



TRIBUNAL DE RECURSO CÂMARA DE CONTAS



RELATÓRIO E PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2017

Dezembro de 2018



TRIBUNAL DE RECURSO CÂMARA DE CONTAS

ÍNDICE GERAL

ÍNDICE DE QUADROS.....	3
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	4
RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	5
FICHA TÉCNICA.....	7
PARTE I – RELATÓRIO.....	9
1. ENQUADRAMENTO.....	11
2. PROCESSO ORÇAMENTAL.....	12
2.1. LEI DO ORÇAMENTO.....	12
2.2 PREVISÃO ORÇAMENTAL.....	12
2.3 TRANSFERÊNCIAS DO FUNDO PETROLÍFERO.....	13
2.4 ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS.....	14
2.5 DECRETO SOBRE A EXECUÇÃO ORÇAMENTAL.....	15
3. PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	16
3.1 PRESTAÇÃO DE CONTAS PELO GOVERNO.....	16
3.2 CONSOLIDAÇÃO DA CONTA GERAL DO ESTADO.....	17
3.3 PRESTAÇÃO DE CONTAS POR OUTRAS ENTIDADES.....	19
4. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA RECEITA.....	20
4.1 REFORMA FISCAL.....	20
4.2 RECEITA GLOBAL DO OGE.....	20
4.3. RECEITA DO FUNDO CONSOLIDADO DE TIMOR-LESTE.....	21
4.3.1 RECEITAS DOMÉSTICAS.....	22
4.3.1.1 PERDAS DE RECEITA.....	22
4.3.1.2 RECEITAS FISCAIS.....	24
4.3.1.3 RECEITAS NÃO FISCAIS.....	25
4.3.2 RECEITAS DE CAPITAL.....	26
5. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA DESPESA.....	27
5.1 CUMPRIMENTO DAS NORMAS E LEGISLAÇÃO EM VIGOR.....	27
5.2 FUNDO CONSOLIDADO DE TIMOR-LESTE.....	28
5.2.1 DESPESAS POR CATEGORIAS ECONÓMICAS.....	28
5.2.1.1 SALÁRIOS E VENCIMENTOS.....	29
5.2.1.2 BENS E SERVIÇOS.....	29
5.2.1.3 CAPITAL DE DESENVOLVIMENTO.....	30
5.2.1.4 TRANSFERÊNCIAS.....	30
5.2.1.5 DESPESAS DE CONTINGÊNCIA.....	31
5.2.2 DESPESAS DO FCTL POR CLASSIFICAÇÃO ORGÂNICA.....	32
5.2.2.1 DESPESAS DOS SERVIÇOS SIMPLES.....	32
5.2.2.2 DESPESAS DAS AGÊNCIAS PÚBLICAS AUTÓNOMAS.....	33
5.2.2.3 DESPESAS DOS MUNICÍPIOS.....	35
5.2.3 DESPESAS DO FUNDO DE INFRAESTRUTURAS POR PROGRAMA.....	36
6. FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO CAPITAL HUMANO.....	37
6.1. ENQUADRAMENTO.....	37
6.2 CONTA DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO CAPITAL HUMANO.....	38
6.3 DESPESAS DO FDCH POR PROGRAMA.....	38
7. SEGURANÇA SOCIAL.....	39
7.1 ENQUADRAMENTO.....	39
7.2 ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO.....	40
7.3 EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA SEGURANÇA SOCIAL.....	41
7.4 COMPONENTE DO ORÇAMENTO EXECUTADA PELO MSS.....	42

8. REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE OÉ-CUSSE AMBENO E ZEESM.....	42
8.1 ENQUADRAMENTO.....	42
8.2 ESTATUTO DA RAEOA.....	43
8.3 ORÇAMENTO E PRESTAÇÃO DE CONTAS DA RAEOA.....	43
8.3.1 RECEITAS COBRADAS PELA RAEOA.....	44
8.3.2 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS DESPESAS DA RAEOA.....	45
8.4 SALDOS ACUMULADOS PELA RAEOA.....	46
9. ANÁLISE DA EXECUÇÃO GLOBAL DO ORÇAMENTO DO ESTADO.....	48
9.1 EXECUÇÃO GLOBAL.....	48
9.2 DESPESA GLOBAL POR CATEGORIAS ECONÓMICAS.....	49
9.3 DESPESA GLOBAL POR FUNÇÕES.....	50
9.4 DIVERGÊNCIA DE DADOS NA CGE.....	50
9.5 DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS CONSOLIDADAS.....	51
10. TESOURARIA DO ESTADO.....	53
10.1 ADIANTAMENTOS EM DINHEIRO.....	54
10.2 FLUXOS FINANCEIROS ENTRE INSTITUIÇÕES.....	54
11. ASSISTÊNCIA EXTERNA.....	56
12. DÍVIDA E OUTRAS RESPONSABILIDADES DIRETAS DO ESTADO.....	56
12.1 DÍVIDA FINANCEIRA.....	56
12.1.1 CARATERIZAÇÃO DOS EMPRÉSTIMOS CONTRAÍDOS.....	57
12.1.2 OBSERVÂNCIA DOS LIMITES DO ENDIVIDAMENTO.....	58
12.1.3 DESEMBOLSOS EM 2017.....	59
12.1.4 JUROS E OUTROS ENCARGOS.....	59
12.1.5 DÍVIDA PÚBLICA A 31 DE DEZEMBRO DE 2017.....	60
12.1.6 CONTA CORRENTE DOS EMPRÉSTIMOS.....	61
12.2 DÍVIDA NÃO FINANCEIRA.....	62
13. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS.....	64
14. PATRIMÓNIO DO ESTADO.....	65
15. ÓRGÃOS DE CONTROLO INTERNO.....	67
16. CONCLUSÕES.....	67
17. RECOMENDAÇÕES.....	74
18. SEGUIMENTO DE RECOMENDAÇÕES ANTERIORES.....	76
PARTE II - PARECER.....	77



**TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS**

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Orçamento Inicial e Final de 2017	12
Quadro 2 – Alterações orçamentais da despesa	14
Quadro 3 – Receitas por origem e afetação	21
Quadro 4 – Receitas Estimadas e Realizadas - FCTL.....	21
Quadro 5 – Evolução da Receitas Domésticas.....	22
Quadro 6 – Receita Fiscal Prevista e Cobrada em 2017	24
Quadro 7 – Evolução da Receita Fiscal Arrecadada	25
Quadro 8 – Evolução da Receita Não Fiscal	25
Quadro 9 – Receita Própria das APAs Prevista e Executada.....	26
Quadro 10 – Evolução da Receita de Capital.....	26
Quadro 11 – Despesas Estimadas e Executadas – FCTL.....	28
Quadro 12 – Despesas com Transferências por Item.....	31
Quadro 13 – Despesas de Contingência	31
Quadro 14 – Despesas dos Serviços Simples	32
Quadro 15 – Despesas de Agências Públicas Autónomas	34
Quadro 16 – Despesas dos Municípios	35
Quadro 17 – Despesas do FI por Programa	36
Quadro 18 – Conta do FDCH.....	38
Quadro 19 – Despesas do FDCH por Programa	39
Quadro 20 – Conta da Segurança Social	41
Quadro 21 – Orçamento da RAEOA e ZEESM.....	44
Quadro 22 – Receitas Cobradas pela RAEOA	45
Quadro 23 – Despesas Realizadas pela RAEOA	45
Quadro 24 – Estimativa dos saldos acumulados pela RAEOA	46
Quadro 25 – Execução Orçamental Global	48
Quadro 26 – Receitas e Despesas globais por Fundo.....	49
Quadro 27 – Despesa Global por Grandes Categorias Económicas	49
Quadro 28 – Despesa Global por Funções e Categorias	50
Quadro 29 – Divergências entre Declarações de Despesa	51
Quadro 30 – Divergências entre o RCGE e o sistema FreeBalance	51
Quadro 31 – Demonstração Financeira Consolidada	52
Quadro 32 – Saldos de Tesouraria de 2017	53
Quadro 33 – Assistência Externa por Categoria.....	56
Quadro 34 – Características dos Empréstimos Contraídos	58
Quadro 35 – Observância dos Limites de endividamento.....	58
Quadro 36 – Desembolsos dos Empréstimos em 2017.....	59
Quadro 37 – Variação da Dívida em 2017	60
Quadro 38 – Conta Corrente dos Empréstimos.....	62
Quadro 39 – Dívida Não Financeira.....	63

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – RSE e Levantamentos do FP	14
Gráfico 2 – Isenções fiscais concedidas nos últimos cinco anos	23



**TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS**

RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

SIGLA / ABREVIATURA	DESIGNAÇÃO
ADB	<i>Asian Development Bank</i> / Banco Asiático do Desenvolvimento
ADN	Agência de Desenvolvimento Nacional
AEI	Agência Especializada de Investimento
AIFAESA	Autoridade de Inspeção e Fiscalização da Atividade Económica, Sanitária e Alimentar
AMRT	Arquivo e Museu da Resistência Timorense
ANAAA	Agência Nacional para a Avaliação e Acreditação Académica
ANATL	Administração dos Aeroportos e Navegação Aérea de Timor-Leste
ANC	Autoridade Nacional da Comunicações
ANPM	Autoridade Nacional do Petróleo e Minerais
APA	Agência Pública Autónoma
APORTIL	Administração dos Portos de Timor-Leste
Art.º	Artigo
BCTL	Banco Central de Timor-Leste
BNCTL	Banco Nacional de Comércio de Timor-Leste
CAC	Comissão Anti-Corrupção
CdC	Câmara de Contas
Cfr.	Conforme
CGE	Conta Geral do Estado
CLN	Centro Logística Nacional
CNA	Comissão Nacional de Aprovisionamento
CNE	Comissão Nacional das Eleições
CNEFP	Centro Nacional de Emprego e Formação Profissional
CNR	Centro Nacional de Reabilitação
CRDTL	Constituição da República Democrática de Timor-Leste
DL	Decreto-Lei
DNRCSS	Direção Nacional do Regime Contributivo de Segurança Social
EDTL	Electricidade de Timor-Leste
FCTL	Fundo Consolidado de Timor-Leste
FDCH	Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano
F-FDTL	Falintil - Forças da Defesa de Timor-Leste
FI	Fundo de Infraestruturas
FP	Fundo Petrolífero
GFM	Gabinete das Fronteiras Marítimas
HNGV	Hospital Nacional Guido Valadares
IADE	Instituto de Apoio ao Desenvolvimento Empresarial
IGE	Instituto de Gestão de Equipamento
INDMO	Instituto Nacional de Desenvolvimento de Mão-de-obra
INSS	Instituto Nacional de Segurança Social
IPG	Instituto do Petróleo e Geografia
JICA	<i>Japan International Cooperation Agency</i>
JPY	<i>Japanese Yen</i> / iene japonês
LFP	Lei do Fundo Petrolífero
LOCC	Lei Orgânica da Câmara de Contas
LOGF	Lei de Orçamento de Gestão Financeira
MAP	Ministério da Agricultura e Pescas
MCIA	Ministério do Comércio, Indústria e Ambiente
MdF	Ministério das Finanças
MDG	<i>Millennium Development Goals</i>

SIGLA / ABREVIATURA	DESIGNAÇÃO
MDRI	Ministério do Desenvolvimento e da Reforma Institucional
MNEC	Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação
MOPTC	Ministério das Obras Públicas, Transporte e Comunicações
MSS	Ministério da Solidariedade Social
NICSP	Norma Internacional de Contabilidade do Sector Público
OE	Orçamento do Estado
OGE	Orçamento Geral do Estado
OSS	Orçamento da Segurança Social
PDHJ	Provedoria dos Direitos Humanos e Justiça
PGR	Procurador-Geral da República
PMU	<i>Project Management Unit</i>
PNTL	Polícia Nacional de Timor-Leste
PPP	Parceria Público-Privada
RAEOA	Região Administrativa Especial de Oe-Cusse e Ambeno
RCGE	Relatório sobre a Conta Geral do Estado
RJCP	Regime Jurídico dos Contratos Públicos
RPCGE	Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado
RSE	Rendimento Sustentável Estimado
RTTL	Rádio Televisão de Timor-Leste
SAMES	Serviço Autónomo de Medicamentos e Equipamentos de Saúde
SDR	<i>Special Drawing Right</i> / Direitos Especiais de Saque
SEIGIS	Secretariado de Estado da Igualdade do Género e da Inclusão Social
SEJT	Secretariado de Estado da Juventude e Trabalho
SERVE	Serviços de Registo e de Verificação Empresarial
SFA	<i>Serviços e Fundos Autónomos</i>
SGP	Secretariado dos Grandes Projetos
SS	Segurança Social
TR	Tribunal de Recurso
TSAFC	Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas
UNTL	Universidade Nacional de Timor-Leste
UOB	<i>United Overseas bank</i>
USD	<i>United States dollar</i> / Dólar dos Estados Unidos
WB	<i>World Bank</i> / Banco Mundial
ZEESM	Zona Especial de Economia Social de Mercado de Oe-Cusse Ambeno e Ataúro



**TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS**

FICHA TÉCNICA

Juiz Relator

Deolindo dos Santos

Supervisão

Gilberto Tomás

Auditores

Armindo Tai Boe Barreto

Cornélio da Cruz

Edígia Fátima Martins

Eduardo Leitão

Graciano de Oliveira

Jaime Martins dos Santos

José Gouveia Lopes

Verónica dos Santos



**TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS**

PARTE I

RELATÓRIO



TRIBUNAL DE RECURSO CÂMARA DE CONTAS

1. ENQUADRAMENTO

De acordo com a Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL), o Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas (TSAFC) é órgão supremo responsável pela fiscalização da legalidade das despesas públicas e julgamento das contas do Estado¹.

Conforme dispõe a Lei Orgânica da Câmara de Contas (LOCC)², compete ao TSAFC, através da Câmara de Contas, a fiscalização da legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, apreciar a boa gestão financeira e efetivar responsabilidades por infrações financeiras.

Porém, por força do regime transitório que decorre do art.º 164.º da Constituição, até à instalação e entrada em funcionamento do TSAFC, todos os poderes que lhe estão atribuídos são exercidos transitoriamente pelo Tribunal de Recurso.

Nos termos da LOCC, no Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado (RPCGE), a Câmara de Contas (CdC) aprecia a atividade financeira do Estado nos domínios das receitas, das despesas, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património³.

Através do RPCGE a CdC emite um juízo sobre a legalidade e a correção financeira das operações examinadas, podendo pronunciar-se sobre a economia, eficiência e eficácia da gestão pública, assim como sobre a fiabilidade dos respetivos sistemas de controlo interno, podendo ainda formular recomendações ao Parlamento ou ao Governo com vista à supressão das deficiências encontradas⁴.

Nos termos constitucionais⁵ a execução do Orçamento e fiscalizada pelo TSAFC e pelo Parlamento Nacional. O RPCGE tem como finalidade apoiar tecnicamente o Parlamento no seu exercício de controlo sobre a atividade financeira do Estado, destinando-se também a informar a sociedade em geral sobre a gestão financeira dos recursos públicos.

O RPCGE deve ser apresentado ao Parlamento Nacional até ao final do ano seguinte àquele a que respeita a Conta, podendo aquele deliberar remete-lo ao Ministério Público para efetivação de eventuais responsabilidades financeiras⁶.

Em cumprimento daqueles preceitos legais e constitucionais, o Tribunal de Recurso apresenta o Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado relativa ao ano de 2017.

¹ Cfr. o art.º 129.º, n.ºs 1 e 3, da CRDTL.

² Lei n.º 9/2011, de 17 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 3/2013, de 7 de agosto, e pela Lei n.º 1/2017, de 18 de janeiro.

³ Cfr. o art.º 29.º, n.º 1, da LOCC.

⁴ Cfr. o art.º 29.º, n.ºs 2 e 3, da LOCC.

⁵ Cfr. o art.º 145.º, n.º 3, e o art.º 95.º, n.º 3, al. e), da CRDTL.

⁶ Cfr. o art.º 29.º, n.º 4, e o art.º 12.º, n.º 4, da LOCC.

2. PROCESSO ORÇAMENTAL

2.1. LEI DO ORÇAMENTO

O Orçamento Geral do Estado (OGE) é elaborado pelo Governo e submetido à aprovação do Parlamento Nacional, conforme emanado do n.º 1 do art.º 145º da CRDTL.

A proposta de Orçamento para 2017 foi submetida ao Parlamento Nacional a 13 de outubro de 2016, observando assim o prazo determinado pelo art.º 30.º da Lei de Orçamento e Gestão Financeira (LOGF).

O OGE para o ano 2017 foi aprovado através da Lei n.º 13/2016, de 29 de dezembro, tendo entrado em vigor a 1 de janeiro de 2017.

O OGE compreende os orçamentos do Fundo Consolidado de Timor-Leste e do Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano. O orçamento do Fundo Consolidado, por sua vez, compreende o orçamento dos serviços da administração direta do Estado, dos Serviços e Fundos Autónomos e ainda dos Municípios.

A Lei do OGE para 2017 aprovou ainda o orçamento da Segurança Social, o qual integra o orçamento do Regime Contributivo e o orçamento da Administração da Segurança Social⁷.

2.2 PREVISÃO ORÇAMENTAL

O orçamento inicial foi aprovado pelo montante global de 1.386,8 milhões de USD, valor que se manteve inalterado no orçamento final, conforme se observa no quadro abaixo.

