

Conclusions and Recommendations from Parliament Committee C's Opinion on the 2021 General State Accounts

15 February 2023

Portuguese original starts on page 6

Unofficial translation by La'o Hamutuk

12. CONCLUSIONS

In view of and based on the conclusions and recommendations made by the Chamber of Auditors (CdC) of the Court of Appeal (CdC) within the scope of the Report on the General State Accounts (RPCGE) 2021, the first conclusion that Committee C draws about the CGE 2021 is that, once again, there is a lack of budgeting in the presenting of State accounts and a lack of respect, on the part of the Executive, for the budgetary principles of unity and universality, despite the successive reminders from the CdC and the National Parliament to the Government for strict compliance with the law.

Also resulting from its analysis of the CGE 2021 and the CdC's Report and Opinion on it are the following worrying conclusions:

1. Since 2015, authorized transfers from the Petroleum Fund to the General State Budget (OGE) have systematically exceeded the value of annual revenues accumulated in this fund, a policy decision that has contributed to increasingly endanger the long-term sustainability of the sovereign wealth fund of Timor-Leste; The CdC even warns in the RPCGE 2021 that if expenditures and withdrawals from the Petroleum Fund continue to grow at the current annual rate without significant new petroleum revenues being collected, the Fund will be depleted in only about 10 to 13 years, a worrying finding even emphasized by the Ministry of Finance itself, in the draft law for the *Grandes Opões do Plano* for 2023. This is a critical national issue that necessarily requires deep reflection on the part of the legislative body (the PN), at the time of scrutiny of the next budget proposals that may be submitted to it by the Government.
2. Taking into account that the Estimated Sustainable Income (ESI) was calculated at \$547.9 million for 2021 and that the total revenues collected from the Petroleum Fund (PF) in that year was not more than \$980 million, caused particular concern to Committee C that the transfer made from the PF to the State Budget for 2021 amounting to \$1,147.9 million (out of a total of \$1,377.6 million authorized by Parliament), only \$403.4 million were allocated for investment in infrastructure, clearly violating the Petroleum Fund Law.
3. By Law 14/2020, of December 19, the National Parliament approved the 2021 State Budget, with an expenditure ceiling (consolidated) of \$2,030.3 million and a revenue ceiling (consolidated) of \$2,199.1 million. Just four months later, on May 3 of the following year, the National Parliament approved by law no. 8/2021 a rectifying 2021 OGE for that same year, which raised the previously approved public (consolidated) expenditure ceiling to \$2,165.1 million and the (consolidated) revenue ceiling to \$2,245.6 million. However, the overall (consolidated) expenditure budget execution for the year 2021 did not go beyond \$1,455.0 million
4. Committee C is pleased to note that the 2021 CGE presents improvements over previous Government accountability submissions by including the "Consolidated Financial Statements of Revenues and Cash Payments" and also information on RAEOA revenues and expenditures, with the intention of complying with the principles of budgetary unity and universality. The cash balances now also include the RAEOA cash balance and the \$50 million bank deposit in the custody of ANPM, relating to the State's investment in TL Cement, as a result of the insistence of the CdC and this Committee.
5. Unfortunately, the CGE 2021, as with the previous CGE, once again does not reflect the revenues and expenses of the IPG and ANPM, despite the recommendations of the CdC of Committee C to do so; thus, the overall revenues and expenses of the CGE were once again substantially underestimated by the Government in the year 2021. For the same reason, the government's cash balances for the year 2021

remain underestimated. Committee C expects that following the integration, first of the IPG and then of the ANPM in the budgetary perimeter in the financial years 2022 and 2023 respectively, the accounts of both these public institutes will, once and for all, be integrated into the perimeter of the State accounts.

