma simples operação de tesouraria dado que foi uma transferência para a ANPM, o referido montante deveria estar refletido na CGE como saldo bancário existente no final do ano.

40. A CGE de 2018 continua sem apresentar informação sobre **créditos concedidos a terceiros** e à semelhança do ocorrido nos anos anteriores, também não apresenta quaisquer dados acerca do património imóvel ou sobre os bens móveis do Estado.

41. Não tendo sido apresentada pelo MJ a lista de todos os imóveis do Estado solicitada pela CdC, forçoso é concluir que o ministério não a tem e desconhece ainda o universo de edifícios do Estado. De acordo com a informação do Ministério das Finanças reportada a novembro de 2018, o Estado era proprietário de 3.470 viaturas, 7.041 motorizadas e 102 tratores em boas condições. À semelhança do já referido nos pareceres anteriores, face à falta de **inventariação do património imóvel e móvel do Estado**, não é possível conhecer a sua composição, o respetivo valor financeiro ou as variações patrimoniais ocorridas anualmente.

9.2. - Recomendações da Comissão "C"

Com base nas suas conclusões e nas conclusões da CdC, a Comissão "C" formula as seguintes recomendações ao Governo e ao Parlamento Nacional:

1. Que a consolidação da CGE passe a abranger todos os organismos que nos termos da lei devam ser considerados Serviços e Fundos Autónomos, em obediência ao disposto na LOGF, como é o caso dos Institutos Públicos, assim como a RAEOA, bem como os Apoios Diretos ao Orçamento recebidos da União Europeia.
2. Que se proceda à clarificação legislativa da matéria relativa à prestação de contas da Segurança Social, no que se refere, nomeadamente, à sua integração na Conta Geral do Estado.
3. Que o OGE passe a apresentar informação sobre a estimativa das receitas não arrecadadas em resultado da atribuição de benefícios fiscais e não fiscais.
4. Que seja realizada a auditoria anual aos certificados do investidor e aos acordos especiais de investimento prevista no n.° 2 do art. 49.° da Lei do Investimento Privado.
5. Que as Notas às Demonstrações Financeiras passem a incluir a lista das entidades públicas ou privadas beneficiárias de Transferências Públicas, a partir do Orçamento do Estado, a título de Concessões Públicas.

6. Que não sejam objeto de pagamento com o recurso à dotação de contingência despesas que se enquadrem nas atividades normais e recorrentes dos Ministérios e outros serviços públicos e que os pedidos para utilização sejam analisados pelo Ministério das Finanças à luz dos requisitos previstos na lei.

7. Que a CGE passe a consolidar os saldos de tesouraria de todas as entidades públicas em obediência aos princípios orçamentais da unidade e universalidade.

8. Que as Demonstrações Financeiras do Estado passem a incluir informação detalhada sobre as entidades e serviços públicos que não procederam à regularização dos Adiantamentos em Dinheiro por si geridos até ao final do ano.

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

10. Que a CGE inclua informação sobre todas as dívidas não financeiras do Estado, designadamente as relativas a contratos para a execução de obras públicas.

11. Que a CGE apresente informação sobre os créditos concedidos pelo Estado a terceiros, em obediência ao disposto no artigo 45.º da LOGF.

12. Que o Governo proceda à inventariação de todos os bens móveis e imóveis do Estado, e que a CGE passe a apresentar o valor patrimonial dos mesmos, em cumprimento do disposto no artigo 45.º da LOGF.

13. Que o Governo proceda urgentemente à regulamentação do Regime da Dívida Pública.

14. Que o Governo estabeleça com caráter de urgência regras de controlo das despesas públicas ao nível de *items* no sistema informático de gestão, para evitar que a estrutura orçamental aprovada pelo PN seja desvirtuada e para promover o cumprimento dos princípios da disciplina orçamental. Esta é uma reivindicação antiga da Comissão "C" e da CdC que, pela sua relevância, é retomada anualmente.

15. Que se proceda à alteração da Lei Orgânica da Câmara de Contas para alterar o prazo da entrega do respetivo RPCGE ao Parlamento Nacional, antecipando-o para o final de setembro, de modo a que o relatório possa ser tido em consideração no momento da apreciação da proposta orçamental.

16. Que se legisle no sentido de clarificar a possibilidade, em caso de absoluta necessidade, de efetuar transferências do Fundo Petrolífero durante a vigência de regime duodecimal, estabelecendo as respetivas condições a cumprir e o procedimento a adotar, sempre com o envolvimento do Parlamento Nacional.

17. Que a comissão parlamentar competente para assuntos de polícia investigue a situação da dívida não financeira da PNTL, com vista à sua regularização o mais rapidamente possível.

9.3. - Parecer da Comissão "C"

Independentemente das considerações e recomendações que teceu no relatório e parecer tendo como referência o RPCGE d2018 que lhe foi apresentado pela CdC, a Comissão de Finanças Públicas (Comissão "C") considera estarem reunidas as condições constitucionais e regimentais suficientes para o debate em Plenário da Conta Geral do Estado de 2018.

PARTE X - APROVAÇÃO DO RELATÓRIO E PARECER

O presente Relatório e Parecer foi lido e votado pela Comissão de Finanças Públicas no dia 13 de fevereiro de 2020, tendo sido aprovado com 8 votos a favor, 3 abstenções e 0 votos contra.

A Presidente da Comissão,

(Maria Fernanda Lay)

A Relatora,	**O Relator,**	**O Relator,**
(Deputada Maria Angelina L. Sarmento)	(Deputado António M. N.A. Tilman)	(Deputado António da Conceição)