O orçamento de 2017 foi consideravelmente inferior ao do ano anterior, sendo essa diferença de 11,2% (175,4 milhões de USD) no orçamento inicial e de 29% (566,1 milhões de USD) no orçamento final.

Quadro 1 – Orçamento Inicial e Final de 2017

Rubrica	Orçamento Inicial	Orçamento Final	Milhões de USD	
			Variação	
			Valor	%
Receita				
Receita Doméstica	206,2	206,2	0,0	0,0%
Receita de Capital - Fundo Petrolífero	1 078,8	1 078,8	0,0	0,0%
Empréstimos	101,8	101,8	0,0	0,0%
Total da receita	1 386,9	1 386,8	0,0	0,0%
Despesa				
Despesa Corrente	1 025,7	1 018,6	-7,1	-0,7%
Despesa Capital Menor	12,1	18,9	6,8	56,4%
Despesa Capital de Desenvolvimento	349,0	349,4	0,3	0,1%
Total da despesa	1 386,8	1 386,8	0,0	0,0%
Défice fiscal não petrolífero	-1 180,6	-1 180,6	0,0	0,0%

Fonte: Orçamento Inicial e final de 2017.

⁷ Capítulo III da Lei n.º 13/2016, de 29 de dezembro.



TRIBUNAL DE RECURSO CÂMARA DE CONTAS

O Défice Fiscal⁸ aprovado no orçamento de 2017 foi de 1.180,6 milhões de USD, valor que apesar de significativo representou uma melhoria face ao défice do orçamento final do ano anterior (menos 600,9 milhões de USD).

A maior parte daquele défice é suportado pelos levantamentos do Fundo Petrolífero, na ordem dos 1.078,8 milhões de USD, representando 77,8% da receita total, sendo o remanescente financiado pelo recurso ao crédito (cerca de 7,3% do total).

A estimativa para as Receitas Domésticas (fiscais e não fiscais) foi de 206,2 milhões de USD, representando apenas 14,9% do total.

Em 2017 o orçamento final da receita não sofreu alterações face ao inicialmente aprovado. Já no orçamento da despesa as alterações resultaram, globalmente, num reforço da despesa de capital, na ordem dos 7,1 milhões de USD, em detrimento da Despesa Corrente. Essas alterações encontram-se mais detalhadamente descritas no ponto 2.4.

2.3 TRANSFERÊNCIAS DO FUNDO PETROLÍFERO

Nos termos do art.º 5.º da Lei do OGE, em 2017 o Governo ficou autorizado a proceder a levantamentos do Fundo Petrolífero até ao montante de 1.078,8 milhões de USD, do qual 481,6 milhões correspondem ao Rendimento Sustentável Estimado (RSE) e o remanescente (597,1 milhões) a levantamentos acima do RSE.

A análise dos elementos constantes do Livro 1 do Orçamento permite concluir que foram formalmente cumpridas todas as disposições impostas pelos art.ºs 8.º e 9.º da Lei do Fundo Petrolífero (LFP)⁹ para a autorização daquelas transferências.

No que se refere à justificação para a transferência superior ao RSE (imposta pela al. d) do art.º 9.º da LFP)¹⁰, a fundamentação apresentada aponta no sentido de que aquela transferência pretende “*fazer face às despesas relacionadas com o investimento estratégico do país (...)*”.

Observa-se, porém, que a informação constante dos mapas do Orçamento não permite concluir se aquele montante foi exclusivamente afeto a dotações de investimento.

Naquilo que é possível identificar claramente, sabemos que o montante da despesa inscrita no orçamento para Capital de Desenvolvimento, excluindo empréstimos, foi na ordem dos 247,2 milhões de USD. Sabemos ainda que, no montante total das Transferências (421 milhões de USD) haverá uma parte destinada a cobrir aquela mesma categoria de despesas no orçamento dos organismos autónomos, porém, não é possível recolher informação que permita apurar com exatidão o montante em causa na sua globalidade.

O gráfico que se segue evidencia a evolução do RSE e dos levantamentos entre os anos 2007 e 2017, observando-se que os levantamentos têm estado consideravelmente acima do

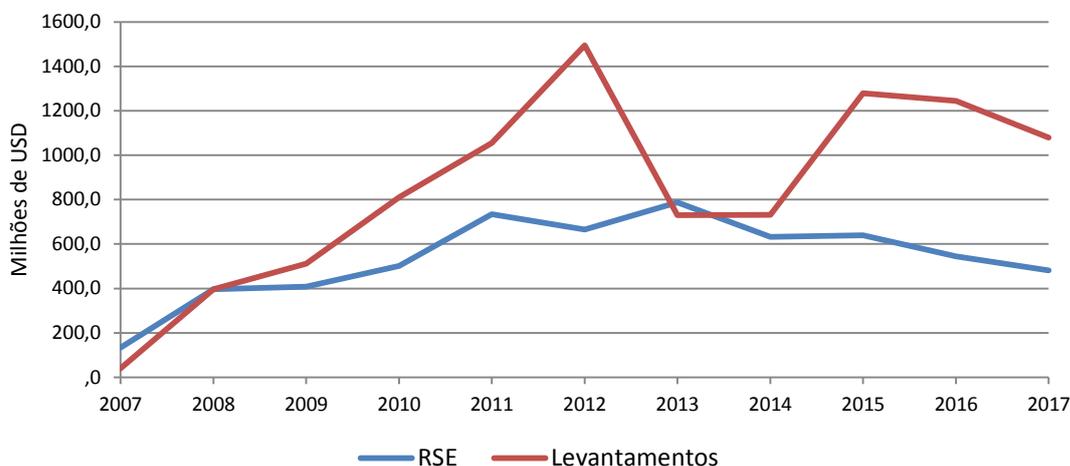
⁸ Total da Despesa deduzida da Receita Doméstica.

⁹ Lei n.º 9/2005, de 3 de agosto, alterada pela Lei n.º 12/2011, de 28 de setembro.

¹⁰ De acordo com esta norma o Governo apresenta ao Parlamento uma “*explicação detalhada sobre os motivos que levam a considerar como sendo no interesse de Timor-Leste a longo prazo que se efetue a transferência em montante superior ao Rendimento Sustentável Estimado*”.

RSE na maior parte dos anos. O montante acumulado dos levantamentos em excesso nesse período atinge 3.451 milhões de USD.

Gráfico 1 – RSE e Levantamentos do FP



Em consequência dos levantamentos excessivos, o RSE apresenta uma queda significativa a partir de 2013, registrando em 2017 uma desvalorização na ordem de 38,8% face ao valor atingido naquele ano.

2.4 ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS

Conforme resulta do quadro abaixo as transferências de verbas entre categorias de despesa atingiram um montante global de 21,1 milhões de USD, tendo sido reforçadas principalmente as dotações de contingência (em 10,6 milhões de USD), seguidas das de Capital Menor e de Salários e Vencimentos. Por contrapartida, foram reduzidas significativamente as dotações para Bens e Serviços (17,4 milhões de USD), e ainda para Transferências.

Quadro 2 – Alterações orçamentais da despesa

Milhões de USD

Descrição	Orçamento Inicial	Alterações orçamentais					Orçamento Final
		Fundo do Tesouro	Fundos Autônomos	Fundo Consolidado	FDCH	Total	
Salários e Vencimentos	209,7	2,6	0,7	3,3	0,0	3,3	213,0
Bens e Serviços	395,0	-16,3	-1,1	-17,4	0,0	-17,4	377,6
Capital Menor	12,1	6,4	0,4	6,8	0,0	6,8	18,9
Capital de Desenvolvimento	349,0	0,3	0,0	0,3	0,0	0,3	349,4
Transferências	421,0	-3,6	0,0	-3,6	0,0	-3,6	417,3
Despesas Contingenciais	0,0	8,6	2,0	10,6	0,0	10,6	10,6
Total	1 386,8	-2,0	2,0	0,0	0,0	0,0	1 386,8

Fonte: Orçamento inicial e Relatório de execução de 2017.

Refira-se que apesar da alteração da estrutura governativa ocorrida em 2017, em consequência da entrada em funcionamento do VII Governo Constitucional, a mesma não teve impacto significativo na estrutura do orçamento, visto que as alterações orgânicas ocorridas foram acomodadas dentro da estrutura do orçamental existente, especialmente



TRIBUNAL DE RECURSO CÂMARA DE CONTAS

através do recurso às despesas de contingência (a análise às despesas de contingência encontra-se desenvolvida no ponto 5.2.1.5).

Por fundo, observa-se que o orçamento dos serviços da administração direta do Estado sofreu uma redução na ordem dos 2 milhões de USD, montante esse que foi reforçar as dotações orçamentais dos Serviços e Fundos Aut nomos.

Nos serviços da administração direta a redução das dotações deu-se principalmente nos Bens e Serviços (16,3 milhões de USD), tendo como contrapartida mais significativa o reforço orçamental para Despesas de Contingência e Capital Menor.

O orçamento global dos Serviços e Fundos Aut nomos sofreu apenas uma redução nas dotações para Bens e Serviços, tendo ocorrido reforços em três categorias, com destaque para as Despesas de Contingência.

2.5 DECRETO SOBRE A EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

As disposições relativas à execução, monitorização e reporte do OGE para 2017 foram aprovadas através de Decreto do Governo n.é 1/2017, de 9 de janeiro, contendo as diversas regras complementares e os procedimentos necessários   execução orçamental. O diploma incluiu igualmente as normas relativas à execução do orçamento da Segurança Social.

Este diploma legal foi publicado apenas na versão em papel no Jornal da República, não se encontrando publicado na versão eletr nica daquele jornal oficial.

Importa referir que tal falta de publicação contraria o princípio orçamental inscrito no art.  11.  da LOGF (princípio da publicidade), o qual determina que o *“Governo assegura a publicação de todos os documentos que se revelem necessários para assegurar a adequada divulgação e transparência do Orçamento do Estado e da sua execução, recorrendo, sempre que possível, aos mais avançados meios de comunicação existentes em cada momento”*.

A referida falta de publicação viola ainda o disposto no art.  1. , n.  2, da Lei n.é 1/2002, de 7 de agosto, o qual determina que *“o Jornal da República   também editado em versão eletr nica (...)”*.

Recomendação 1

A estrita observância das normas legais que determinam a publicitação dos atos, designadamente no que se refere ao decreto sobre a execução orçamental.

3. PRESTAÇÃO DE CONTAS

3.1 PRESTAÇÃO DE CONTAS PELO GOVERNO

De acordo com o disposto no art.º 45.º da Lei de Orçamento e Gestão Financeira (LOGF)¹¹ o Governo apresenta ao Parlamento e à Câmara de Contas o Relatório sobre a Conta Geral do Estado, no prazo de sete meses a contar do termo do ano financeiro¹².

O Relatório sobre a Conta Geral do Estado do ano 2017 foi aprovado pelo Ministério das Finanças e submetido à Câmara de Contas pelo Primeiro-Ministro a 1 de agosto de 2018, um dia após o prazo legalmente determinado.

De acordo com o art.º 5º, n.º 2, al. p), da Lei 1/2002, de 7 de agosto, o relatório de execução do Orçamento Geral do Estado deve ser publicado na 1.ª série do Jornal da República. Porém, observa-se que o dito relatório relativo a 2017 não foi sujeito àquela publicação obrigatória, ou tão-pouco objeto de qualquer outra forma de publicação de acesso generalizado.

Além da inobservância daquela norma legal, a não publicação daquele documento é ainda contrária ao princípio da publicidade, inscrito no art.º 11.º da LOGF.

Recomendação 2

A publicação do Relatório sobre a Conta Geral do Estado, em obediência às normas legais que determinam a publicitação dos atos.

Durante o ano de 2017 foram submetidos dentro dos prazos estabelecidos pelo art.º 44.º da LOGF os Relatórios trimestrais de Execução Orçamental dos três primeiros trimestres do ano.

O conjunto daqueles Relatórios trimestrais fornece a informação detalhada da execução orçamental relativamente aos nove primeiros meses do ano.

Observa-se, porém, que não é possível ter acesso a informação com aquele grau de detalhe relativamente ao último trimestre do ano. Isto porque o Relatório sobre a CGE não se faz acompanhar dessa informação.

De facto, o art.º 44.º da LOGF apenas exige a referida informação relativamente aos três primeiros trimestres. Contudo, a não referência naquela norma ao último trimestre tem como pressuposto lógico que essa informação será apresentada conjuntamente com o Relatório sobre a CGE. De outro modo, a contrário senso, não teria qualquer sentido que a lei exigisse informação dos três primeiros trimestres e não o fizesse relativamente ao último trimestre, e consequentemente para o conjunto do ano.

Resulta assim evidente que o Relatório sobre a CGE deve fazer-se acompanhar dos mapas detalhados da execução orçamental relativamente ao conjunto do ano.

¹¹ Lei n.º 13/2009, de 21 de outubro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 9/2011, de 17 de agosto, e pela Lei n.º 3/2013, de 7 de agosto, retificada pela Declaração de Republicação n.º 4/2013, de 11 de setembro.

¹² Este prazo decorre da alteração introduzida pela Lei n.º 3/2013, de 7 agosto, que alargou o prazo anteriormente fixado. Note-se que por efeito dessa alteração foi encurtado o prazo para a emissão do Relatório e Parecer sobre a CGE por parte da CdC, já que a respetiva data limite manteve-se inalterada.



TRIBUNAL DE RECURSO CÂMARA DE CONTAS

Recomendação 3

O Relatório sobre a Conta Geral do Estado deve ser acompanhado dos mapas detalhados da execução orçamental.

Relativamente ao conteúdo do Relatório sobre a Conta Geral do Estado de 2017, o conjunto das demonstrações financeiras apresentadas compreende designadamente o seguinte:

- Relatório do Diretor Geral do Tesouro;
- Declaração de responsabilidades do Ministério das Finanças;
- Demonstração de Receitas e Pagamentos Consolidados de Caixa de todo o Governo;
- Demonstração de Receitas e Pagamentos de Caixa do FCTL;
- Demonstração de Receitas e Pagamentos de Caixa do FI;
- Demonstração de Receitas e Pagamentos de Caixa do FDCH;
- Demonstração de Receitas e Pagamentos de Caixa das APAs e Municípios;
- Notas às Declarações Financeiras;
- Declarações Suplementares relativas a Linhas Ministeriais e Agências Públicas Autónomas.

De um modo geral o conjunto das demonstrações financeiras dá cumprimento ao estipulado no art.º 45.º da LOGF. Observa-se porém que, à semelhança dos anos anteriores, encontra-se em falta naquele Relatório importante informação acerca do ativo e passivo do Estado, designadamente a prevista nas alíneas g) e h) do n.º 3 do referido artigo¹³.

As referidas demonstrações financeiras foram elaboradas de acordo com a Norma Internacional de Contabilidade aplicável ao Sector Público para o Relato Financeiro numa Base de Caixa (doravante designada apenas por “NICSP Base de Caixa”), dando assim cumprimento ao disposto no art.º 45.º da LOGF.

Nos termos da “NICSP Base de Caixa” as entidades aquando da prestação de contas deverão apresentar a informação sobre o orçamento inicial, o orçamento final e a execução deste¹⁴. O Governo procedeu a esta divulgação no “Relatório do Diretor Geral do Tesouro” e nas “Notas às Declarações Financeiras” de 2017.

A base de preparação das Demonstrações de Receitas e Pagamentos de Caixa reporta-se ao período de 1 de janeiro a 31 de dezembro (sistema de “base de caixa pleno”)¹⁵, tendo assim observado o disposto no art.º 3.º da LOGF, quando estipula que o orçamento é anual e que todas as dotações orçamentais para o ano fiscal caducam após 31 de dezembro, uma vez que não foram processados pagamentos para lá do termo do ano civil.

3.2 CONSOLIDAÇÃO DA CONTA GERAL DO ESTADO

O Relatório sobre a CGE de 2017 apresenta informação acerca da execução orçamental consolidada (pág. 8), constando igualmente do mesmo as *Demonstrações Financeiras*

¹³ Em concreto: “g) A contabilidade dos activos no final do ano financeiro, incluindo o valor patrimonial dos imóveis e outros bens do Estado”; e, “h) Os compromissos assumidos pelo Estado decorrentes de programas e contratos plurianuais”. Acerca do Património do Estado vide o ponto 14.

¹⁴ Ponto 1.9.2 e seguintes da NICSP Base de Caixa.

¹⁵ Transações cobradas contra a dotação orçamental e pagas até 31/12/2017.

Consolidadas de Receitas e Pagamentos em Dinheiro (pág. 23). De acordo com a Nota 1 àquelas demonstrações financeiras, o respetivo perímetro de consolidação engloba:

- Os Ministérios do governo central representando a entidade principal de reporte – FCTL;
- As Agências Públicas Autónomas (com e sem geração de receitas);
- Os Fundos Especiais – FDCH.

Segundo a referida nota, “*dado que são constituídas sob leis distintas*”, estão excluídas do perímetro de consolidação as seguintes entidades:

- Fundo Petrolífero de Timor-Leste;
- Banco Central de Timor-Leste (BCTL);
- TIMOR GAP, E.P.;
- Banco Nacional de Comércio de Timor-Leste (BNCTL);
- Autoridade Nacional do Petróleo e Minerais (ANPM);
- Instituto do Petróleo e Geologia (IPG);
- A Radio Televisão de Timor-Leste (RTTL);
- A Administração dos Aeroportos e Navegação Aérea de Timor-Leste.