6. Regarding the CGE 2021, the CdC notes that of the total of 70 public entities with administrative and financial autonomy that existed in 2021, only 52 sent it their financial statements, which is unacceptable and warrants a negative comment from this Committee. It is hoped that the situation reported may be given due attention by the corresponding supervisors and that the problem is not repeated in the 2022 accounts.
7. Domestic (non-oil) revenue collected in 2021 exceeded budget forecasts, reaching \$217.3 million. This is positive news, although domestic revenues in 2021 were still not enough to pay even all the expenses with Salaries and Wages of civil servants included in the Consolidated Fund of Timor-Leste (FCTL). The Government is therefore encouraged to adopt economic and fiscal policies that will indeed contribute to leverage domestic revenue collections.
8. In turn, it is observed that the bodies with administrative and financial autonomy, which each year have increased in quantity, remain almost entirely dependent on budget transfers from the Treasury to cover their expenses, which runs counter to the logic of “financial autonomy”, and this enormous dependence is not healthy or sustainable in the medium term. Nor is it clear why many bodies with administrative and financial autonomy have generated revenue in 2021 as they did in previous years, but this revenue is still not being forecast and budgeted for by the Ministry of Finance, regardless of the systematic calls by Committee C and the CdC for the Government to overcome this chronic deficiency in public financial management which is easily correctable. Perhaps the root of the problem can be found in poor budget planning or lack of inter-institutional coordination.
9. By 2021 five public companies have been created, namely in the areas of petroleum, ports, communication, electricity and water. In 2021 a total of \$262.8 million was transferred from the State Budget to these public companies, but in three of these companies, namely ANATL E.P., RTTL E.P. and BTL E.P., their own revenues are still not even enough to finance their personnel expenses. The observed situation of great financial imbalance of public companies has to be overcome urgently, and new feasibility studies and solutions to generate own revenues have to be quickly considered by the Government and the respective administrations, to slow the depletion of the Petroleum Fund.
10. It is also with concern that Committee C notes the 46.1% increase in the number of employees hired by the State between 2020 and 2021, bringing their number to 2,030.
11. An irregular situation noted by the COC, which naturally also causes concern to this Committee, is related to the illegal payment of supplements totaling \$250,000, to 345 employees of the Ministry of Finance (MF) in 2021, with values varying between \$100 and \$6,000 per employee, many of these supplements clearly exceeding the legal limits, without this ministry being able to explain the criteria underlying such a disproportionate allocation.
12. The highest value of the supplements granted, as the CdC points out, was paid to the managers of the Directorate General of Planning and Budget (DGPO), a payment of \$6,000, corresponding to 332% of the salary of the Director General of MF. The situation denounced by the CdC in the RPGCE 2021, has the aggravating factor that supplement payments were even made to officials who at the time were absent from service due to illness, maternity or leave, and to officials whose functions had no direct relation to the process of preparing the State Budget and closing the CGE, such as, for example, car mechanics from the Directorate General of State Patrimony Management.

On this matter, the CdC concluded that the payment of the supplement in question violated the legal regime for the payment of overtime work and the legal prohibition of non-payment of overtime work to management and supervisory staff, and the situation should not be tolerated or repeated. The Ministry of Finance is urged to correct in the future the illegal situation detected by the CdC and to promote the restitution to the state coffers of the sums unduly paid to its employees for 2021.
13. In addition to the irregularity identified above, another no less worrying one was detected by the CdC in its analysis of the Administration Program of the Council for the Administration of the Infrastructure Fund (CAFI); it found that contributions were paid for the death of family members of the staff of the

Major Projects Secretariat (SGP) totalling \$1,500, contrary to Article 35.3 of the Budget Execution Decree, and that CAFI purchased Christmas items, held Christmas parties and gave vouchers to staff of the SGP, with a total value of \$11,400.

14. Yet another situation that the CdC found out and which causes great consternation to this Committee, is related to the IF Roads program, under which until 2021, a total of 131 procurement procedures were carried out through direct award (45% of the total) and only 1 national public tender, reaching the total value of contracts concluded under the IF until that year, through direct negotiation in 2021, the amount of \$483.5 million. In 2020, Committee C had already asked the Ministry of Planning and Territorial Development to disaggregate by year the information about the contracts awarded and to obtain information about whether or not in 2021 there were procurement procedures through direct award, and if so, how much.
15. The CdC also notes, in its appreciation of the CGE 2021, that a large amount of cash advances had not been settled by the end of 2021, totaling \$5.0 million, a situation that should not have been allowed.
16. It is also noted that the Government has not presented any information in the CGE 2021 Report about the losses or valuation of state equity holdings, nor about the amount of credits granted to third parties. Committee C considers this information necessary and hopes that the MF can provide this information to the Plenary of the PN before the end of the debate on the CGE 2021.
17. And also, once again in 2021, the information about the State's patrimonial situation in the CGE does not include the inventory of the State's immovable and movable assets, competences which are respectively the responsibility of the Ministry of Justice and the Ministry of Finance, making it impossible for the National Parliament, the population and the financial institutions to know the respective composition, financial value and asset variations which occurred in that year. It is unknown what is being done to overcome this recurring problem in the Government.
18. The Government also did not present information about the breakdown of loan disbursements made with the payment of interest and other capitalized charges, in the year 2021.
19. On this issue, the CdC as well as Committee C have been alerting the Government to the fact that the occurrence of delays in the execution of projects financed or with recourse to loans affects the execution of loan contracts and entails unnecessary financial burdens for the State. In 2021 alone, the total amount of interest and commitment charges paid to the lenders, totaled \$2.5 million. Of this amount, \$1.6 million relates to interest and \$418,000 relates to commitment charges on monies not drawn down.
20. With regard to non-financial debt, it totaled \$11.1 million at the end of 2021, of which \$5.4 million was the responsibility of the Autonomous Agencies. Committee C has systematically appealed to the Government for the timely settlement of the non-financial debts of the State agencies and once again does so.
21. Another issue of concern raised by the CdC and which Committee C considers important to highlight in its conclusions on and the CGE 2021 for its financial dimension, relates to the direct budget support that was transferred by the EU to the State coffers in 2021, in the amount of \$10.5 million, but for which Government reports did not exist.
22. Another irregular situation highlighted by the CdC that deserves the attention of this Committee, relates to the RAEOA. The Region is accused of not providing evidence of having deposited in the State Account, for the years 2018 to 2021, the proceeds of the collection of non-tax revenues. Confirmation was made with the Deputy Minister of Finance during the hearings held during February 1-3 in which the Government confirmed that it was only the day before that they had had conversation about the revenue from 2018 to 2021, not agreeing with what the RAEOA stated on this aspect.
23. Regarding Social Security (SS), the CdC notes in the RPGCE that in 2021 the capitalization of the sums accumulated over several years in the Social Security Reserve Fund (FRSS) was still not achieved. This situation should in no way continue to drag on for more years, because the failure to capitalize the large surpluses accumulated by the SS constitutes a serious loss for the beneficiaries of the Social Security system. Committee C therefore calls on the SS to overcome this prolonged impasse, for the sake of the sustainability of this fund.

13. RECOMMENDATIONS

1. In addition to reading this opinion, the members of Committee C recommend that the other members of the National Parliament read carefully the 196 conclusions, 30 recommendations and several reservations placed by the CdC to the CGE 2021, in its RPCGE 2021, some of which show serious deficiencies in the management of public money and financial irregularities harmful to the best interests of the State.
2. The report and budget execution account of the National Parliament must be approved annually by the Plenary, as expressly determined by Article 13.1(b) of Law No. 12/2017 of 24 May on the Organization and Functioning of Parliamentary Administration (LOFAP). In recent years, however, the National Parliament has not complied with this legal provision. For the sake of the transparency of public accounts that the National Parliament itself demands from the Government, it is recommended that the Bureau of the National Parliament schedule the debate on the report and account of the National Parliament for 2021.
3. Given that public companies are excluded from the perimeter of the CGE because they are part of the business sector of the State and, therefore, are not properly scrutinized by the National Parliament in relation to their accountability, despite the large financial injections that annually continue to receive from the state coffers, given their weak capacity to self-finance, Committee C recommends the creation, within the National Parliament, of an Ad-hoc Committee composed of members of Committees C and D, to ensure the systematic monitoring of operations undertaken by public companies and the BNCTL throughout the year, the systematic analysis of their reports and accounts, and subsequent reporting to the Plenary.
4. Considering that two autonomous public entities integrated within the scope of Indirect State Administration, the Institute of Petroleum and Geology (IPG), and the National Petroleum and Minerals Authority (ANPM), remain in 2021 excluded from the perimeter of the State Budget despite the warnings made by the National Parliament with a view to their integration, therefore also being excluded from the perimeter of the CGE, it is recommended that His Excellency the President of the National Parliament urgently schedule a debate with these entities accompanied by the respective tutelage, for autonomous consideration of their reports and accounts for the year 2021.
5. Because the current model of public finances in Timor-Leste is based on a logic of “One Plan one Budget” and because the CGE 2021 consists of a document with an accounting nature that reports all revenues collected and all expenses incurred by the services and entities of the Public Administrative Sector in each budget year (Article 99.1 of LEO), it is recommended that another debate with the Government be scheduled in Plenary, focusing on the qualitative progress achieved by the Government in the year under review, which will effectively link the Plan to the Budget and the budget execution to government performance.
6. The High Administrative, Fiscal and Audit Court (TSAFC)⁶ is, under the terms of the Constitution, the supreme body responsible for overseeing the legality of public expenditure and judging the State’s accounts.

In turn, the National Parliament is responsible, under the terms of the Constitution, for deliberating on the activity report and the budget execution report of the Government, an oversight that has a large political component. Because the implementation of a significant number of the recommendations made by the CdC and the National Parliament to the Government in recent years has been slow, dragging on for several years, the Government is urged to henceforth take into due consideration the recommendations addressed to it and seek to rectify all irregular and/or illegal situations flagged by the CdC, with a view to complete elimination, because the Government should seek to be guided by criteria of high accuracy and transparency in budgetary and public financial management, in order to safeguard, as much as possible, the sustainability of public finances and ensure that part of the national wealth may also benefit future generations.

⁶ Temporarily and until its establishment, the Court of Appeal shall exercise these constitutional powers

7. As the Prosecutor-General's Office is the highest body of the Public Ministry to which the Constitution assigns the responsibility of defending the interests of the state, bringing criminal prosecutions, promoting compliance with the law and promoting the enforcement of court decisions, this Committee finds the inertia and procedural delays that continue to afflict the judiciary incomprehensible, leaving with impunity public managers in relation to whom the CdC has investigated and reported evidence of corruption, mismanagement of public funds and/or financial crimes. For this reason it is recommended that the Plenary approve a Resolution of the National Parliament, requiring greater speed and efficiency in the Prosecutor-General's Office in the instruction and trial of criminal cases related to the financial activity of the State.