Face àqueles dados, importa referir que o princípio delimitador do perímetro de consolidação das contas do Estado, facultado pelo art.º 4.º da LOGF, determina que o “*Orçamento do Estado é unitário e compreende todas as receitas e despesas dos serviços do Estado que não disponham de autonomia administrativa e financeira e dos serviços e fundos autónomos*”.

Nos termos do n.º 2 do art.º 2.º daquela lei, são considerados SFA os organismos que “*não tenham natureza e forma de empresa, fundação ou associação pública, mesmo se submetidos ao regime de qualquer destas por outro diploma*”.

A análise ao regime legal das entidades acima identificadas, que o RCGE de 2017 exclui do perímetro de consolidação, leva a concluir-se que o Instituto do Petróleo e Geologia (IPG)¹⁶ e a Autoridade Nacional do Petróleo e Minerais (ANPM)¹⁷, não possuem a referida natureza e forma de empresa, fundação ou associação pública.

Tendo aquelas duas entidades, nos termos dos respetivos estatutos, a natureza institutos públicos (também usualmente designados por SFA ou APAs), as mesmas fazem parte do perímetro de consolidação, nos termos da norma acima referida, pelo que as respetivas

¹⁶ De acordo com o seu diploma de criação (DL n.º 33/2012, de 18 de julho), “*O Instituto do Petróleo e Geologia de Timor-Leste – Instituto Público., referido doravante como IPG, é um instituto integrado na administração indirecta do Estado, sob a forma de instituto público, com autonomia administrativa e financeira, orçamento e património próprios*” (cfr. o art.º 1.º do diploma [sublinhado nosso]).

¹⁷ Conforme o diploma que procedeu à sua criação (DL n.º 20/2008, de 19 de junho, alterado pelo DL n.º 1/2016, de 9 de fevereiro), “*A Autoridade Nacional do Petróleo e Minerais (ANPM) é uma pessoa colectiva de direito público, na modalidade de Instituto Público, detentora de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira, orçamento e património próprio (...)*” (cfr. o art.º 1.º do diploma [sublinhado nosso]).



TRIBUNAL DE RECURSO CÂMARA DE CONTAS

contas deveriam ter sido consolidadas com a Conta Geral do Estado, não existindo, por conseguinte, fundamento para a exclusão que ocorre no RCGE.

Recomendação 4

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.º 4.º da LOGF.

Numa outra vertente, observa-se que a lei do OGE, através da sua Tabela III, aprovou o orçamento da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno (RAEOA) e Zona Especial de Economia Social de Mercado de Oe-Cusse Ambeno e Ataúro (ZEESM), constituído por receitas próprias e uma dotação a transferir do OE.

Porém, o Relatório da CGE não apresenta qualquer informação acerca da execução daquele orçamento, refletindo apenas o montante da transferência orçamental efetuada para aquela entidade¹⁸.

Por conseguinte, as demonstrações financeiras consolidadas constantes do RCGE também não incluem a Conta da RAEOA e ZEESM, colocando assim aquela entidade fora do perímetro orçamental.

A análise ao estatuto jurídico da RAEOA e ZEESM, definido na Lei n.º 3/2014, de 18 de junho, (a análise ao estatuto daquela entidade consta do ponto 8.2, para o qual aqui se remete), leva a concluir-se que não existe qualquer norma naquela lei que coloque a RAEOA e ZEESM fora do perímetro orçamental do Estado.

Acresce que, a análise às diversas normas que moldam a natureza da autonomia daquela entidade, leva a concluir-se que o grau de autonomia de que goza a RAEOA e ZEESM nem sequer a coloca fora da esfera das decisões do poder executivo exercido pelo Governo.

Por conseguinte, é forçoso concluir-se que não existe fundamento legal para a exclusão daquela entidade do perímetro de consolidação da Conta Geral do Estado.

3.3 PRESTAÇÃO DE CONTAS POR OUTRAS ENTIDADES

Nos termos do disposto no art.º 37.º da LOCC estão sujeitas à prestação de contas as entidades referidas nos n.ºs 1, 2 e 4, do artigo 3.º daquela lei, devendo as mesmas ser remetidas à CdC até 31 de maio do ano seguinte àquele a que respeitam (cfr. o art.º 38.º, n.º 4 da mesma lei).

Observa-se que, do universo de cinquenta e oito entidades autónomas existentes¹⁹ em 2017, apenas seis prestaram contas (ANPM, BCTL, IPG, Timor Gap, RAEOA-ZEESM e Segurança Social²⁰), das quais somente quatro o fizeram dentro do prazo legal.

¹⁸ Apresenta ainda a informação da receita cobrada em nome do Estado, mas tal não releva neste contexto. Acerca da receita cobrada por aquela entidade veja-se os pontos 8.3.1 e 8.4.

¹⁹ Mais concretamente: 35 Agências Públicas Autónomas (inclui FI), 12 municípios, FDCH, RAEOA-ZEESM, 8 entidades não incluídas na entidade de reporte, e ainda a Segurança Social.

²⁰ Conforme adiante referido, no ponto referente à Segurança Social, o Instituto Nacional de Segurança Social não chegou a entrar em funcionamento em 2017, pelo que o respetivo orçamento foi executado pela Direção Nacional do Regime do Contributivo de Segurança Social.

Recomendação 5

As entidades sujeitas à prestação de contas, nos termos previstos na LOCC, devem remeter anualmente à CdC os respectivos documentos de prestação de contas, até 31 de maio do ano seguinte àquele a que respeitam.

Refira-se ainda, que apesar de o Relatório sobre a CGE conter a informação relativa às contas daquelas entidades, a circunstância de as mesmas não terem prestado contas autonomamente, nos termos da lei, impossibilita o cruzamento e validação da informação das contas desses organismos com os dados apresentados no RCGE.

4. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA RECEITA

4.1 REFORMA FISCAL

No âmbito das prioridades do programa do VI Governo Constitucional, através da Resolução do Governo n.º 26/2015, de 5 de agosto, foi criada a Comissão de Reforma Fiscal visando responder ao seguinte:

- *A necessidade de alcançar uma maior sustentabilidade orçamental e de se proceder à modernização e consolidação da administração fiscal;*
- *A necessidade de se implementarem mecanismos eficientes de combate à fraude e evasão fiscal, de se melhorar o sistema informático da administração fiscal, a justiça tributária, e ainda, a capacitação dos recursos humanos a trabalhar na área fiscal e;*
- *A necessidade de se proteger a sustentabilidade fiscal a médio e longo prazo, de forma a se alcançar um equilíbrio entre as despesas e as receitas cobradas pelo Estado.*

Neste contexto, em 2017 foram dados passos relevantes nesta matéria, tendo sido aprovados, nomeadamente, o Código de Aduaneiro (DL n.º 14/2017, de 5 de Abril), a Estrutura Orgânica da Autoridade Tributária (DL n.º 13/2017, de 5 de Abril) e o Estatuto Orgânico da Autoridade Aduaneira (DL n.º 9/2017, de 29 de Março).

Foi ainda aprovada, através da Resolução do Governo n.º 24/2017, de 17 de maio, a adoção do Sistema Automatizado de Dados Aduaneiros (*Asycuda World*), como plataforma informática para a implementação da Janela Única Eletrónica Nacional.

De acordo com aquela Resolução, os serviços de Administração Pública, nomeadamente, as alfândegas, os portos, os aeroportos, a quarentena, e outras entidades relacionadas com a importação e exportação de mercadorias, ficam obrigados a adotar aquela plataforma, visando a interoperabilidade dos sistemas.

4.2 RECEITA GLOBAL DO OGE

O OGE para 2017 previu uma receita total na ordem de 1.414,4 milhões de USD, correspondendo 1.106,3 milhões a receitas do Fundo Petrolífero, 206,2 milhões a Receitas Domésticas e 101,8 milhões a empréstimos.



**TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS**

Foram autorizados levantamentos do Fundo Petrolífero até ao montante de 1.078,8 milhões de USD, ou seja, apenas 27,5 milhões de USD abaixo da receita estimada para o exercício.

O quadro que se segue dá-nos uma perspetiva da estimativa da receita por fonte de financiamento e a sua distribuição em função dos fundos a que foram afetas.

Quadro 3 – Receitas por origem e afetação

Milhões de USD						
Descrição	Receitas Domésticas	Transferências do FP	Empréstimos	Total	Peso	
FCTL	FI	-	223,8	101,8	325,6	23,5%
	Restantes	206,2	827,8	-	1 034,0	74,6%
FDCH		-	27,2	-	27,2	2,0%
Total	206,2	1 078,8	101,8	1 386,8	100%	
Peso ano 2017 (%)	14,9%	77,8%	7,3%	100%		
Peso em 2016 (%)	8,8%	85,7%	5,5%	100%		

Fonte: OGE de 2017.

As transferências do Fundo Petrolífero representam 77,8% da receita total prevista, sendo o restante proveniente das Receitas Domésticas (14,9%) e do recurso ao crédito (7,3%).

Do total das transferências do Fundo Petrolífero (1.078,8 milhões de USD), cerca de 481,6 milhões correspondem ao Rendimento Sustentável Estimado (RSE) e 597,1 milhões a levantamentos acima do RSE.

A receita afeta ao FCTL atingiu o montante global de 1.359,6 milhões de USD, dos quais 325,6 milhões foram atribuídos ao Fundo de Infraestruturas, representando 23,5% do orçamento.

4.3. RECEITA DO FUNDO CONSOLIDADO DE TIMOR-LESTE

A receita arrecadada pelo FCTL em 2017 atingiu o montante global de 1.297,7 milhões de USD, correspondendo a uma execução de 93,6% da estimativa.

Quadro 4 – Receitas Estimadas e Realizadas - FCTL

Receitas FCTL	Milhões de USD					
	2017				2016	Variação 2017/16
	Orçamento final	Execução da receita	Exec. em % do total	Taxa de Execução	Execução da receita	
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2)/(1)	(5)	(6)=(2)/(5)
I. Receitas Fiscais (A+B)	149,3	130,0	10,0%	87,1%	145,0	-10,3%
A. Impostos sobre Mercadorias	77,9	74,1	5,7%	95,2%	76,2	-2,7%
B. Outros Impostos	71,5	55,9	4,3%	78,2%	68,8	-18,8%
II. Receitas Não Fiscais (C+D)	50,7	52,8	4,1%	104,0%	46,2	14,2%
C. Juros	0,0	0,0	0,0%	89%	0,0	-
D. Taxas, Pag. de Utiliz. e O. Rec. N. Fiscais	50,7	52,7	4,1%	104,0%	46,2	14,2%
III. Receitas Capital do FP para o FCTL	1 078,8	1 078,8	83,1%	100,0%	1 218,8	-11,5%
IV. Total das Receitas do Tesouro (I+II+III)	1 278,9	1 261,6	97,2%	98,6%	1 410,0	-10,5%
V. Receitas Inst. Autónomas	6,1	6,1	0,5%	99,9%	8,8	-31,5%
VI. Total de Receitas não Fiscais (II+V)	56,8	58,8	4,5%	103,5%	55,0	6,9%
VII. Total Receitas Domésticas (I+II+V)	206,2	188,8	14,6%	91,6%	200,0	-5,6%
VIII. Empréstimos Externos	101,8	30,1	2,3%	29,6%	30,6	-1,7%
IX. Total das Receitas (III+VII+VIII)	1 386,8	1 297,7	100,0%	93,6%	1 449,4	-10,5%

Fonte: OGE 2017 e Declarações Financeiras do FCTL de 2016 e 2017.

A taxa de execução da Receita Doméstica atingiu 91,6% (188,8 milhões de USD), tendo a Receita Não Fiscal superado a respetiva previsão, enquanto a Receita Fiscal ficou em 87,1% do valor estimado.

A estrutura da receita é dominada pela receita de capital do FP que atinge 83,1% do total, enquanto a Receita Fiscal representa apenas 10% do total, sendo que a totalidade das Receitas Domésticas não vão além dos 14,6% do total.

Comparativamente ao ano anterior observa-se que receita global arrecadada registou uma quebra de 10,5%, a qual foi comum a quase todas as componentes da receita à exceção da Receita Não Fiscal, que na sua globalidade apresentou um crescimento de 6,9%.

4.3.1 RECEITAS DOMÉSTICAS

As Receitas Domésticas compreendem as Receitas Fiscais e as Receitas Não Fiscais, podendo estas últimas ser arrecadadas pelos serviços centrais do Estado ou pelas Agências Públicas Autónomas.

Em 2017 as Receitas Domésticas diminuíram significativamente face ao ano anterior (menos 11,7 milhões de USD), mantendo-se ainda assim acima do valor dos anos precedentes.

As Receitas Fiscais, em 2017, representaram cerca de 69% das Receitas Domésticas, tendo diminuído em valor face ao ano anterior (menos 15,5 milhões de USD), mas também em peso relativo face aos três anos anteriores.

Quadro 5 – Evolução da Receitas Domésticas

Designação	Milhares de USD									
	Ano 2013		Ano 2014		Ano 2015		Ano 2016		Ano 2017	
	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso
Receitas Fiscais	104 771	69%	125 591	74%	122 194	70%	145 483	73%	130 030	69%
Receitas Não Fiscais	46 325	31%	44 640	26%	51 493	30%	55 029	27%	58 813	31%
Serviços Centrais	24 158	16%	19 632	12%	41 315	24%	46 194	23%	52 762	28%
APAs	22 167	15%	25 008	15%	10 178	6%	8 835	4%	6 051	3%
Total Receita Doméstica	151 095	100%	170 231	100%	173 687	100%	200 512	100%	188 843	100%

Fonte: Declarações Financeiras Consolidadas anuais, de 2013 a 2017.

As Receitas Não Fiscais têm vindo a crescer em valor absoluto nos últimos três anos, tendo também aumentado o seu peso relativo em 2017, atingindo 31% do total.

Esse crescimento, todavia, tem sido conduzido pela receita dos Serviços Centrais, que aumentou significativamente nos últimos três anos, visto que a receita das APAs, nesse mesmo período, decaiu de modo significativo.

4.3.1.1 PERDAS DE RECEITA

Os apoios concedidos direta ou indiretamente pelo Estado, designadamente subvenções, subsídios, benefícios fiscais, créditos, bonificações e garantias financeiras, são um dos aspetos que o RPCGE deve apreciar²¹.

²¹ Cfr. o art.º 29, n.º 1, alínea g), da LOCC.



TRIBUNAL DE RECURSO CÂMARA DE CONTAS

De acordo com a Lei que aprovou o OGE para 2017, ficaram suspensas naquele ano a cobrança do imposto de armas e munições, para PNTL e F-FDTL, assim como, a retenção na fonte sobre pagamentos relacionados com assistência médica no estrangeiro, quando exista um acordo entre o beneficiário do rendimento e o Ministério da Saúde²².

À semelhança dos anos anteriores, o OGE não apresentou informação sobre a estimativa das receitas não arrecadadas em resultado da atribuição benefícios fiscais e não fiscais, não tendo assim atendido ao disposto nas alíneas m), n) e o) do n.º 3 do art.º 22.º da LOGF.

Observa-se igualmente que o RCGE de 2017 é totalmente omissivo quanto à quantificação da perda de receita, em resultado de benefício concedidos.

Por conseguinte, não existe informação que permita caracterizar as situações de benefícios fiscais e não fiscais concedidos, nem tão-pouco identificar globalmente os montantes de perda de receita envolvidos.

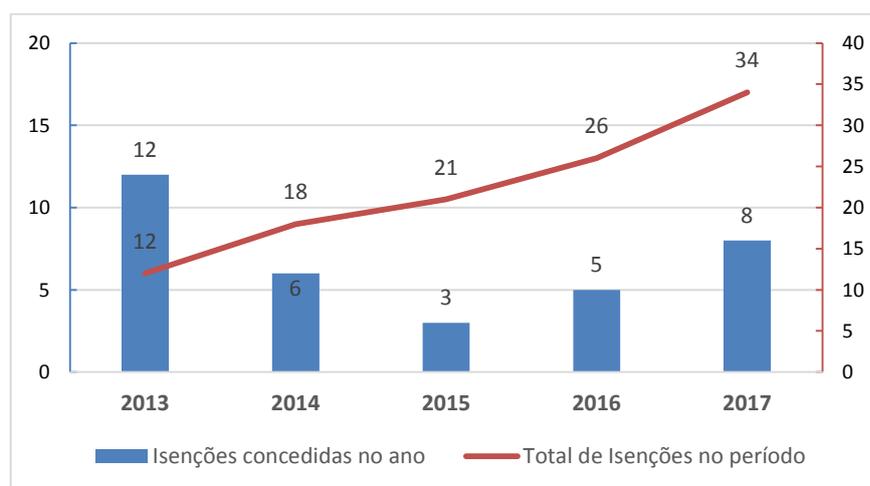
Recomendação 6

O OGE deverá apresentar informação sobre a estimativa das receitas não arrecadadas em resultado da atribuição de benefícios fiscais e não fiscais, devendo essa matéria ser objeto de acompanhamento e reporte no RCGE.

No âmbito dos trabalhos para a emissão deste RPCGE a CdC solicitou informação à Agência de Promoção de Investimento e Exportação, I.P. acerca das isenções fiscais concedidas a empresas ao abrigo da Lei do Investimento Privado²³.

A informação apresentada por aquela entidade encontra-se sintetizada no gráfico abaixo. Note-se que embora os dados obtidos permitam identificar individualmente as isenções concedidas nos últimos cinco anos, os mesmos não fornecem, todavia, qualquer informação sobre os montantes de perda de receita associada.