For the same reason, it is recommended that the National Parliament urgently promotes an extended hearing of Committees A and C with the Prosecutor-General of the Republic and with the President of the Audit Chamber of the Court of Appeal and the CdC auditors team, which may contribute to determine the root causes of the current procedural constraints, promote greater synergies and improve institutional cooperation between Courts, with a view to optimizing the mechanism for the investigation of cases and the assessment of financial liabilities, trial and conviction of offenders responsible for financial activities detrimental to the state.

8. Faced with a pessimistic macroeconomic scenario that points to the exhaustion of the country's oil resources over the next 10 to 12 years, and when it is the budget law itself that warns of the unsustainability of public spending in the current patterns of state financing, the Government has an obligation to seek to avoid, at all costs prioritizing instead, public investment in infrastructure so necessary for economic development and diversification, and that can in fact contribute to the increase of social cohesion and reduction of regional disparities. It is therefore recommended that the Government give more thought to the use of the Petroleum Fund wealth and the active search for other solutions to finance the State that do not jeopardize the future financial sustainability of the country.
9. Again, Committee C leaves a strong appeal to public entities, in this case the autonomous agencies, to avoid, as much as possible and reasonable, undue delay in their payments to suppliers and carrying over their accumulated non-financial debt to subsequent years, given that the non-payment on time of goods and services contracted and received by the State (under good conditions, of course) calls into question the liquidity of the already weakened business sector, with the private sector being required to finance the machinery of the state, depriving it of the liquidity it needs for investment and mortgaging its capacity to employ more workers and thus contribute to economic development.
10. It is recommended that the Government be more prudent in using the accumulated wealth in the Petroleum Fund and better plan the expenses it considers necessary for the pursuit of its activities in order to avoid over-budgeting, especially at a time when the country is approaching the "fiscal cliff" announced by the Ministry of Finance in 2022. The funding of the COVID-19 Fund in 2021 is a clear example of over-budgeting. In the 2021 OGE bill, the Government proposed and the National Parliament approved as the budget allocation for the COVID-19 Fund \$31.0 million, and the budget law was published in December 2021. Not five months later, the same Government presented to the National Parliament a proposal for a Rectifying OGE for the same year which, when approved, increased the allocation for that Fund to \$287.6 million, corresponding to an increase of more than 900%. The execution, as is generally known, did not go beyond \$185 million (64%).
11. The systematic absence of information about the complete inventory of the State's movable and immovable assets in the presentation of State accounts, makes it impossible for the National Parliament, the population and the financial institutions to know their composition, financial value and the asset variations that occur annually. It is recommended that the Government urgently overcome the problem and ensure the inclusion of this information in the 2022 presentation of accounts.
12. The Government has once again failed to present in the CGE 2021 Report any information about the losses or valuation of the State's equity holdings or about the amount of credits which the State granted to third parties, in 2021. Committee C considers this information essential and recommends that the MF provide this information to the Plenary of the NP, before the end of the debate on the CGE 2021.

Comissão de Finanças Públicas, Parlamento Nacional RDTL
PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2021

Aprovado em 15 de fevereiro de 2023

12. CONCLUSÕES

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

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

1. Desde 2015 a esta parte, as transferências autorizadas do Fundo Petrolífero para o OGE ultrapassaram sistematicamente o valor das receitas anuais acumuladas nesse fundo, uma decisão política que tem contribuído para colocar cada vez mais em perigo a sustentabilidade do fundo soberano de Timor-Leste a longo prazo; Adverte inclusivamente a CdC no RPCGE 2021 que, caso as despesas e as retiradas do Fundo Petrolífero continuem a crescer ao ritmo anual atual sem que novas receitas petrolíferas significativas possam ser cobradas, o Fundo esgotar-se-á em apenas cerca de 10 a 13 anos, uma constatação preocupante enfatizada inclusivamente pelo próprio Ministério das Finanças, na proposta de lei das Grandes Opções do Plano para 2023. Esta é uma questão nacional crítica que exige necessariamente uma profunda reflexão da parte do órgão legislativo (o PN), no momento do escrutínio das próximas propostas orçamentais que lhe venham a ser submetidas pelo Governo.
2. Tendo em consideração que o Rendimento Sustentável Estimado (RSE) foi calculado em 547,9 milhões de dólares para o ano 2021 e que o total das receitas cobradas do Fundo Petrolífero (FP) nesse ano não foi além de 980 milhões de dólares, causou especial apreensão à Comissão “C” que da transferência feita do FP para o OGE de 2021 no valor de 1.147,9 milhões de dólares (de um total de 1.377,6 milhões de dólares autorizado pelo Parlamento Nacional), apenas 403,4 milhões de dólares tenham sido destinados ao investimento em infraestruturas, incumprindo claramente a Lei do Fundo Petrolífero.
3. Pela lei n.º 14/2020, de 19 de dezembro, o Parlamento Nacional aprovou o OGE de 2021, com um teto de despesas (consolidadas) de 2.030,3 milhões de dólares e um teto de receitas (consolidadas) de 2.199,1 milhões. Apenas quatro meses decorridos, em 3 de maio do ano seguinte, o Parlamento Nacional aprovou pela lei n.º 8/2021 um OGE 2021 retificativo para esse mesmo ano, que elevou o limite das despesas públicas (consolidadas) anteriormente aprovado, para 2.165,1 milhões de dólares, e o teto das receitas (consolidadas), para 2.245,6 milhões. Contudo, a execução orçamental global (consolidada) da despesa do ano 2021 não foi além de 1.455,0 milhões de dólares
4. É com agrado que a Comissão “C” regista que a CGE de 2021 apresenta melhorias em relação a anteriores prestações de contas do Governo, passando a incluir as “Demonstrações Financeiras Consolidadas de Receitas e de Pagamentos em Caixa” e também informação sobre as receitas e despesas da RAEOA, com a intenção de dar cumprimento aos princípios da unidade e da universalidade orçamentais. Os saldos de tesouraria passaram também a englobar o saldo de tesouraria da RAEOA e o depósito bancário de 50 milhões de dólares à guarda da ANPM, relativo aos Investimento do Estado na TL Cement, em resultado da insistência da CdC e desta Comissão.
5. Infelizmente a CGE 2021, à semelhança das CGE anteriores, volta a não refletir a receita e as despesas do IPG e da ANPM, apesar das recomendações constantes da CdC da Comissão “C” no sentido de o fazer; deste modo, a receita e a despesa global da CGE voltaram a ser substancialmente subavaliadas pelo Governo no ano 2021. Pela mesma razão, também os saldos de tesouraria do Estado do ano 2021 continuam subavaliados. Aguarda a Comissão “C” que na sequência da integração, primeiro do IPG e posteriormente da ANPM no perímetro orçamental nos anos financeiros de 2022 e de 2023