Gráfico 2 – Isenções fiscais concedidas nos últimos cinco anos



Fonte: Ofício n.º 294/GDE/TITL/VII/2018 e n.º 300/GDE/TITL/VIII/2018.

²² Cfr. os n.ºs 2 e 3 Lei n.º 13/2016, de 29 de dezembro.

²³ Lei n.º 14/2011, de 24 de setembro. Nos termos do seu art.º 21.º, uma empresa associada a um projeto de investimento ou reinvestimento pode gozar de uma isenção total de imposto sobre o rendimento, por um período que poderá ir de 5 a 10 anos.

4.3.1.2 RECEITAS FISCAIS

Em 2017 a cobrança de Receita Fiscal atingiu 130 milhões de USD, o que correspondeu a uma execução de 87% do valor estimado.

O nível de execução dos Impostos sobre Mercadorias atingiu 95%, enquanto a execução dos Outros Impostos foi de apenas 78%.

Quadro 6 – Receita Fiscal Prevista e Cobrada em 2017

Receitas Fiscais	Orçamento Inicial	Orçamento Final	Execução	Milhares de USD	
				Peso	Taxa de execução
Impostos Sobre Mercadorias	77 890	77 890	74 142	57%	95%
Imposto sobre Vendas	16 223	16 223	17 292	13%	107%
Imposto sobre o Consumo	46 712	46 712	41 526	32%	89%
Imposto sobre Importação	14 955	14 955	15 324	12%	102%
Outros Impostos	71 457	71 456	55 888	43%	78%
Empregados do Governo	10 274	10 274	6 919	5%	67%
Outros Empregados	9 383	9 383	11 952	9%	127%
Imposto Especial de Retenção	10 304	10 304	22 540	17%	219%
Imposto Corporativo	37 773	37 773	10 722	8%	28%
Imposto sobre Serviços	3 201	3 201	2 493	2%	78%
Outros Impostos	522	522	1 262	1%	242%
Total das Receitas Fiscais	149 346	149 346	130 030	100%	87%

Fonte: OGE 2017 e Declarações Financeiras do FCTL de 2017.

Os Impostos sobre Mercadorias representaram 57% da Receita Fiscal cobrada em 2017, sendo o Imposto sobre o Consumo o mais significativo (41,5 milhões de USD), representando 32% da mesma.

Nos Outros Impostos destaca-se o Imposto Especial de Retenção, que atingiu 17% (22,5 milhões de USD) da Receita Fiscal cobrada no ano.

Por outro lado, é de referir que, quer o Imposto Especial de Retenção, quer o Imposto Corporativo, apresentaram elevados desvios de execução face a estimativa orçamental (execução em mais do dobro no primeiro caso e em apenas 28% no segundo). Atendendo à natureza dos impostos em causa, tais graus de desvio levam a concluir que terá existido falha significativa na previsão orçamental, podendo, no segundo caso, estar-se ainda perante uma deficiente execução da cobrança.

Verifica-se igualmente uma elevada inconsistência entre a previsão orçamental e a cobrança dos impostos referentes a Empregados do Governo e a Outros Empregados, respetivamente com taxas de execução de 67% e 127%, sem que tal se encontre justificado no RCGE.

O quadro seguinte ilustra a evolução da Receita Fiscal nos últimos cinco anos, observando-se que a mesma apresenta um movimento cíclico de crescimento e diminuição, aumentando significativamente num determinado ano para decair no período seguinte.



**TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS**

Quadro 7 – Evolução da Receita Fiscal Arrecadada

Milhões de USD

Receitas	2013	2014	2015	2016	2017	Var. 2014/13	Var. 2015/14	Var. 2016/15	Var. 2017/16	Var. 2017/13
Receitas Fiscais	105	125	122	145	130	19%	-2%	19%	-10%	24%
Impostos sobre mercadorias	61	67	66	76	74	10%	-2%	16%	-3%	21%
Outros Impostos	44	58	57	69	56	32%	-3%	22%	-19%	27%

Fonte: Demonstrações Financeiras Consolidadas Anuais e Contas do FCTL de 2013 a 2017.

Em 2017 registou-se uma redução da Receita Fiscal em 10% face ao ano anterior, tendo a diminuição sido bastante mais significativa nos Outros Impostos (19%).

Apesar das referidas oscilações anuais, regista-se uma tendência global de crescimento da Receita Fiscal, o qual no período em referência atingiu 24%.

4.3.1.3 RECEITAS NÃO FISCAIS

As Receitas Não Fiscais são compostas essencialmente por taxas, multas, venda de bens e outras receitas diversas, cobradas quer pelos serviços centrais do Estado quer pelas entidades autónomas.

Em 2017 as Receitas Não Fiscais ascenderam a 58,8 milhões de USD, evidenciando assim um aumento de 7% face ao ano anterior, conforme se observa no quadro seguinte.

Quadro 8 – Evolução da Receita Não Fiscal

Milhares de USD

Receita	2013	2014	2015	2016	2017	Var. 2014/13	Var. 2015/14	Var. 2016/15	Var. 2017/16	Var. 2017/13
Receitas Não Fiscais	46 325	44 643	51 493	55 029	58 813	-4%	15%	7%	7%	27%
Taxas e pagamentos de utilização e outras receitas não fiscais	24 061	19 617	44 934	46 180	52 744	-18%	129%	3%	14%	119%
Juros	97	18	10	13	18	-81%	-44%	30%	39%	-81%
Instituições Autónomas	22 167	25 008	6 549	8 835	6 051	13%	-74%	35%	-32%	-73%

Fonte: Declarações Financeiras Consolidadas Anuais e Contas do FCTL de 2013 a 2017.

As receitas cobradas pela EDTL (cerca de 30,3 milhões de USD) representam a maior fatia da Receita Não Fiscal, correspondendo a 51% do total.

Globalmente as Receitas Não Fiscais têm crescido nos últimos anos, evidenciando em 2017 um aumento de 27% face a 2013, no entanto, observa-se que no período em referência a cobrança deste tipo de receita pelas APAs tem decaído significativamente.

O quadro abaixo apresenta a execução orçamental das receitas próprias das APAs, registando-se consideráveis discrepâncias entre o orçamento inicial²⁴, o orçamento final e a respetiva execução.

Destaca-se em especial o facto de, no conjunto das oito entidades com receita prevista no orçamento inicial (conforme a Lei do OGE), apenas três apresentarem valores no orçamento final (atendendo aos dados do RCGE), situação para a qual não existe explicação. Acresce

²⁴ Registe-se que o valor do orçamento inicial contante da Declaração 1 do RCGE não corresponde ao montante aprovado na Lei do OGE, embora aquela declaração apresente uma nota justificativa a esse propósito.

que várias dessas mesmas entidades sem orçamento final apresentam valores na execução.

Quadro 9 – Receita Própria das APAs Prevista e Executada

Entidade	Milhares de USD				
	Orçamento Inicial	Orçamento Final	Execução	Peso no total	Taxa de Execução
AEI	4	0	0	0%	-
SERVE	251	0	0	0%	-
Instituto Bambú	48	0	75	1%	-
HNGV	175	0	451	7%	-
SAMES	4	4	239	4%	5975%
IGE	58	58	483	8%	833%
APORTIL	4 960	4 960	3 994	66%	81%
UNTL	657	0	798	13%	-
TRIBUNAIS		0	11	0%	-
Total	6 156	5 021	6 051	100%	121%
Peso da execução no total da Receita Não Fiscal			10%		

Fonte: OGE 2017 e Demonstrações Financeiras do Fundo Consolidado de 2017.

A maior parte das receitas cobradas pelas APAs provêm da APORTIL, que representa 66% do total, seguindo-se a UNTL (13% do total).

As receitas cobradas pelas APAs representaram 10% do total da Receita Não Fiscal cobrada em 2017, tendo esse peso diminuído face ao ano anterior, em que correspondia a 16%.

4.3.2 RECEITAS DE CAPITAL

As Receitas de Capital correspondem às transferências do Fundo Petrolífero, ao abrigo da Lei que aprova o OGE, efetuadas nos termos dos artigos 7.º a 10.º da Lei do Fundo Petrolífero²⁵.

Em 2017 a Lei do OGE autorizou o levantamento de 1.078,8 milhões de USD, valor que foi retirado na sua totalidade, sendo assim de 100% a taxa de execução desta receita.

Quadro 10 – Evolução da Receita de Capital

Ano	Transferências do FP para o OGE				Rendimento anual do FP	Diferença entre rendimento anual e levantamentos
	Orçamento	Execução	Desvio	Taxa de Execução		
2013	787,0	730,0	57,0	92,8%	3 907,0	3 177,0
2014	902,9	732,0	170,9	81,1%	2 319,0	1 587,0
2015	1 327,5	1 278,5	49,0	96,3%	958,0	-320,5
2016	1 674,5	1 224,8	449,7	73,1%	872,0	-352,8
2017	1 078,8	1 078,8	0,0	100,0%	2 034,0	955,2

Fonte: OGE, RCGE e Relatório Anual do Fundo Petrolífero dos anos 2013 a 2017.

Nos últimos três anos os levantamentos efetivos do Fundo Petrolífero cresceram de modo significativo, tendo ficado sempre acima de mil milhões de USD.

²⁵ Lei n.º 9/2005, de 3 de agosto, alterada pela Lei n.º 12/2011, de 28 de setembro.



TRIBUNAL DE RECURSO CÂMARA DE CONTAS

Contrariamente, nesse mesmo período, o rendimento do Fundo Petrolífero apresentou um a forte queda, ficando abaixo de mil milhões de USD nos anos de 2015 e 2016. Em resultado, estes dois anos registaram um saldo negativo entre o rendimento anual e os levantamentos, afetando assim negativamente o Rendimento Sustentável Estimado.

5. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA DESPESA

5.1 CUMPRIMENTO DAS NORMAS E LEGISLAÇÃO EM VIGOR

O Decreto do Governo n.º 1/2017, de 9 de janeiro, fixou as regras a seguir na execução do orçamento, inclusive no que respeita ao processamento e cabimentação das despesas, elucidando nomeadamente que a “*assinatura de contratos sem cabimento orçamental gera responsabilidade política, financeira, civil e criminal*” nos termos legais (art.º 2.º, n.º 2).

A falta de cabimento da despesa em rubrica apropriada é fundamento de recusa de visto pela Câmara de Contas a contratos públicos de valor superior a cinco milhões de USD.

Em 2017 persistiu na execução orçamental a realização de despesas sem a devida cobertura orçamental, nomeadamente com a submissão à Fiscalização Prévia de instrumentos de despesa sem dotação orçamental necessária para fazer face aos encargos daí decorrentes, como foi o caso do contrato relativo o Fornecimento de Combustível Leve para a Eletricidade de Timor Leste.

Isto acontece porque o controlo instituído através do *FreeBalance* permite assumir compromissos de pagamento quando existam verbas disponíveis a nível da categoria de despesa e não a nível dos *itens*, o que tem permitindo a realização de despesas acima do orçamento estabelecido em cada item de despesa, e ainda devido à regularização de verbas de adiantamentos em dinheiro que não são sujeitos à cabimentação e que entretanto quando são regularizados e classificados na respetiva rubrica, ultrapassam o limite de verba inscrita, situação que carece de maior rigor.

O Regime Jurídico dos Contratos Públicos (RJCP) aprovado pelo DL n.º 12/2005, de 21 de novembro, definiu as regras básicas que devem ser aplicadas em todos os contratos públicos celebrados pelas entidades públicas da RDTL.

No ano de 2017 foram submetidos à fiscalização prévia onze contratos, dos quais, nove foram visados, sendo que três deles o foram com recomendações. Os restantes dois contratos foram considerados não sujeitos ao visto, o primeiro porque apenas solicitava prorrogação da vigência, e o segundo porque o contrato inicial, pelo montante envolvido, não estava sujeito (4.617.901,05 USD), tendo, no entanto, sido efetuado um adicional (no valor de 829.500 USD) que elevava o valor global acima do limiar a partir do qual estava sujeito à fiscalização prévia.

Face ao exposto, mantêm-se as recomendações tecidas no RPCGE de 2011 a 2016.

Recomendação 7

Que sejam desenvolvidos esforços adicionais ao nível das instituições públicas com responsabilidades na condução de processos de aprovisionamento, no sentido de ser assegurado o cumprimento da lei, bem como dos “Guias de Boas Práticas” elaborados

pelos Ministério das Finanças de modo a que se estabeleça um equilíbrio entre a taxa de execução orçamental e o cumprimento criterioso das normas do aprovisionamento.

Recomendação 8

Que seja respeitado o Regime Jurídico dos Contratos Públicos, no momento da celebração dos contratos e demais instrumentos geradores de despesa pública, bem como o Decreto anual de Execução Orçamental.

5.2 FUNDO CONSOLIDADO DE TIMOR-LESTE

A análise que se segue abarca as despesas das entidades englobadas no FCTL, compreendendo os Ministérios, as Agências Públicas Autónomas, incluindo o FI, e os serviços Municipais. O FDCH encontra-se analisado num ponto autónomo.

5.2.1 DESPESAS POR CATEGORIAS ECONÓMICAS

As dotações iniciais alocadas ao FCTL atingiram 1.359,6 milhões de USD, montante que se manteve inalterado no orçamento final. O seu nível de execução foi de aproximadamente 1.148,4 milhões de USD, ou seja, cerca de 84% da estimativa.

As alterações orçamentais beneficiaram sobretudo as Despesas de Contingência e de Capital Menor, em detrimento da categoria de Bens e Serviços, conforme resulta do quadro abaixo.

Comparativamente ao ano anterior, a despesa do FCTL registou uma diminuição na ordem dos 28%, não obstante, regista-se um aumentado significativo da despesa na categoria de Salários e Vencimentos.

Quadro 11 – Despesas Estimadas e Executadas – FCTL

Categorias	Milhares de USD							Variação 2017/2016 (%)
			2017		Peso no total	Taxa de Execução	Execução em 2016	
	Orçamento Inicial	Alterações	Orçamento Final	Execução				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (5) / (4)	(7)	(8)=(4)/(7)
Salários e Vencimentos	209 701	3 297	212 998	195 491	17%	92%	173 605	13%
Bens e Serviços	367 847	-17 414	350 433	283 297	25%	81%	346 629	-18%
Capital Menor	12 075	6 815	18 890	13 074	1%	69%	20 824	-37%
Capital Desenvolvimento	349 039	335	349 374	245 788	21%	70%	581 385	-58%
Transferências	420 964	-3 641	417 323	401 272	35%	96%	465 003	-14%
Despesas Contingência		10 609	10 609	9 502	1%	90%	14 890	-36%
Total	1 359 626	0	1 359 626	1 148 424	100%	84%	1 602 336	-28%

Fonte: OGE 2017 e Demonstrações Financeiras Anuais do Fundo Consolidado e do Agregado de todo o Governo de 2016 e 2017.

A parcela mais significativa das despesas foi alocada à rubrica de Transferências, que absorveu 35% do total executado, tendo a mesma apresentado uma execução de 96%.

As despesas com a aquisição de Bens e Serviços atingiram 25% do total, enquanto que as de Capital de Desenvolvimento representaram 21%.

As despesas de Capital Menor e Capital de Desenvolvimento foram aquelas que apresentaram índices de execução mais reduzidos, respetivamente, 69% e 70%.



TRIBUNAL DE RECURSO CÂMARA DE CONTAS

Comparando o nível da receita cobrada em 2017 com o nível de execução da despesa, conclui-se que a totalidade da Receita Doméstica (188,8 milhões USD) não chegou para cobrir a despesa com Salários e Vencimentos do FCTL, representando apenas 96,6% da mesma.

5.2.1.1 SALÁRIOS E VENCIMENTOS

Em 2017 a despesa com Salários e Vencimentos, pagos a funcionários do Estado, atingiu 195,5 milhões USD, representando 17% do total da despesa do FCTL.

Face ao ano anterior, o pagamento de Salários e Vencimentos apresentou um aumento de 13%, representando mais 21,9 milhões de USD²⁶.

Dispõe o art.º 45.º, n.º 2, al. f), da LOGF, que o Relatório sobre a CGE deve indicar o número de funcionários permanentes ou temporários do Governo pagos a partir de dotações orçamentais no ano financeiro em curso.

À semelhança dos anos anteriores, o RPCGE de 2017 apresentou informação acerca do número de funcionários, por departamento do Governo, dando assim cumprimento à exigência da referida norma.

De acordo com aqueles dados, em 2017 o número total de funcionários atingia 52.428, considerando os funcionários dos Ministérios, Entidades Autónomas e Municípios (num total de 46.054), e os servidores não civis da FDTL e da PNTL (respetivamente 2.224 e 4.150). Face aos dados do ano anterior regista-se um aumento global de 249 indivíduos.

Nesta matéria regista-se que o mapa dos funcionários de Todo o Governo, constante do RCGE, revela uma inconsistência generalizada entre os valores totais e a respetiva desagregação por graus ou categorias (a título de exemplo, no Ministério das Finanças o total de funcionários apresentado é de 864, porém os parciais totalizam apenas 26).

5.2.1.2 BENS E SERVIÇOS

A dotação orçamental do Fundo Consolidado alocada à categoria de Bens e Serviços ascendeu a 350,4 milhões de USD, no entanto, a despesa executada foi da ordem dos 283,3 milhões de USD, ou seja, 81% da dotação disponível.

A análise desagregada daquelas despesas leva a concluir-se que, à semelhança do ano anterior, dentro da rubrica de Bens e Serviços existem sub-rubricas onde se realizaram despesas acima das respetivas dotações disponíveis, nomeadamente nas seguintes:

- *Deslocações locais* (execução de 114% da dotação);
- *Manutenção Veículos* (execução de 108% da dotação);
- *Serviços Profissionais* (execução de 104% da dotação).

Na medida em que a questão do pagamento de despesas sem cobertura orçamental tem sido suscitada em Pareceres anteriores, sem que, todavia, se tenham registado medidas corretivas a esse respeito, reitera-se a recomendação tecida no RPCGE dos anos 2013 a 2016.

²⁶ Note-se que esta categoria não inclui os salários pagos através da rubrica “serviços profissionais” na categoria de bens e serviços.

Recomendação 9

Que sejam estabelecidos mecanismos de controlo das despesas ao nível dos itens por entidade.

5.2.1.3 CAPITAL DE DESENVOLVIMENTO

As despesas pagas através da categoria *Capital de Desenvolvimento* ascenderam a 245,8 milhões de USD, correspondendo a uma taxa de execução de 70% da dotação disponível.

Estas despesas foram executadas na sua maior parte pelo Fundo de Infraestruturas, que desde 2016 passou a integrar o Fundo Consolidado.

A parte executada pelo Fundo de Infraestruturas ascendeu a 229,1 milhões de USD, o que representa cerca de 93% do total da despesa de Capital de Desenvolvimento executada.

Atendendo ao seu peso no total, a análise à despesa realizada pelo Fundo de Infraestruturas encontra-se adiante desenvolvida em ponto autónomo (vide o ponto 5.2.3).

Ainda no âmbito das despesas de Capital de Desenvolvimento, regista-se o facto de terem sido efetuados pagamentos na sub-rubrica de aquisição de edifícios (código 800), no montante de 829 mil USD, sem que aquela despesa estivesse prevista no orçamento²⁷

5.2.1.4 TRANSFERÊNCIAS

Os apoios concedidos, direta ou indirectamente, pelo Estado, designadamente subvenções, subsídios, e outros apoios constituem um dos aspetos a apreciar pelo RPCGE (cfr. art.º 29.º, al. g), da LOCC). A Lei do OGE define Transferências Públicas como sendo o montante global que um órgão pode gastar em subvenções públicas e pagamentos consignados.

As Subvenções Públicas são reguladas pelo Decreto do Governo n.º 1/2009, de 18 de fevereiro, segundo o qual, *“considera-se subvenção pública toda e qualquer importância financeira atribuída, a partir de verbas do Orçamento de Estado, qualquer que seja a designação ou modalidade adotada ao sector público e não público através do Órgão do Governo que dispõe da respetiva dotação na categoria de transferências públicas”* (cfr. o art.º 1.º, n.º 2).

Nos termos daquele diploma, as subvenções públicas compreendem, quer as compensações por prestação de serviços de interesse geral através de financiamentos feitos a entidades públicas e não públicas, quer o pagamento de certos benefícios pessoais (cfr. as als. a) e b) do n.º 3 do art.º 1.º).

A Lei do OGE para 2017 previu para Transferências um valor global de quase 421 milhões de USD, montante que sofreu uma ligeira redução por via das alterações orçamentais, fixando-se em 417,3 milhões de USD no orçamento final.

O montante das Transferências executado atingiu quase 401,3 milhões de USD, o que representa uma taxa de execução de 96%.

Comparativamente ao ano anterior, o montante executado em 2017 representa uma diminuição na ordem dos 14%, correspondendo a menos 63,7 milhões de USD.

²⁷ Cfr. Livros 4A e 4B do orçamento e Declaração 2 do RCGE.



**TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS**

Quadro 12 – Despesas com Transferências por Item

Milhares de USD

Rubrica	2017						Execução em 2016 (7)	Variação 2017/16 (%) (8)=(4)/(7)
	Orçamento Inicial (1)	Alterações (2)	Orçamento Final (3)=(1)+(2)	Execução (4)	Peso no total (5)	Taxa de execução (6)=(4)/(3)		
Benefícios Pessoais	161 834	-500	161 334	149 357	37%	93%	149 726	0%
Subvenções Públicas	258 729	-3 140	255 589	251 915	63%	99%	299 570	-16%
Subvenções Púb. de Capital	400	0	400	0	0%	0%	15 706	-100%
Total	420 964	-3 641	417 323	401 272	100%	96%	465 003	-14%

Fonte: OGE 2017 e Demonstrações Financeiras Anuais do Fundo Consolidado e do Agregado de todo o Governo de 2016 e 2017.

Cerca de 63% das Transferências destinaram-se a subvenções públicas (sensivelmente 251,9 milhões de USD), e o remanescente ao pagamento de benefícios pessoais.

A maior parcela daquelas subvenções públicas é constituída pelas transferências para a RAEOA-ZEESM, cujo montante atingiu 171,9 milhões de USD.

5.2.1.5 DESPESAS DE CONTINGÊNCIA

De acordo com o disposto na LOGF (art.º 7.º, n.º 3, e art.º 37.º), a dotação de contingência destina-se a fazer face a despesas não previsíveis e inadiváveis, devendo, por conseguinte, ser utilizada apenas em situações urgentes e imprevistas.

À semelhança dos anos anteriores, o RCGE apresenta informação sobre os detalhes das despesas de contingência, dando assim cumprimento à alínea j) do n.º 2 do art.º 45.º da LOGF.

A tabela que segue ilustra a utilização das verbas provenientes da dotação de contingência, observando-se que as verbas alocadas no orçamento final atingiram 10,6 milhões de USD, dos quais foram executados cerca de 9,5 milhões de USD.

Quadro 13 – Despesas de Contingência

Milhares de USD

Rubrica	2017				Execução em 2016 (5)	Variação 2017/16 (%) (6)=(2)/(5)
	Orçamento Final (1)	Execução (2)	Peso no total (3)	Taxa de execução (4)=(2)/(1)		
Salários e Vencimentos	1 520	1 518	16%	100%	4 947	-69%
Bens e Serviços	3 868	3 090	33%	80%	3 786	-18%
Transferências	5 220	4 894	52%	94%	6 220	-21%
Capital Menor	0	0	0%	0	-62	-100%
Total	10 609	9 502	100%	90%	14 890	-36%

Fonte: Demonstrações Financeiras Anuais do Fundo Consolidado de 2016 e 2017.

Refira-se que, embora a dotação final da Reserva de Contingência tenha sido reforçada face à sua dotação inicial (8,6 milhões de USD), a mesma manteve-se dentro do limite, de 5% dos gastos totais, fixado pela alínea i) do n.º 3 do art.º 22.º da LOGF.

A utilização da Reserva de Contingência destinou-se maioritariamente a satisfazer despesas com Transferências (52% do total), mas também com a aquisição de Bens e Serviços e ainda para o pagamento de Salários e Vencimentos.

Regista-se assim que, à semelhança do ano anterior, a utilização da Reserva de Contingência não obedeceu totalmente às finalidades previstas na lei, resultando da análise efetuada a sua utilização nomeadamente nas seguintes despesas:

- Pagamento de salários (décimo terceiro mês);
- Pagamento de valores em dívida relativos à compra e adequação do imóvel da Embaixada da RDTL em Singapura;
- Financiamento do Tour de Timor;

Em síntese, conclui-se pela utilização da dotação de contingência em despesas que não possuem o carácter de imprevisibilidade e urgência exigido pela lei, estando, por conseguinte, aquela utilização a servir para dar cobertura a situações de simples falhas de previsão orçamental.

Recomendação 10

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

5.2.2 DESPESAS DO FCTL POR CLASSIFICAÇÃO ORGÂNICA

A análise da despesa na perspetiva orgânica abrange as despesas efetuadas pelo conjunto dos organismos que constituem os serviços simples, o conjunto dos Serviços e Fundos Autónomos, também designados APAs (35 no total), e ainda o conjunto dos Municípios.

5.2.2.1 DESPESAS DOS SERVIÇOS SIMPLES

Em 2017, o conjunto dos serviços centrais do Estado, os denominados Serviços Simples, dispuseram de um orçamento inicial na ordem dos 890,1 milhões de USD, tendo, porém, essa verba sofrido uma ligeira redução por via das alterações orçamentais.

As alterações orçamentais retiraram às Dotações para todo o Governo cerca de 7,4 milhões de USD, os quais foram reforçar em especial os orçamentos dos Ministérios da Saúde e da Educação (em 1,7 e 1,5 milhões de USD, respetivamente), e ainda o orçamento das APAs, em quase 2 milhões de USD.

Quadro 14 – Despesas dos Serviços Simples

Entidades	Milhares de USD							Execução em 2016 (7)	Variação 2017/16 (%) (8)=(4)/(7)
	2017				Peso no total (5)	Taxa de execução (6)=(4)/(3)			
	Orçamento Inicial (1)	Alterações (2)	Orçamento Final (3)=(1)+(2)	Execução (4)					
Primeiro Ministro	7 304	0	7 304	6 837	0,8%	94%	12 815	-47%	
Min. Estado e da P.C. de Ministros	8 852	761	9 613	8 865	1,1%	92%	11 533	-23%	
Min. Estado Coord. Ass. Sociais	1 423	0	1 423	1 259	0,2%	88%	1 515	-17%	
Sec. Estado Ap e P. SE da mulher	1 520	0	1 520	1 457	0,2%	96%	1 660	-12%	
Sec. Estado Fort. Institucional	877	0	877	708	0,1%	81%	887	-20%	
Sec. Estado Juventude e Desporto	6 519	500	7 019	6 439	0,8%	92%	7 713	-17%	
Min. Estado Coord. Ass. Económicos	1 827	0	1 827	1 260	0,2%	69%	2 350	-46%	
Sec. Estado P. FP. e Emprego	8 251	0	8 251	7 006	0,9%	85%	13 453	-48%	
Min. Estado Coord. Ass. AE e Justiça	592	0	592	347	0,0%	59%	480	-28%	
Min. N. Estrangeiros e Cooperação	22 186	41	22 227	21 814	2,7%	98%	22 988	-5%	
Min. Defesa	25 442	457	25 899	22 433	2,8%	87%	25 270	-11%	



**TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS**

Entidades	2017						Execução em 2016 (7)	Variação 2017/16 (%) (8)=(4)/(7)
	Orçamento Inicial (1)	Alterações (2)	Orçamento Final (3)=(1)+(2)	Execução (4)	Peso no total (5)	Taxa de execução (6)=(4)/(3)		
Min. Interior	40 215	464	40 679	39 335	4,8%	97%	41 454	-5%
Min. Finanças	18 029	0	18 029	15 074	1,9%	84%	13 334	13%
Dotações para todo o Governo	261 420	-7 396	254 024	244 126	30,1%	96%	295 252	-17%
Min. Justiça	20 998	0	20 998	18 834	2,3%	90%	19 373	-3%
Min. Saúde	43 715	1 662	45 377	41 178	5,1%	91%	40 273	2%
Min. Educação	86 074	1 520	87 594	82 369	10,1%	94%	99 355	-17%
Min. Adm. Estatal	11 777	0	11 777	10 305	1,3%	87%	37 239	-72%
Min. Plan. e Inv. Estratégico	21 272	0	21 272	18 214	2,2%	86%	26 468	-31%
Min. Com. Indústria e Ambiente	7 853	0	7 853	6 947	0,9%	88%	11 763	-41%
Min. Solidariedade Social	162 346	0	162 346	149 449	18,4%	92%	154 337	-3%
Min. OP, Transp. e Comunicações	90 012	0	90 012	72 301	8,9%	80%	95 173	-24%
Min. Agric., Florestas e Pescas	16 192	0	16 192	13 478	1,7%	83%	18 602	-28%
Min. Turismo Arte e Cultura	6 343	0	6 343	3 734	0,5%	59%	5 207	-28%
Min. Petróleo Recursos Minerais	17 448	0	17 448	16 737	2,1%	96%	12 131	38%
Provedoria de Direitos Humanos	1 616	0	1 616	1 306	0,2%	81%	1 218	7%
Total	890 101	-1 991	888 111	811 812	100%	91%	971 842	-16%

Fonte: OGE de 2017 e Demonstrações Financeiras Anuais do Fundo Consolidado de 2016 e 2017.

As despesas realizadas pelos Serviços Simples atingiram 811,8 milhões de USD, representando uma taxa de execução de 91% do orçamento disponível.

Cerca de 30% daquele montante é referente à execução das Dotações para todo o Governo, cuja taxa de execução atingiu os 96%.

O Ministério da Solidariedade Social assume o maior peso relativo na despesa executada, representando 18,4% do total, seguindo-se o Ministério da Educação, que ultrapassa os 10%.

O Ministério do Interior foi o que apresentou o grau mais elevado de execução, atingindo 97% do respetivo orçamento. No extremo oposto, o Ministro de Estado Coordenador dos Assuntos da Administração do Estado e Justiça e o Ministério do Turismo Arte e Cultura, executaram apenas 59% dos respetivos orçamentos.

Comparativamente ao ano anterior observa-se uma redução generalizada das verbas executadas, o que decorre naturalmente da menor dimensão do orçamento de 2017, não obstante, o Ministério do Petróleo e Recursos Minerais e o Ministério das Finanças apresentaram aumentos significativos das verbas executadas.

5.2.2.2 DESPESAS DAS AGÊNCIAS PÚBLICAS AUTÓNOMAS

As Agências Públicas Autónomas (APAs) dispuseram de um orçamento inicial próximo de 427,6 milhões de USD, dos quais 325,6 milhões (ou seja, 76% do total) foram afetos ao Fundo de Infraestruturas (FI).

Aquele orçamento foi ainda reforçado, em cerca de 2 milhões de USD, por via das alterações orçamentais, tendo como principal beneficiário o SAMES, cujas dotações aumentaram em mais de 1,9 milhões de USD.

Quadro 15 – Despesas de Agências Públicas Autônomas

Milhares de USD

Entidades	2017						Execução em 2016	Variação 2017/16 (%)
	Orçamento Inicial (1)	Alterações (2)	Orçamento Final (3)=(1)+(2)	Execução (4)	Peso no total (5)	Taxa de execução (6)=(4)/(3)		
PR	6 074	50	6 124	5 486	1,7%	90%	6 385	-14%
Parlamento Nacional	17 696	0	17 696	11 440	3,6%	65%	12 858	-11%
Tribunais	4 353	0	4 353	3 294	1,0%	76%	3 612	-9%
PGR	4 128	0	4 128	3 128	1,0%	76%	2 856	10%
CNE	10 146	0	10 146	9 943	3,1%	98%	8 128	22%
APORTIL	4 202	0	4 202	3 716	1,2%	88%	1 769	110%
IGE-MOPTC	2 892	0	2 892	2 823	0,9%	98%	2 195	29%
SAMES	6 089	1 941	8 030	7 919	2,5%	99%	5 534	43%
AMRT	963	0	963	926	0,3%	96%	1 289	-28%
Cons. de Imprensa	901	0	901	867	0,3%	96%	580	49%
IADE	1 042	0	1 042	990	0,3%	95%	1 136	-13%
AEI	1 250	0	1 250	1 131	0,4%	90%	915	24%
SERVE	700	0	700	683	0,2%	98%	710	-4%
Centro Bambu	300	0	300	300	0,1%	100%	350	-14%
SENAI	413	0	413	403	0,1%	97%	140	189%
PCIC	1 898	0	1 898	1 575	0,5%	83%	1 039	52%
HNGV	9 227	0	9 227	8 962	2,8%	97%	6 481	38%
Laboratório Nacional	2 005	0	2 005	958	0,3%	48%	489	96%
C. N. de Reabilitação	691	0	691	670	0,2%	97%	664	1%
ANC	1 330	0	1 330	957	0,3%	72%	768	25%
Inst. Defesa Nacional	795	0	795	789	0,2%	99%	844	-7%
UNTL	12 050	0	12 050	11 319	3,5%	94%	11 635	-3%
Serv. Nac. Inteligência	1 547	0	1 547	1 483	0,5%	96%	2 626	-44%
Insp. Geral do Estado	769	0	769	569	0,2%	74%	651	-13%
INAP	636	0	636	522	0,2%	82%	351	49%
CAC	1 440	0	1 440	1 080	0,3%	75%	1 217	-11%
CFP	2 467	0	2 467	2 236	0,7%	91%	2 158	4%
Gab. Fronteira Marítima	1 200	0	1 200	1 070	0,3%	89%	416	157%
ANAAA	176	0	176	155	0,0%	88%	192	-19%
INS	506	0	506	453	0,1%	90%	413	10%
CLN	3 027	0	3 027	1 512	0,5%	50%	0	-
AIAFAESA	417	0	417	332	0,1%	80%	0	-
CNEFP	384	0	384	321	0,1%	84%	0	-
INDMO	227	0	227	177	0,1%	78%	0	-
F. de Infraestruturas	325 622	0	325 622	231 734	72,4%	71%	549 642	-58%
Total	427 562	1 991	429 552	319 924	100%	74%	628 040	-49%

Fonte: OGE de 2017 e Demonstrações Financeiras Anuais do Fundo Consolidado de 2016 e 2017.

A despesa total realizada pelas APAs rondou os 319,9 milhões de USD, correspondendo a uma taxa de execução de 74% do orçamento disponível.