respetivamente, as contas de ambos esses institutos públicos passem, de uma vez por todas, a integrar o perímetro de contas do Estado.

6. Sobre a CGE 2021, observa a CdC que, do total de 70 entidades públicas dotadas de autonomia administrativa e financeira que existiam no ano 2021, só 52 lhe enviaram os seus documentos de prestação de contas, o que não é aceitável e merece uma observação negativa da parte desta Comissão. Deseja-se que a situação reportada possa merecer a devida atenção da parte das correspondentes tutelas e que o problema não se repita nas contas de 2022.
7. As receitas domésticas (não petrolíferas) cobradas em 2021 ultrapassaram as previsões orçamentais, atingindo 217,3 milhões de dólares. É uma notícia positiva, se bem que as receitas domésticas continuaram em 2021 a não serem suficientes para pagar sequer todas as despesas com Salários e Vencimentos dos funcionários públicos incluídos no âmbito do Fundo Consolidado de Timor-Leste (FCTL). Incentiva-se por isso o Governo a adotar políticas económicas e fiscais que contribuam de facto para alavancar a cobrança de receitas domésticas.
8. Por seu turno, observa-se que os organismos com autonomia administrativa e financeira, que a cada ano têm aumentado em quantidade, continuam quase totalmente dependentes de transferências orçamentais do Tesouro para a cobertura das suas despesas, o que contraria a lógica da “autonomia financeira”, não sendo essa enorme dependência saudável nem sustentável a médio prazo. Igualmente não se descortina o motivo por que inúmeros organismos com autonomia administrativa e financeira geraram receitas em 2021 tal como já o fizeram em anos anteriores, mas essas receitas continuam a não merecer previsão e inscrição orçamental por parte do Ministério das Finanças, independente dos sistemáticos apelos da Comissão “C” e da CdC para que o Governo ultrapasse esta deficiência crónica na gestão financeira pública facilmente corrigível. Porventura a raiz do problema poderá ser encontrada no deficiente planeamento orçamental ou na falta de coordenação interinstitucional.
9. Até o ano de 2021 foram criadas cinco empresas públicas, nomeadamente nas áreas de petróleo, de portos, de comunicação, de eletricidade e de água. No ano 2021 foram efetuadas transferências do OGE para essas empresas públicas, num total de 262,8 milhões de dólares, mas em três dessas empresas, concretamente a ANATL E.P., RTTL E.P. e BTL E.P., as receitas próprias continuam a não ser suficientes sequer para financiar as suas despesas com o pessoal. A situação de grande desequilíbrio financeiro das empresas públicas observada, tem que ser ultrapassada urgentemente e novos estudos de viabilidade e soluções geradoras de receitas próprias têm que ser rapidamente equacionadas pelo Governo e pelas respetivas administrações, para abrandar o esgotamento do Fundo Petrolífero.
10. É igualmente com apreensão que Comissão “C” observa o aumento de 46,1% no número de funcionários contratados pelo Estado entre 2020 e 2021, elevando o seu número para 2.030.
11. Uma situação irregular assinalada pela CdC e que naturalmente causa também apreensão a esta Comissão, prende-se com pagamentos ilegal de suplementos perfazendo 250 mil de dólares, a 345 funcionários do Ministério das Finanças (MF) em 2021, com valores a variarem entre 100 de dólares e 6.000 de dólares, por funcionário, muitos desses suplementos ultrapassando claramente os limites legais, sem que esse ministério conseguisse explicar os critérios subjacentes a uma atribuição tão desproporcional.
12. O valor mais elevado dos suplementos atribuídos, conforme assinala a CdC, foi pago aos gestores da Direção-Geral do Planeamento e Orçamento (DGPO), um pagamento de 6.000 de dólares, correspondendo a 332% do salário do Diretor-Geral do MF. A situação denunciada pela CdC no RPGCE 2021, tem a agravante de terem sido efetuados pagamentos de suplementos até a funcionários que na altura se encontravam ausentes do serviço por motivo de doença, maternidade ou licença e a funcionários cujas funções não tinham qualquer relação direta com o processo de preparação do OGE e fecho da CGE, como por exemplo os mecânicos de automóveis da Direção-Geral da Gestão Património do Estado.