A maior parte daquela despesa é referente ao FI, cuja execução atingiu 231,7 milhões de USD²⁸, representando 72,4% do total.

²⁸ Este valor diverge, em cerca de 2,6 milhões de USD, daquele que consta do quadro 17, em resultado de inconsistências existentes entre mapas do RCGE. Acerca desta matéria vide o ponto 9.4.



TRIBUNAL DE RECURSO CÂMARA DE CONTAS

Ainda em termos de dimensão, seguem-se o Parlamento Nacional, com 3,6% da despesa executada, e a UNTL, com 3,5%.

Cerca de metade daqueles organismos apresentaram taxas de execução superiores a 90%, destacando-se o Centro de Bambu, que atingiu 100%, e ainda o Instituto de Defesa Nacional e o SAMES, ambos com 99%.

Com baixos níveis de execução destacam-se o Laboratório Nacional, com apenas 48%, seguido do CLN, que não foi além dos 50%.

5.2.2.3 DESPESAS DOS MUNICÍPIOS

Os municípios são circunscrições administrativas de base territorial para organização da administração local do Estado, tendo sido criados pela Lei n.º 11/2009, de 7 de outubro, alterada e republicada pela Lei n.º 4/2016, de 25 de maio, que procedeu à Divisão Administrativa do Território.

Através do DL n.º 3/2016, de 16 de março, foram estabelecidos os princípios e normas de organização, competência e funcionamento das Autoridades Municipais e das Administrações Municipais.

Aquele diploma procedeu à instituição de quatro Autoridades Municipais e oito Administrações Municipais, entidades que, a partir do OGE para 2017, passaram a dispor de um orçamento autónomo.

As dotações orçamentais para aquelas entidades totalizaram quase 42 milhões de USD, tendo sido executado um montante próximo de 30,3 milhões de USD, correspondendo a 72% do orçamento disponível.

Quadro 16 – Despesas dos Municípios

Municípios	Milhares de USD					
	Orçamento Inicial (1)	Alterações (2)	Orçamento Final (3)=(1)+(2)	Execução (4)	Peso no total (5)	Taxa de execução (6)=(4)/(3)
Autoridade Municipal de Baucau	3 881	0	3 881	3 030	10%	78%
Autoridade Municipal de Bobonaro	3 939	0	3 939	3 139	10%	80%
Autoridade Municipal de Díli	6 568	0	6 568	5 035	17%	77%
Autoridade Municipal de Ermera	4 084	0	4 084	2 505	8%	61%
Administração Municipal de Aileu	2 430	0	2 430	1 731	6%	71%
Administração Municipal de Ainaro	2 799	0	2 799	1 954	6%	70%
Administração Municipal de Covalima	3 319	0	3 319	1 846	6%	56%
Administração Municipal de Lautem	3 248	0	3 248	2 298	8%	71%
Administração Municipal de Liquiçá	2 573	0	2 573	1 880	6%	73%
Administração Municipal de Manufahi	2 872	0	2 872	2 319	8%	81%
Administração Municipal de Manatuto	2 768	0	2 768	2 143	7%	77%
Administração Municipal de Víqueque	3 482	0	3 482	2 377	8%	68%
Total	41 963	0	41 963	30 257	100%	72%

Fonte: OGE de 2017 e Demonstrações Financeiras Anuais do Fundo Consolidado de 2017.

O nível de execução mais elevado foi atingido pela Administração Municipal de Manufahi, com uma taxa de 81%, surgindo no extremo oposto a Administração Municipal de Covalima, que executou apenas 56% do seu orçamento.

5.2.3 DESPESAS DO FUNDO DE INFRAESTRUTURAS POR PROGRAMA

O OGE para 2017 aprovou uma dotação global para o Fundo de Infraestruturas na ordem dos 325,6 milhões de USD, dos quais, 101,8 milhões a financiar através de empréstimos.

A despesa executada atingiu 229,1 milhões de USD, representando uma taxa de execução global na ordem dos 70%, idêntica à registada no ano anterior.

Observa-se que a componente financiada por empréstimos apresentou uma execução de apenas 27%, enquanto o conjunto dos restantes programas atingiu uma execução de 90%.

Quadro 17 – Despesas do FI por Programa

Programas	Milhares de USD							
	Saldo de 2016 (1)	Dotações OGE 2017 (2)	Orçamento Revisto (3)=(1)+(2)	Dotações OGE Final (4)	Execução (5)	Peso no total (6)	Taxa de Execução 2017 (7)=(5)/(4)	Taxa de Execução 2016 (8)
Agricultura	0	3 151	3 151	2 901	2 773	1,2%	96%	73%
Água e Saneamento	15 000	5 700	20 700	330	198	0,1%	60%	3%
MDG	0	1 000	1 000	814	814	0,4%	100%	100%
Edifícios Públicos	68	7 929	7 997	3 138	1 062	0,5%	34%	34%
Educação	1	2 419	2 420	475	244	0,1%	51%	79%
Energia Elétrica	6 322	13 385	19 707	12 385	12 161	5,3%	98%	84%
Desenvolvimento urbano e rural	0	5 000	5 000	5 522	4 985	2,2%	90%	76%
Equipamentos Informáticos	0	1 000	1 000	1 710	1 558	0,7%	91%	81%
Saúde	75	2 000	2 075	230	46	0,0%	20%	12%
Segurança e Defesa	26	3 827	3 853	2 022	433	0,2%	21%	71%
Solidariedade Social	0	0	0	0	0	0,0%	-	100%
Tasi Mane	59 992	49 300	109 292	68 045	67 792	29,6%	100%	58%
Aeroportos	1	16 377	16 378	18 188	17 074	7,5%	94%	90%
Conceção e Fisc. de Novos Projetos	0	2 601	2 601	1 205	672	0,3%	56%	77%
Estradas	3 467	84 926	88 393	80 158	69 279	30,2%	86%	80%
Pontes	83	2 822	2 905	7 761	7 759	3,4%	100%	87%
Portos	22	2 000	2 022	973	471	0,2%	48%	100%
Turismo	32	1 455	1 487	505	291	0,1%	58%	86%
Programa do Sector Financeiro	0	5 043	5 043	7 027	6 759	2,9%	96%	85%
Prog. Sector da Juventude e Desporto	0	3 089	3 089	2 150	1 852	0,8%	86%	75%
Administração do CAFI	6	1 196	1 202	1 196	850	0,4%	71%	93%
Prog. de Manutenção e Reabilitação	243	9 577	9 820	7 063	4 568	2,0%	65%	14%
Subtotal	85 338	223 796	309 134	223 796	201 641	88%	90%	77%
Programa - Empréstimo BAD	3 558	29 604	33 162	29 604	17 635	7,7%	60%	85%
Programa - Empréstimo BM	5 769	14 176	19 945	14 176	7 859	3,4%	55%	49%
Programa - Empréstimo JICA	4 966	21 216	26 182	21 216	2 001	0,9%	9%	53%
Programa - Empréstimo EXIM	62 063	36 830	98 893	36 830	0	0,0%	0%	0%
Subtotal	76 356	101 826	178 182	101 826	27 495	12%	27%	29%
Total Despesas FI	161 694	325 622	487 316	325 622	229 137	100%	70%	70%

Fonte: Declarações Financeiras Anuais do Fundo de Infraestruturas de 2016 e 2017.

Os programas “Estradas” e “Tasi Mane” representam a maior parte da despesa executada pelo FI (respetivamente 30,2% e 29,6%), atingindo em conjunto quase 60% do total.

Os níveis de realização mais elevados registaram-se nos programas “MDG”, “Tasi Mane” e “Pontes”, com taxas de execução na ordem dos 100%.



TRIBUNAL DE RECURSO CÂMARA DE CONTAS

Observa-se que cinco dos programas²⁹ apresentam níveis de execução abaixo dos 50%, onde se destaca o referente ao Empréstimo JICA, com apenas 9%, e o programa “saúde”, com 20%.

Globalmente regista-se que, à semelhança do ano anterior, os programas financiados por empréstimos apresentam uma fraca execução, apesar da existência de elevados saldos por utilizar no âmbito daqueles contratos de empréstimo, os quais têm associados custos de financiamento.

Ainda relativamente aos programas financiados através dos empréstimos, observa-se que os dados da demonstração de despesas do FI apresentada no RCGE divergem da informação apresentada no Relatório Técnico do FI de 2017, visto que, de acordo com o primeiro aqueles programas apresentam uma execução de 27,5 milhões de USD, enquanto o segundo indica que os mesmos tiveram uma execução de 23,8 milhões de USD. Nenhum dos documentos apresenta informação que permita conciliar aquela divergência.

Por outro lado, observa-se que aqueles documentos também não apresentam informação relativamente à execução da componente suportada pelo Estado (através do FI) nos programas cofinanciados pelos empréstimos.

Refira-se ainda que as despesas efetuadas pelo FI não se apresentam discriminadas em função de serem de carácter programático ou operacional, dado que, as despesas da Comissão de Administração do FI (“Administração do CAFI”, no quadro acima) apresentam-se como tendo a natureza de um programa no âmbito daquele Fundo.

6. FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO CAPITAL HUMANO

6.1. ENQUADRAMENTO

O Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano (FDCH) foi criado através da Lei n.º 1/2011, de 14 de fevereiro, ao abrigo do art.º 32º da LOGF.

A sua regulamentação ocorreu através do DL n.º 12/2011, de 23 de março, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 11/2015, de 3 de junho. Através do Diploma Ministerial n.º 9/2011, de 13 de abril, foi aprovado o Regimento Interno e Procedimentos de execução do Conselho de Administração do FDCH.

Nos termos do art.º 3.º do DL n.º 11/2015, o Conselho de Administração é composto, em regime de permanência, pelo Ministro do Planeamento e Investimento Estratégico, que preside, e pelos Ministros da Educação, das Finanças, da Justiça, e do Petróleo e Recursos Minerais, e ainda pelo Secretário de Estado da Política da Formação Profissional e Emprego. Podem ainda integrar o Conselho de Administração outros membros do Governo e demais entidades relevantes que tenham relação com os programas.

Para a prossecução das suas atribuições e competências, o Conselho de Administração é apoiado pelo Secretariado Técnico do Desenvolvimento do Capital Humano, providenciado pelo Ministério do Planeamento e Investimento Estratégico (cfr. o art.º 6 do DL n.º 11 /2015).

²⁹ O programa Empréstimo da EXIM, sem qualquer execução, é referente ao contrato de empréstimo cujo Visto foi recusado pela Câmara de Contas em 2017.

O FDCH destina-se a financiar programas e projetos plurianuais de formação dos profissionais timorenses em sectores estratégicos de desenvolvimento, tais como, a justiça, saúde, educação, infraestruturas, agricultura, turismo, gestão petrolífera e gestão financeira, entre outros, que incluem atividades e ações a realizar em Timor-Leste e a participação de cidadãos timorenses em formações fora do país, incluindo bolsas de estudo para cursos universitários e de pós-graduação (n.ºs 1 e 4 do art.º 9.º da Lei n.º 1/2011).

Em referência ao exercício de 2017, há a registar o facto de, pela primeira vez, ter sido apresentado um Relatório Anual por parte do FDCH, o qual vem divulgar alguns indicadores de desempenho, nomeadamente atividades desenvolvidas para o cumprimento dos seus objetivos, montantes gastos e resultados alcançados.

6.2 CONTA DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO CAPITAL HUMANO

O OGE para 2017 atribuiu ao FDCH uma dotação global de 27,2 milhões de USD, verba que se manteve inalterada no orçamento final.

O montante da receita executado, por meio de transferências do FCTL, não foi além dos 22 milhões de USD, o que representa cerca de 81% da respetiva previsão.

Quadro 18 – Conta do FDCH

Designação	Milhares de USD			
	Orçamento Inicial	Orçamento Final	Execução	Taxa de Execução
Caixa no início do ano	-	-	2 569	-
Receita:				
Transferências do FCTL	27 200	27 200	22 000	81%
Juros Bancários e outros rendimentos	-	-	0	-
Pagamentos FCTL em nome do FDCH	-	-	4	-
Retenção de impostos não entregues ao FCTL	-	-	0	-
Total	27 200	27 200	24 573	-
Despesa:				
Ajuste do exercício anterior			202	
Despesa orçamental	27 200	27 200	23 012	85%
Caixa no final do ano			1 359	
Total	27 200	27 200	24 573	

Fonte: OGE 2017 e Declarações Financeiras Anuais Consolidadas de 2017.

A despesa executada pelo FDCH ultrapassou os 23 milhões de USD, correspondendo a 85% da dotação prevista.

A execução da despesa superou assim a receita arrecadada no ano, tendo o diferencial sido sustentado pelo saldo proveniente do exercício anterior.

6.3 DESPESAS DO FDCH POR PROGRAMA

As alterações ao orçamento da despesa do FDCH reforçaram as dotações para o programa “Outros tipos de Formação”, em cerca de 1,5 milhões de USD, em detrimento dos demais programas, com especial incidência nas “Bolsas de Estudo”, cujo orçamento foi reduzido em quase 1,2 milhões de USD.



**TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS**

A execução do programa “Bolsas de Estudo” atingiu um montante aproximado de 12,3 milhões de USD, representando 53% do total da despesa realizada, ao qual se segue o programa “Formação Profissional”, com 27% do total.

Aqueles dois programas foram igualmente os que atingiram maior grau de realização, evidenciando taxas de execução de 89% e 86%, respetivamente.

Quadro 19 – Despesas do FDCH por Programa

Milhares de USD

Programas	Dotações Iniciais	Alterações	Dotações Finais	Execução	Peso no total	Taxa de Execução	Taxa de Execução de 2016	N.º de Beneficiários
Formação Profissional	7 415	-212	7 203	6 213	27%	86%	74%	5 144
Formação Técnica	2 505	-64	2 441	1 758	8%	72%	83%	4 965
Bolsas de Estudo	14 962	-1 183	13 779	12 250	53%	89%	90%	1 933
Outros tipos de Formação	2 318	1 459	3 777	2 791	12%	74%	85%	1 666
Total	27 200	0	27 200	23 012	100%	85%	84%	13 708

Fonte: Declaração Financeiras Anuais 2017 e Relatório Anual do FDCH 2017.

Segundo os dados do Relatório Anual do FDCH de 2017, foram contemplados nos vários programas um total de 13.708 beneficiários, dos quais, 5.144 no âmbito do programa de “Formação Profissional” e 4.965 no programa de “Formação Técnica”.

O Programa de “Bolsas de Estudo”, sendo o mais representativo em termos financeiros, contemplou um total de 1.933 beneficiários, onde se destacam o projeto de *Bolsas de Estudo no Ministério da Saúde*, com 871 beneficiários (45% do total) e o projeto *Bolsas de estudo ao Ministério da Educação*, com 668 beneficiários (35% do total).

Por países de destino, os beneficiários do programa “Bolsas de Estudo” centram-se maioritariamente na Indonésia e Timor-Leste (respetivamente com 589 e 449 beneficiários), e ainda, embora em menor escala, em Portugal e Brasil (268 e 201 beneficiários, respetivamente). Dos bolseiros existentes no ano em referência, 422 concluíram a graduação, 7 bolsas foram canceladas.

Por nível de graduação, verifica-se que a maior parte dos beneficiários concentra-se no grau de licenciatura (1.251 bolseiros), seguido do grau de bacharelato (355 bolseiros).

Relativamente ao programa “Outros tipos de Formação”, verifica-se a persistência de um elevado volume de subprogramas e mesmo de projetos que não apresentam uma designação específica, não sendo explicitado o tipo de formação em causa. Nos termos da LOGF, art.º 3, n.º 4, um “*programa significa uma realização importante das actividades relativa à prestação de serviços a um objectivo, um resultado ou um grupo específico...*”, ou seja, um programa deve ter uma designação concreta e diferenciada.

7. SEGURANÇA SOCIAL

7.1 ENQUADRAMENTO

A constituição da República Democrática de Timor-Leste consagra, no seu artigo 56.º, o direito de todos os cidadãos à segurança e a assistência social, cabendo ao Estado

promover, nas medidas das disponibilidades nacionais, a organização de um sistema de segurança social.

A Lei n.º 6/2012, de 29 de fevereiro, aprovou o regime transitório de segurança social na velhice, invalidez e morte para os trabalhadores do Estado.

Em 2016, o Parlamento Nacional aprovou a Lei n.º 12/2016, de 14 de novembro, que veio criar o Regime Contributivo de Segurança Social, o qual se caracteriza por ser um regime público, único, obrigatório e autofinanciado, sendo gerido tendencialmente em repartição, mas integrando também uma componente de capitalização pública de estabilização.

7.2 ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO

Na sequência da aprovação da Lei n.º 12/2016, de 14 de novembro, o Governo criou o Instituto Nacional de Segurança Social (INSS), através do DL n.º 47/2016, de 14 de dezembro, sendo esta instituição definida como uma pessoa coletiva de direito público, dotada de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira e património próprio.

O INSS tem por missão gerir e executar o sistema de segurança social, incluindo a elaboração e gestão do orçamento da segurança social, o reconhecimento dos direitos e o cumprimento das obrigações decorrentes dos regimes de segurança social, bem como assegurar a aplicação dos acordos internacionais no âmbito do sistema da segurança social³⁰.

O art.º 5.º do referido DL n.º 47/2016 criou a Comissão Instaladora do INSS, incumbindo-lhe a missão de assegurar que o pleno funcionamento do INSS tivesse início a 30 de março de 2017.

Aquela Comissão Instaladora foi nomeada por Despacho da Ministra da Solidariedade Social, de 20 de janeiro de 2017, com efeitos reportados a 16 de dezembro de 2016, data do seu início efetivo de funções.

No entanto, verifica-se que não foi cumprido o prazo de 30/03/2017, fixado pelo art.º 5.º, n.º 1, do DL n.º 47/2016, para a entrada em funcionamento do INSS.

De acordo com a informação prestada a CdC, pelo Ministério da Solidariedade Social e da Inclusão³¹, a não entrada em funcionamento do INSS na data prevista deve-se ao facto de o respetivo Conselho de Administração não ter sido nomeado pelo Governo.

À data em que foi prestada aquela informação (outubro de 2018), a Resolução do Governo para a nomeação dos membros do Conselho de Administração ainda não havia sido aprovada em Conselho de Ministros. Não obstante, era apontado como previsível que o INSS viesse a entrar em pleno funcionamento em novembro de 2018.

Face àquela circunstância, o Ministério da Solidariedade Social (MSS), através da sua Direção Nacional do Regime Contributivo de Segurança Social (DNRCSS), assumiu as funções de gestão e execução do sistema de Segurança Social, em nome do INSS.

³⁰ Cfr. o art.º 2.º do DL n.º 47/2016, de 14 de dezembro.

³¹ Cfr. o ofício n.º Ref. 146/GM-MSSI/VIII/2018, de 10/10/2018.



**TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS**

No entanto, as funções do INSS que em termos orgânicos foram assumidas pela DNRCSS restringiram-se à execução pelo Orçamento da Segurança Social (OSS) das despesas e receitas da segurança social contributiva, ou seja, aquelas que em termos legais e pela sua natureza são necessariamente executadas pelo OSS (contribuições sociais dos trabalhadores e entidades empregadoras e pagamento de prestações com financiamento destas contribuições). Tal significa que apenas a componente do Regime Contributivo de Segurança Social foi executada pelo OSS.

Recomendação 11

Que o Governo adote todas as medidas tidas por necessárias com vista a assegurar o pleno funcionamento do INSS.

7.3 EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA SEGURANÇA SOCIAL

A Lei do OGE para 2017 (art.ºs 12.º a 18.º) aprovou o Orçamento da Segurança Social para o ano em referência, assim como os respetivos princípios e regras de execução.

A receita total do OSS para 2017 foi estimada em cerca de 27 milhões de USD, enquanto as dotações para a despesa foram fixadas num montante aproximado de 5 milhões de USD, resultando assim um saldo implícito na ordem dos 22 milhões de USD.

Porém, a execução da receita foi pouco além dos 9 milhões de USD, ou seja, cerca de 33% da previsão, enquanto a execução da despesa foi praticamente nula.

Quadro 20 – Conta da Segurança Social

Rubricas	USD			
	OSS inicial	OSS corrigido	Execução	Taxa de Execução
Saldo do ano anterior	0	7 299 803	7 299 803	100%
Receitas	26 994 345	26 994 345	9 016 781	33%
Receitas Correntes	26 994 345	26 994 345	9 016 781	33%
Contribuições e Cotizações	22 752 189	22 752 189	9 016 467	40%
Rendimentos	13 000	13 000	314	2%
Transferências Correntes	4 229 156	4 229 156	0	0%
Para financiamento do regime transitório	4 140 000	4 140 000	0	0%
Para financ. das despesas de administração	89 156	89 156	0	0%
Receitas de Capital	0	0	0	-
Outras Receitas	0	0	0	-
Total	26 994 345	34 294 148	16 316 584	48%
Despesas	4 951 127	4 951 127	29	0%
Despesas Correntes	4 951 127	4 951 127	29	0%
Despesas com Pessoal	0	0	0	-
Aquisição de bens e serviços (funcionamento)	86 156	86 156	0	0%
Juros e outros encargos	3 000	3 000	29	1%
Transferências Correntes	4 861 971	4 861 971	0	0%
Transferências para Famílias/beneficiários	4 861 971	4 861 971	0	0%
Outras despesas Correntes	0	0	0	-
Despesas de Capital	0	0	0	-
Saldo para o ano seguinte	22 043 218	29 343 021	16 316 555	56%
Total	26 994 345	34 294 148	16 316 584	48%

Fonte: OGE 2017 e Relatório da Conta da Segurança Social de 2017.

A maior parte da receita arrecadada foi proveniente da contribuição transferida pelo Governo, no valor de 8,7 milhões de USD, resultando o remanescente das contribuições do sector privado, tendo esta componente uma execução reduzida na medida em que o efetivo início da arrecadação de contribuições teve lugar apenas em setembro.

De referir ainda que, relativamente à transferência do Governo, subsistem dúvidas quanto à sua efetiva data de concretização, na medida em que, embora o montante tenha sido contabilizado na conta da SS de 2017 e se encontre registado no *FreeBalance* com data de 28/12/2017, as notas às demonstrações financeiras do RCGE (nota 19) referem que o montante em causa foi transferido em 2018.

O saldo da execução orçamental no exercício atingiu assim cerca de 9 milhões de USD, valor que acresce ao saldo proveniente do ano anterior, perfazendo um saldo global de 16,3 milhões de USD a transitar para o exercício seguinte.

7.4 COMPONENTE DO ORÇAMENTO EXECUTADA PELO MSS

Conforme decorre do atrás referido, as funções do INSS que em termos orgânicos foram assumidas pela DNRCSS, restringiram-se a aquelas que em termos legais e pela sua natureza são necessariamente executadas pelo OSS.

No entanto, além daquelas funções exercidas em nome do INSS, o MSS executou diretamente verbas que tinha inscritas no seu orçamento destinadas a serem transferidas para o OSS, nomeadamente a componente relacionada com o pagamento de prestações aos beneficiários.

Os dados constantes do RCGE, assim como do Relatório da Conta da Segurança Social, não são totalmente esclarecedores quanto aos montantes efetivamente executados neste âmbito (dada à sua possível dispersão em rúbricas diversas). No entanto, o cruzamento de informação daqueles dois documentos permite concluir que, do montante inscrito no orçamento da referida DNRCSS (a respetiva dotação era de 4.140 milhares de USD), destinado a transferências para o OSS, foram pagos diretamente 2.439.992 USD, na componente de prestações sociais do regime transitório de segurança social.

8. REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE OÉ-CUSSE AMBENO E ZEESM

8.1 ENQUADRAMENTO

Nos termos da CRDTL as regiões de *“Oe-Cusse Ambeno e Ataúro gozam de tratamento administrativo e económico especial”* (art.º 5.º, n.º 3).

Em matéria de organização administrativa, refere o texto constitucional, no seu artigo 71.º, que *“Oe-Cusse Ambeno rege-se por uma política administrativa e um regime económico especiais”* e que *“Ataúro goza de um estatuto económico apropriado”* (n.ºs 2 e 3), dispondo ainda que a *“organização político-administrativa do território da República Democrática de Timor-Leste é definida por lei”* (n.º 4).

A Divisão Administrativa do Território encontra-se atualmente fixada na Lei n.º 11/2009, de 7 de outubro, com a redação introduzida pela Lei n.º 4/2016, de 25 de maio. Nos termos do



TRIBUNAL DE RECURSO CÂMARA DE CONTAS

seu art.º 2.º, n.º 1, a “*região administrativa especial é uma circunscrição administrativa que serve de base à organização territorial dos órgãos e serviços da Administração Regional de Oe-Cusse Ambeno*”, sendo a mesma qualificada, a par dos municípios, como divisão administrativa de primeiro escalão (art.º 4.º, n.º 1).

8.2 ESTATUTO DA RAEOA

O estatuto jurídico da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno (RAEOA) foi definido pela Lei n.º 3/2014, de 18 de junho, que procedeu à sua criação, estabelecendo igualmente a Zona Especial de Economia Social de Mercado de Oe-Cusse Ambeno e Ataúro (ZEESM).

De acordo com o art.º 2.º, n.º 2, daquela lei, a RAEOA “*é uma pessoa coletiva territorial de direito público, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial adequada à prossecução dos objetivos previstos no artigo 5.º*”³².

A natureza da autonomia da RAEOA é também enquadrada pelo art.º 4.º do referido diploma, o qual dispõe que o “*Governo, na pessoa do Primeiro-Ministro, exerce tutela sobre os órgãos regionais executivos, que consiste no poder de controlar e fiscalizar a sua atividade administrativa*”.

Quanto ao grau de autonomia financeira e orçamental, nos termos do art.º 10.º, n.º 2, al. b), compete aos órgãos executivos da Região “*elaborar o seu orçamento anual, propondo-o ao Governo*”.

Os membros da Autoridade são nomeados pelo Conselho de Ministros, mediante resolução do Governo, sob proposta do Presidente da Autoridade (art.º 17.º).

O Presidente da Autoridade é nomeado pelo Presidente da República, sob proposta do Primeiro-Ministro, para um mandato de cinco anos, renovável sucessivamente (art.º 19.º, n.º 1).

A organização e o funcionamento dos órgãos regionais encontram-se regulados pelo DL n.º 5/2015, de 22 de janeiro, ao abrigo do art.º 15.º, n.º 4, da Lei n.º 3/2014.

8.3 ORÇAMENTO E PRESTAÇÃO DE CONTAS DA RAEOA

De acordo com a Lei do OGE para 2017, o orçamento para a despesa da RAEOA e ZEESM, no ano em referência, foi estimado em quase 171,9 milhões de USD, sendo financiado por uma dotação a transferir do OGE, no montante de 171,1 milhões de USD, inscrito em Dotações para Todo o Governo, e o remanescente por receitas próprias, conforme discriminado abaixo.

³² Tratam-se de objetivos de caráter programático, sendo que compete ao Governo regular a atividade programática da Região, nos termos do n.º 3 daquela norma.

Quadro 21 – Orçamento da RAEOA e ZEESM

	Milhares de USD
Transferências do OE	171 091
Receitas próprias	769
Total da Despesa	171 860

A execução do orçamento da RAEOA é feita autonomamente, sem recurso ao Sistema Informático de Gestão Financeira do Estado (*FreeBalance*), sendo que o valor das receitas e despesas efetivamente realizadas, anualmente, pela RAEOA não se encontram refletidas na Conta Geral do Estado.

A informação que é possível extrair do Relatório da Conta Geral do Estado, neste âmbito, resume-se ao valor das transferências efetuadas para aquela entidade, as quais têm vindo a ser concretizadas anualmente pela totalidade dos montantes inscritos no OGE³³.

Por seu turno, o Relatório sobre a CGE relativa a 2017, além dos dados das transferências, apenas acrescenta informação acerca dos impostos cobrados pela ZEESM, a qual, todavia não é totalmente fidedigna conforme adiante se demonstra.

No âmbito da sua autonomia administrativa, financeira e patrimonial, os órgãos executivos da RAEOA e ZEESM estão obrigados a prestar contas anualmente, nos termos dos art.ºs 37.º e 38.º da LOCC, contudo esta obrigação não tem vindo a ser cumprida pontualmente.

Relativamente aos anos de 2014 e 2015, apenas em abril de 2016, foram enviados à CdC, na sequência de pedido expresso do TR, os documentos elaborados por aquela entidade.

Quanto aos documentos anuais de prestação de contas de 2016 e 2017, foram apresentados apenas a 27 de setembro de 2018, na sequência de uma recomendação formulada pela CdC³⁴.

Importa ainda referir que aqueles documentos apresentados pela RAEOA, em essência, são relatórios de atividades, que enumeram as receitas, as despesas e descrevem as atividades realizadas, mas não apresentam, nomeadamente, os movimentos de tesouraria nem os respetivos saldos, pelo que nessa medida não poderão ser considerados verdadeiros documentos de prestação de contas.

Recomendação 12

Todas as entidades autónomas deverão elaborar as suas contas em conformidade com os Padrões Internacionais de Contabilidade, em obediência ao artigo 52.º da LOGF, devendo submete-las à CdC nos prazos legalmente estabelecidos.

8.3.1 RECEITAS COBRADAS PELA RAEOA

Com base na informação recolhida³⁵ apresenta-se no quadro abaixo os dados disponíveis sobre as receitas cobradas pela RAEOA e ZEESM ao longo dos últimos três anos.

³³ Nos orçamentos para os anos 2014 e 2015 as Transferências para a RAEOA foram inscritas no orçamento do Ministro de Estado e da Presidência do Conselho de Ministros. Nos orçamentos de 2016 e 2017 as verbas foram inscritas nas “Dotações para Todo o Governo”.

³⁴ Auditoria Financeira à RAEOA e ZEESM, relativa aos anos de 2014 e 2015 (Relatório de auditoria n.º 1/2018).



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Quadro 22 – Receitas Cobradas pela RAEOA

Descrição	USD		
	2015	2016	2017
Imposto de Retenção	2 798 715	2 904 551	2 929 300
Imposto sobre vendas	0	268 714	388 707
Imposto sobre Consumo	0	517 872	697 704
Direitos de Importação	643 739	253 382	356 696
Direitos de exportação	0	146	
Imposto sobre Rendimentos	83 709	150 847	194 663
Imposto coletivo sobre serviços	0	0	6 049
Pagamentos de Eletricidade	75 944	192 207	267 190
Registo de Veículos	52 972	109 046	136 689
Coimas sobre Transportes	5 617	0	166 483
Passaporte e taxa de visto		116 480	241 983
Outras Receitas	63 888	264 478	107 230
Subtotal: Receita Cobrada em nome do Estado	3 724 584	4 777 723	5 492 694
Juros Depósitos Bancários	502 096	s/i.	s/i.
Receitas Operação do Avião	128 835	s/i.	s/i.
Agricultura, Pescas e Outras	18 012	s/i.	s/i.
Subtotal: Receitas próprias da RAEOA	648 943	s/i.	s/i.
Total	4 373 527	4 777 723	5 492 694

Fontes: Relatório de Auditoria n.º 1/2018 da CdC e Relatórios de Atividades da RAEOA de 2016 e 2017.

Conforme resulta dos dados, em 2015 a Autoridade da RAEOA cobrou receitas no montante aproximado de 4,4 milhões de USD, dos quais 3,7 milhões constituem receita do Estado e o remanescente receita própria.

Relativamente aos anos de 2016 e 2017, os referidos relatórios da Autoridade não fornecem qualquer informação acerca da receita própria cobrada, sendo que a receita a entregar ao Estado atingiu naqueles anos 4,8 milhões de USD e 5,5 milhões de USD, respetivamente.

8.3.2 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS DESPESAS DA RAEOA

O quadro que se segue apresenta as despesas executadas pela RAEOA e ZEESM nos últimos três anos, tendo por base os dados anteriormente referidos.

Quadro 23 – Despesas Realizadas pela RAEOA

Designação	USD											
	Execução de 2015				Execução de 2016				Execução de 2017			
	Orçamento Final	Execução	Saldo Disponível	Taxa Exec.	Orçamento Final	Execução	Saldo Disponível	Taxa Exec.	Orçamento Final	Execução	Saldo Disponível	Taxa Exec.
Salário e Vencimentos	6 153 116	5 240 638	912 478	85%	6 664 148	5 959 143	705 005	89%	8 172 239	6 602 122	1 570 117	81%
Bens e Serviços	11 131 250	4 126 989	7 004 261	37%	14 188 649	8 092 606	6 096 043	57%	16 322 747	14 080 539	2 242 208	86%
Capital Menor	1 274 000	831 691	442 309	65%	1 157 700	400 317	757 383	35%	2 397 440	1 575 726	821 714	66%
Capital Desenv.	112 933 388	72 050 194	40 883 194	64%	169 754 387	99 888 475	69 865 912	59%	122 949 753	87 324 787	35 624 966	71%
Transferências Públicas	1 938 000	1 449 426	488 574	75%	3 174 000	1 978 193	1 195 807	62%	4 017 821	2 083 485	1 934 336	52%
Fundo Especial Desenv.	0	0	0	0%	20 000 000	2 377 635	17 622 365	12%	15 000 000	631 402	14 368 598	4%
Fundo Contingência	0	0	0	0%	3 000 000	0	3 000 000	0%	3 000 000	0	3 000 000	0%
Total	133 429 754	83 698 937	49 730 817	63%	217 938 884	118 696 369	99 242 515	54%	171 860 000	112 298 061	59 561 939	65%

Fontes: Relatório de Auditoria n.º 1/2018 da CdC e Relatórios de Atividades da RAEOA de 2016 e 2017.

³⁵ Os dados de 2015 têm por base o Relatório de Auditoria n.º 1/2018 da CdC e os de 2016 e 2017 a informação dos respetivos Relatórios de Atividades da RAEOA.

Em 2017 a despesa executada pela RAEOA totalizou cerca de 112,3 milhões de USD, o que correspondeu a uma execução de 65% da dotação disponível.

A maior parte daquela verba foi aplicada em despesa de Capital de Desenvolvimento, que atingiu 78% do total (87,3 milhões de USD), seguindo-se a aquisição de Bens e Serviços, com 13% do total, e Salário e Vencimentos, com 6% do total.

A estrutura da despesa nos dois anos anteriores é bastante idêntica à observada em 2017, sendo as três referidas categorias de despesa que invariavelmente concentram a maior parte da execução orçamental.

Relativamente aos níveis de execução global, regista-se que nos dois anos precedentes foram ainda mais baixos do que os observados em 2017, tendo em 2015 a taxa sido de 63% e em 2016 de apenas 54%.