Sobre o assunto concluiu a CdC que o pagamento do suplemento em causa violou o regime legal previsto para o pagamento do trabalho extraordinário e a proibição legal de não pagamento de trabalho extraordinário ao pessoal de direção e chefia e a situação não deve ser tolerada nem repetida. Insta-se o

MF a corrigir para o futuro a situação ilegal detetada pela CdC e a promover a restituição para os cofres do Estado, das verbas pagas indevidamente aos seus funcionários, relativas a 2021.

13. Para além da irregularidade anteriormente identificada, uma outra não menos preocupante foi detetada pela CdC na análise que efetuou ao Programa da Administração do CAFI; apurou que foram pagas contribuições pelo falecimento de familiares dos funcionários do Secretariado dos Grandes Projetos (SGP) no valor total de 1.500 de dólares, ao arrepio do n.º 3 do artigo 35.º do Decreto Execução Orçamental e que o CAFI adquiriu artigos de Natal, realizou festas de Natal e atribuiu senhas (voucher) aos funcionários do SGP, no valor total de 11.400 de dólares.
14. Ainda uma outra situação que a CdC apurou e causa grande consternação a esta Comissão, prende-se com o programa das Estradas do FI, no âmbito do qual foram realizados até 2021 no total 131 procedimentos de aprovisionamento por ajuste direto (45% do total) e apenas 1 concurso público nacional, atingido o valor global dos contratos celebrados no âmbito do FI até esse ano, através de ajuste direto em 2021, a quantia de 483,5 milhões de dólares. Em 2020 a Comissão C já tinha pedido ao Ministério do Planeamento e Ordenamento para desagregar por cada ano a informação relativa às adjudicações foram feitas e neste sentido conseguir se obter a informação sobre se em 2021 houve ou não procedimentos de aprovisionamento por ajuste direto, e caso hajam, qual a quantidade.
15. Denota também a CdC em sede de apreciação da CGE 2021, que uma avultada quantia de adiantamentos em dinheiro não tinha sido regularizada no final do ano de 2021, perfazendo 5,0 milhões de dólares, uma situação que não deveria ter sido permitida.
16. Constata-se igualmente que o Governo não apresentou no Relatório da CGE 2021 informação alguma acerca das perdas ou valorização das participações de capital do Estado, nem sobre o montante dos créditos concedidos a terceiros. A Comissão “C” considera esta informação necessária e espera que o MF possa forneça essa informação ao Plenário do PN até final do debate sobre a CGE 2021.
17. E também, mais uma vez em 2021, a informação sobre a situação patrimonial do Estado na CGE não contempla a inventariação do património imóvel e móvel do Estado, competências respetivamente da responsabilidade do Ministério da Justiça e do Ministério das Finanças, impossibilitando que o Parlamento Nacional, a população e que as instituições financeiras conheçam a respetiva composição, valor financeiro e variações patrimoniais ocorridas nesse ano. Desconhece-se o que está a ser feito para ultrapassar este problema recorrente no Governo.
18. O Governo também não apresentou informação sobre a decomposição dos desembolsos de empréstimos realizados com o pagamento de juros e outros encargos capitalizados, no ano de 2021.
19. Sobre essa questão, a CdC como também a Comissão “C” vêm alertando o Governo para o fato de a ocorrência de atrasos na execução dos projetos financiados ou com recurso a empréstimos afetar a execução dos contratos de empréstimo e acarretar encargos financeiros desnecessários para o Estado. Só em 2021, o valor total dos juros e dos encargos de compromisso pagos aos financiadores, somou 2,5 milhões de dólares. Desse valor 1,6 milhões de dólares referem-se a juros e 418 mil de dólares a encargos de compromisso sobre as verbas que não levantadas.
20. No que respeita à dívida não financeira, somava 11,1 milhões de dólares no final de 2021, dos quais 5,4 milhões de dólares da responsabilidade das Agências Autónomas. A Comissão “C” tem apelado sistematicamente com o Governo para a regularização atempada das dívidas não financeiras dos organismos do Estado e volta uma vez mais a fazê-lo.
21. Uma outra questão preocupante levantada pela CdC e que a Comissão “C” considera importante destacar nas suas conclusões sobre e a CGE 2021 pela dimensão financeira que tem, relaciona-se com o apoio direto ao Orçamento que foi transferido pela UE para os cofres do Estado em 2021, no montante de 10,5 milhões de dólares, mas que o Governo reporta não ter existido.
22. Outra das situações irregulares evidenciada pela CdC que merece reparo desta Comissão, relaciona-se com a RAEOA. A Região é acusada de não fornecer evidências de ter depositado na Conta do Estado, nos anos 2018 a 2021, o produto da cobrança de receitas não fiscais. Foi feita a confirmação com o Vice Ministro das Finanças durante as audições realizadas durante o dia 1 a 3 de fevereiro em que o Governo

confirmou que somente na véspera é que tinham tido conversa sobre as receitas de 2018 até 2021, não estando de acordo com o exposto pela RAEOA sobre este aspeto.

23. Relativamente à Segurança Social (SS), observa a CdC no RPGCE que em 2021 continuava sem concretizar a capitalização das verbas acumuladas ao longo de vários anos no Fundo de Reserva da Segurança Social (FRSS). É uma situação que não deve de forma alguma continuar a arrastar-se por mais anos, porque a não capitalização dos avultados excedentes acumulados pela SS constitui um grave prejuízo para os beneficiários do sistema da Segurança Social. A Comissão “C” apela por isso à SS para que ultrapasse este prolongado impasse, em prol da sustentabilidade desse fundo.

13. RECOMENDAÇÕES

1. Além da leitura do presente parecer, os membros da Comissão “C” recomendam aos demais membros do Parlamento Nacional, a leitura atenta das 196 conclusões, 30 recomendações e diversas reservas colocadas pela CdC à CGE 2021, no seu RPCGE 2021, algumas das quais evidenciando graves deficiências na gestão de dinheiros públicos e irregularidades financeiras lesivas dos superiores interesses do Estado.
2. O relatório e a conta de execução orçamental do Parlamento Nacional carecem de aprovação anual pelo Plenário, assim o determina expressamente a alínea b) do n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 12/2017, de 24 de maio, sobre Organização e Funcionamento da Administração Parlamentar (LOFAP). Nos anos mais recentes, contudo, o Parlamento Nacional não tem dado cumprimento a essa disposição legal. Em prol da transparência das contas públicas que o próprio Parlamento Nacional reclama do Governo, recomenda-se à Mesa do Parlamento Nacional o agendamento do debate sobre o relatório e conta do Parlamento Nacional de 2021.
3. Atendendo a que as empresas públicas se encontram excluídas do perímetro da CGE por integrarem o setor empresarial do Estado e, por isso, não são devidamente escrutinadas pelo Parlamento Nacional em relação à sua prestação de contas, apesar das avultadas injeções financeiras que anualmente continuam a receber dos cofres do Estado, dada a sua fraca capacidade para se autofinanciarem, recomenda a Comissão “C” a criação, no âmbito do Parlamento Nacional, de uma Comissão Eventual composta por deputados das Comissões “C” e “D”, para assegurar o acompanhamento sistemático das operações desenvolvidas pelas empresas públicas e pelo BNCTL ao longo do ano, a análise sistemática dos respetivos relatórios e contas, e subsequente reporte ao Plenário.
4. Atendendo a que duas entidades públicas autónomas integradas no âmbito da Administração Indireta do Estado, o Instituto do Petróleo e Geologia (IPG), e Autoridade Nacional de Petróleo e Minerais (ANPM), permanecerem em 2021 excluídas do perímetro do OGE apesar das advertências feitas pelo Parlamento Nacional com vista à sua integração, tendo por isso sido também excluídas do perímetro da CGE, recomenda-se a Sua Excelência o Presidente do Parlamento Nacional que agende com caráter de urgência, um debate com essas entidades acompanhadas da respetiva tutela, para apreciação autónoma dos seus relatórios e contas do ano 2021.
5. Porque o atual modelo das finanças públicas em Timor-Leste assenta numa lógica de “Um Plano um Orçamento” e porque a CGE 2021 consiste num documento com natureza contabilística que reporta todas as receitas cobradas e todas as despesas executadas pelos serviços e entidades do Setor Público Administrativo em cada ano orçamental (artigo 99.º, n.º 1 da LEO) mas não os resultados governamentais, recomenda-se o agendamento oportuno em Plenário de um outro debate com o Governo, incidindo sobre os progressos qualitativos alcançados pelo Governo no ano em apreço, o que permitirá efetivamente ligar o Plano ao Orçamento e a execução orçamental ao desempenho governamental.
6. O Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas (TSAFC)⁷ é, nos termos da Constituição, o órgão supremo responsável pela fiscalização da legalidade das despesas públicas e julgamento das contas do Estado, competindo-lhe através da Câmara de Contas (CdC), fiscalizar a legalidade e

⁷ Temporariamente e até ao seu estabelecimento, o Tribunal de Recurso exerce essas competências constitucionais

regularidade das receitas e das despesas públicas, apreciar a boa gestão financeira e efetivar responsabilidades por infrações financeiras.

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

7. Tratando-se a Procuradoria-Geral da República do órgão superior do Ministério Público ao qual a Constituição imputa a responsabilidade de defender os interesses do Estado, exercer a ação penal, promover o cumprimento da lei e promover a execução das decisões dos tribunais, entende esta Comissão ser incompreensível a inércia e a morosidade processual que continua ainda a afligir o poder judicial, deixando perfeitamente impunes gestores públicos relativamente aos quais a CdC investigou e denunciou indícios de corrupção, de gestão danosa de dinheiros públicos e/ou prática de crimes financeiros. Recomenda-se por esse motivo ao Plenário que aprove uma Resolução do Parlamento Nacional, requerendo à Procuradoria-Geral da República maior celeridade e eficácia na instrução e julgamento de processos-crime relacionados com a atividade financeira do Estado.

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

8. Perante um cenário macroeconómico pessimista, que aponta para o esgotamento dos recursos petrolíferos do país nos próximos 10 a 12 anos, e quando é a própria lei orçamental que alerta para a insustentabilidade da despesa pública nos moldes atuais de financiamento do Estado, o Governo tem obrigação de procurar evitar, a todo o custo, a utilização da riqueza acumulada no Fundo Petrolífero para o pagamento das suas despesas correntes, priorizando ao invés, o investimento público nas infraestruturas tão necessárias ao desenvolvimento e à diversificação económica, e que podem de facto contribuir para o aumento da coesão social e redução das assimetrias regionais.

Recomenda-se por isso ao Governo maior ponderação na utilização da riqueza do Fundo Petrolífero e a busca ativa de outras soluções de financiamento do Estado que não hipotequem a sustentabilidade financeira futura do país.

9. Novamente a Comissão “C” deixa um forte apelo às entidades públicas, no caso concreto às agências autónomas, para que evitem dentro do possível e razoável, atrasar indevidamente os seus pagamentos a fornecedores e fazer transitar a sua dívida não financeira acumulada para anos seguintes, atendendo a que o não pagamento atempado de bens e serviços contratados e recebidos pelo Estado (em boas condições, naturalmente) coloca em causa a liquidez do já de si fragilizado setor empresarial, exigindo-se ao setor privado que financie a máquina do Estado, retirando-lhes a liquidez que necessita para o seu investimento e hipotecando a capacidade para empregar maior quantidade de trabalhadores e, por essa via, contribuïrem para o desenvolvimento económico.
10. Recomenda-se ao Governo maior prudência na utilização da riqueza acumulada no Fundo Petrolífero e melhor planificação das despesas que considera necessárias à prossecução das suas atividades por forma a evitar a sobre orçamentação, especialmente num momento em que o país se aproxima a passos largos do “precipício orçamental” anunciado pelo Ministério das Finanças em 2022. O financiamento do Fundo COVID-19 no ano 2021 é um exemplo claro de sobre orçamentação. Na proposta de lei de OGE 2021, o Governo propôs e o Parlamento Nacional aprovou como dotação orçamental do Fundo COVID-19 o

valor de 31,0 milhões de dólares, tendo a lei orçamental sido publicada em dezembro de 2021. Nem cinco meses decorridos, o mesmo Governo apresentou ao Parlamento Nacional uma proposta de OGE Retificativo para o mesmo ano que, quando aprovado, elevou a dotação daquele Fundo para 287,6 milhões de dólares, correspondendo esse aumento a mais de 900%. A execução não foi, como é do conhecimento geral, além dos 185 milhões de dólares (64%).

11. A sistemática ausência de informação sobre a inventariação completa do património imóvel e móvel do Estado na prestação de contas do Estado, impossibilitam que o Parlamento Nacional, a população e as instituições financeiras conheçam a sua composição, valor financeiro e variações patrimoniais ocorridas anualmente. Recomenda-se ao Governo que ultrapasse urgentemente o problema e assegure a inclusão dessa informação na prestação de contas de 2022.
12. O Governo voltou a não apresentar no Relatório da CGE 2021 informação alguma acerca das perdas ou valorização das participações de capital do Estado ou sobre o montante dos créditos que o Estado concedeu a terceiros, em 2021. A Comissão “C” considera esta informação essencial e recomenda ao MF que preste essa informação ao Plenário do PN, antes do final do debate sobre a CGE 2021.

14. PARECER

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

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

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

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

A Presidente da Comissão C,

Maria Angélica Rangel da Cruz dos Reis

A Relatora,

Deputada Maria Angelina Sarmento

A Relatora,

Deputada Nélia Soares Menezes