8.4 SALDOS ACUMULADOS PELA RAEOA

Conforme ficou atrás referido, as verbas destinadas a RAEOA, inscritas anualmente no OGE, têm vindo a ser transferidas integralmente para aquela entidade, independentemente do seu grau de execução das despesas.

O nível de execução anual das despesas, acima patenteado, tem sido consideravelmente inferior aos montantes transferidos anualmente pelo OGE. Em resultado, aquela entidade tem vindo a acumular saldos anuais em montantes consideráveis.

Devido à referida insuficiente prestação de contas por parte da RAEOA, desconhece-se o exato montante dos saldos acumulados. Todavia, os dados disponíveis, anteriormente referidos, permitem-nos obter uma estimativa bastante aproximada³⁶ dos valores em causa, que se apresentam no quadro abaixo.

Observa-se assim que, no final de 2017, a RAEOA detinha na sua posse um saldo acumulado num montante superior a 239,4 milhões de USD.

Quadro 24 – Estimativa dos saldos acumulados pela RAEOA

Descrição	USD							
	2014		2015		2016		2017	
	Receita	Despesa	Receita	Despesa	Receita	Despesa	Receita	Despesa
Transferências do OGE	20 500 000		133 430 000		214 214 300		171 860 000	
Receita cobrada pela RAEOA			4 373 527		4 777 723		5 492 694	
Despesas realizadas		511 597		83 698 937		118 696 369		112 298 061
Transferências para o FCTL					(a)			(b)
Total	20 500 000	511 597	137 803 527	83 698 937	218 992 023	118 696 369	177 352 694	112 298 061
Saldo anual	19 988 403		54 104 590		100 295 654		65 054 633	
Saldo acumulado	19 988 403		74 092 993		174 388 647		239 443 280	

Fontes: Relatório de Auditoria n.º 1/2018 da CdC, Relatórios de Atividades da RAEOA de 2016 e 2017 e RCGE de 2016 e 2017.

(a) De acordo com RCGE de 2016 (Nota 13) o valor a transferir pela RAEOA (3.724.584 USD), relativo a impostos cobrados em 2015, foi deduzido ao valor a transferir pelo OGE de 2016 (217.939.000 USD), pelo que o montante efetivamente transferido (214.214.300 USD) corresponde ao valor líquido. Todavia, observa-se que entre aqueles valores existe uma discrepância (de 116 USD) que não se encontra justificada.

³⁶ As incertezas mais significativas, em termos de montantes, resultam do facto de não existir informação relativa às receitas próprias cobradas em 2016 e 2017, conforme anteriormente observado.



**TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS**

- (b) O RCGE de 2017 indica que a receita cobrada em 2017 foi transferida em 2018 para o FCTL, contudo não existem dados que confirmem essa afirmação, suscitando-se ainda dúvidas quanto à correção do valor apresentado, conforme adiante referido.

Quanto à receita cobrada pela RAEOA em nome do Estado, do cruzamento da informação dos Relatórios da CGE e dos Relatórios de Atividades da RAEOA, observa-se que:

- As Receitas cobradas em nome do Estado nos anos 2015 a 2017, conforme os dados atrás apresentados, foram as seguintes:

	2015	2016	2017
Receita Cobrada em nome do Estado	3 724 584	4 777 723	5 492 694

- Nos anos de 2014 e 2015, não há registo de qualquer transferência daquela receita para o FCTL. No entanto, no ano 2016 a dotação a transferir pelo FCTL para a RAEOA foi abatida do montante correspondente aos impostos cobrados em 2015, conforme a nota anexa ao quadro acima.
- O RCGE de 2016 não apresenta qualquer informação acerca da receita cobrada pela RAEOA em 2016.
- O RCGE de 2017 (Nota 13) indica:
 - Que a receita cobrada em 2017 foi de 4.707.076 USD, contudo, esta informação entra em contradição com os dados do Relatório da RAEOA.
 - Que a receita cobrada em 2016 foi de 3.724.584 USD, porém esta informação está incorreta, pois na verdade aquele valor refere-se à cobrança de 2015 (consta como tal no RCGE 2016 e, neste ponto, a informação é coincidente com os Relatórios da RAEOA).

Em síntese, conclui-se que os Relatórios da CGE nunca apresentaram qualquer informação acerca da Receita do Estado cobrada pela RAEOA no ano 2016, e que, os dados apresentados relativamente à receita cobrada em 2017 suscitam fundadas dúvidas quanto à sua correção.

Quanto à transferência daquelas receitas para o FCTL, apenas existe evidência de que a receita de 2015 foi abatida à transferência de 2016.

Relativamente a este último aspeto, importa referir que o procedimento adotado (registo da transferência por um montante abatido do valor da receita) constitui uma violação ao princípio da “não compensação”, inscrito no artigo 5.º da LOGF.

Recomendação 13

Que na fixação do montante das transferências para a RAEOA, a inscrever na proposta de lei do OGE, seja tido em consideração o valor dos saldos de tesouraria acumulados por aquela entidade.

Recomendação 14

O estabelecimento de regras que façam depender a execução das transferências para a RAEOA das suas reais necessidades, em função da execução orçamental, de modo a evitar a mobilização de recursos (mormente do Fundo Petrolífero) acima do necessário.

Recomendação 15

Na execução do orçamento deverá ser observado o princípio da “não compensação”, em obediência ao artigo 5.º da LOGF.

9. ANÁLISE DA EXECUÇÃO GLOBAL DO ORÇAMENTO DO ESTADO**9.1 EXECUÇÃO GLOBAL**

O quadro que segue apresenta a execução global do OGE, podendo-se observar que a receita global, excluídos os empréstimos, atingiu 1.267,6 milhões de USD, representando 99% da respetiva previsão orçamental.

A despesa global rondou os 1.171,9 milhões de USD, evidenciando uma taxa de execução de 84% da dotação disponível.

Quadro 25 – Execução Orçamental Global

Descrição	Milhões de USD			
	Orçamento Inicial	Orçamento Final	Execução	Taxa de Execução
Receita Global	1 285,0	1 285,0	1 267,6	99%
1. Receitas Domésticas	206,2	206,2	188,8	92%
2. Receitas de Capital a Partir do Fundo Petrolífero	1 078,8	1 078,8	1 078,8	100%
Despesa Global	1 386,8	1 386,8	1 171,9	84%
Despesas FCTL	1 359,6	1 359,6	1 148,4	84%
3. Despesas Correntes	998,5	991,4	889,6	90%
4. Despesas de Capital	361,1	368,3	258,9	70%
Despesas Fundo Especial	27,2	27,2	23,4	86%
5. Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano	27,2	27,2	23,4	86%
Excedente / Défice				
6. Excedente / (Défice) Corrente (1-3)	-792,3	-785,1	-700,7	89%
7. Excedente / (Défice) Fiscal (1-3-4-5)	-1 180,6	-1 180,6	-983,0	83%
8. Excedente / Défice Fiscal financiado através de:				-
a. Receitas de Capital a partir do Fundo Petrolífero	1 078,8	1 078,8	1 078,8	100%
b. Levantamento de Reservas em Dinheiro FCTL	0,0	0,0	0,0	-
c. Levantamento de Reservas em Dinheiro FDCH	0,0	0,0	0,0	-
d. Empréstimos Externos	101,8	101,8	30,1	30%
e. Excedente	-	-	125,9	-

Fonte: OGE 2017 e Declarações 1 e 2 do RCGE de 2017.

Apesar da execução da Receita Doméstica ter atingido apenas 92% da estimativa, o Défice Corrente, na ordem dos 700,7 milhões de USD, foi inferior ao previsto (89% da estimativa), o que foi possível pelo facto de a execução da Despesa Corrente ter ficado igualmente abaixo da previsão (90% da dotação).

O Défice Fiscal rondou os 983 milhões de USD, situando-se em cerca de 83% da previsão. No entanto, o financiamento do Défice Fiscal atingiu 1.108,9 milhões de USD, evidenciando assim que foram mobilizados recursos acima do necessário para a execução orçamental, o que resultou num excedente na ordem dos 125,9 milhões de USD.

O quadro seguinte sintetiza a distribuição global das receitas (incluindo empréstimos) e das despesas na perspetiva do FCTL e do FDCH.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Quadro 26 – Receitas e Despesas globais por Fundo

Milhões de USD			
Fundos	Receita	Despesa	Excedente
FCTL	1 275,7	1 148,4	127,3
FDCH	22,0	23,4	-1,4
Total	1 297,7	1 171,9	125,9

Fonte: Declaração Financeiras Anuais de 2017.

Verifica-se assim que o excedente de tesouraria ocorreu somente no FCTL, enquanto que o FDCH teve de déficit de receita face à despesa, o qual foi financiado por saldo proveniente do ano anterior.

9.2 DESPESA GLOBAL POR CATEGORIAS ECONÓMICAS

A despesa global do Estado atingiu 1.171,9 milhões de USD, correspondendo a um grau de execução de 84% da dotação disponível.

As Despesas Correntes totalizaram 913 milhões de USD, representando 77,9% do total, tendo a respetiva taxa de execução atingido os 90%.

Quadro 27 – Despesa Global por Grandes Categorias Económicas

Descrição	Milhões de USD				
	Orçamento Inicial	Orçamento Final	Execução	Peso no total	Taxa de execução
Despesa Global	1 386,8	1 386,8	1 171,9	100,0%	84%
Despesas Correntes	1 025,7	1 018,6	913,0	77,9%	90%
Salários e Vencimentos	209,7	214,5	197,0	16,8%	92%
Bens e Serviços	395,0	381,5	309,8	26,4%	81%
Transferências	421,0	422,5	406,2	34,7%	96%
Despesas de Capital Menor	12,1	18,9	13,1	1,1%	69%
Despesas de Capital de Desenvolvimento	349,0	349,4	245,8	21,0%	70%

Fonte: OGE 2017 e Declaração 2 do RCGE de 2017.

A maior parte da Despesa Corrente foi afeta a Transferências, que totalizaram 406,2 milhões de USD, representando 34,7% da despesa total. Foi também esta categoria das despesas que atingiu a taxa de execução mais elevada (96%).

A aquisição de Bens e Serviços constituiu o segundo maior agregado da Despesa Corrente e igualmente da despesa global, tendo atingido 309,8 milhões de USD, ou seja 26,4% do total.

As Despesas de Capital evidenciaram níveis de execução mais reduzidos, face às Despesas Correntes, tendo atingido um montante de 258,9 milhões de USD, ou seja, 22,1% do total.

O agregado das Despesas de Capital de Desenvolvimento representou 21% da despesa global, correspondendo a pagamentos na ordem dos 245,8 milhões de USD.

9.3 DESPESA GLOBAL POR FUNÇÕES

A classificação funcional da despesa constitui um importante elemento de apreciação da alocação dos recursos públicos por entre as diversas funções do Estado.

O RCGE de 2017 apresenta a repartição das despesas por funções, conforme reproduzido no quadro abaixo, no entanto, importa registrar que aqueles dados (constantes da Declaração 3) apresentam divergências diversas com os demais dados do RCGE (nomeadamente com a Declaração 2, relativamente à qual apresentam em excesso global na ordem dos 11,5 milhões de USD). Não obstante, os dados permitem uma análise geral da despesa nesta perspetiva, a qual, no entanto, deverá ser levada em conta apenas em termos de ordem de grandeza, já que os valores poderão não ser rigorosos no detalhe.

Quadro 28 – Despesa Global por Funções e Categorias

Milhares de USD

Funções	Correntes			Capital		Total	Peso no total
	Salários e Vencimentos	Bens e Serviços	Transferências	Capital Menor	Capital de Desenvolv.		
Serviços Públicos Gerais	50 854	120 990	48 043	5 296	192 667	417 851	35,3%
Defesa	10 791	15 875	-1	165	5	26 835	2,3%
Ordem Pública e Segurança	27 377	35 938	0	765	2	64 082	5,4%
Assuntos Económicos	15 307	80 299	193 721	3 481	37 482	330 289	27,9%
Proteção Ambiental	0	628	639	58	1 035	2 360	0,2%
Habituação e Comunidade	542	3 587	400	174	62	4 766	0,4%
Saúde	27 049	19 268	3 881	2 746	0	52 944	4,5%
Lazer, Cultura e Religião	828	2 152	10 920	0	641	14 541	1,2%
Educação	60 919	31 085	1 258	189	244	93 696	7,9%
Proteção Social	1 544	5 715	141 989	0	33	149 281	12,6%
<i>Balance Sheet</i> item	459	12 031	226	377	13 618	26 712	2,3%
Total	195 670	327 570	401 077	13 252	245 788	1 183 357	100,0%

Fonte: Declaração 3 do RCGE de 2017.

Os Serviços Públicos Gerais representam a maior fatia da despesa, atingindo 35,3% do total (quase 418 milhões de USD), sendo esses recursos maioritariamente afetos à categoria Capital de Desenvolvimento seguida da aquisição de Bens e Serviços.

A função Assuntos Económicos representa 27,9% da despesa total (cerca de 330 milhões de USD), centrando-se essencialmente nas categorias Transferências e aquisição de Bens e Serviços.

A Proteção Social, com uma verba na ordem dos 149 milhões de USD, atinge 12,6% do total, sendo a quase totalidade da mesma afeta a Transferências.

9.4 DIVERGÊNCIA DE DADOS NA CGE

A informação constante do Relatório da CGE evidencia inconsistências diversas entre os dados de diferentes mapas, designadamente as já referenciadas no ponto anterior, assim como as identificadas no quadro seguinte, no qual se observa que a discrepância de valores existente entre os dados da Declaração 2 e os da Declaração de Despesas por Entidade resulta numa divergência global na ordem dos 13,9 milhões de USD.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Quadro 29 – Divergências entre Declarações de Despesa

Milhares de USD				
Fundo	Categorias	Despesas por Categoria (Declaração 2)	Resumo na Declaração de Despesas por entidades	Diferenças
FCTL	Salários e Vencimentos	195 491	196 022	-531
	Bens e Serviços	283 297	295 201	-11 904
	Transferências	401 272	400 588	684
	Capital Menor	13 074	12 391	683
	Capital de Desenvolvimento	245 788	248 386	-2 598
	Despesas Contingência	9 502	9 406	96
	Total FCTL		1 148 424	1 161 992
FDCH	Bens e Serviços	23 435	23 780	-345
	Total (FCTL + FDCH)	1 171 859	1 185 772	-13 913

Fonte: Declaração 2 e Declaração de Despesa por entidades do RCGE de 2017.

Além das divergências entre mapas do RCGE, foram também identificadas discrepâncias entre os dados daquele documento e os valores registados no sistema de informação da execução orçamental (sistema *FreeBalance*), nomeadamente nos itens identificados no quadro abaixo, no qual se observa uma discrepância global na ordem dos 10,6 milhões de USD.

Quadro 30 – Divergências entre o RCGE e o sistema FreeBalance

Milhares de USD				
Código	Designação	Valor no RCGE (Declaração 2)	Valor no sistema <i>FreeBalance</i>	Diferenças
620	Deslocações Local	9 874	9 629	245
625	Deslocações ao Estrangeiro	8 414	8 358	56
651	Manutenção de Veículos	10 074	10 114	-40
700	Despesas Operacionais	30 134	34 177	-4 043
705	Serviços Profissionais	89 263	89 862	-599
710	Outros Serviços Diversos	30 613	36 790	-6 177
	Total	178 372	188 930	-10 558

Fonte: Declaração 2 do RCGE de 2017 e sistema *FreeBalance* (*Account Analysis Detail Report*).

Especificamente sobre os dados do quadro 30 foi solicitado ao Ministério das Finanças a justificação daquelas divergências, todavia até à elaboração deste RPCGE tal explicação não foi apresentada³⁷.

Recomendação 16

Que seja melhorada a consistência e a fiabilidade dos dados que materializam a prestação de contas por parte do Governo.

9.5 DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS CONSOLIDADAS

O RCGE de 2017 apresenta a Demonstração Financeira Consolidada de receitas e pagamentos, que inclui o FCTL, as APAs, os Municípios e o FDCH, a qual encontra-se reproduzida no quadro abaixo.

³⁷ O Pedido foi efetuado pelo ofício n.º TR/CContas/2018/349, de 12 de outubro. Em *email* de 19/10/2018 o Ministério das Finanças informou que iria responder à questão após analisar os dados com a equipa de informática, contudo até à data de elaboração deste documento não foi apresentada qualquer informação.

No entanto, atente-se que, conforme ficou referido no ponto 3.2, existem organismos cujo estatuto jurídico não os afasta do perímetro de consolidação, mas que, todavia, as respectivas contas não foram consolidadas na Conta Geral do Estado.

Quadro 31 – Demonstração Financeira Consolidada

Descrição	Milhões de USD		
	2017	2016	2015
RECEBIMENTOS			
Impostos	130,0	138,2	122,1
Imposto sobre comércio	74,1	76,9	65,7
Imposto sobre rendimentos e de retenção	52,1	58,7	53,3
Imposto sobre serviços	3,8	2,7	3,1
Assistência externa	-	-	-
Empréstimo	30,1	30,6	24,2
Receitas de capital			
Receitas de capital a partir do fundo petrolífero	1078,8	1244,8	1 278,5
Atividades Comerciais e outras receitas	55,4	57,1	51,8
Total dos Recebimentos	1 294,3	1 470,8	1 476,6
PAGAMENTOS			
Operações	514,6	553,4	596,6
Transferências	405,1	471,0	432,4
Despesas de capital	260,8	597,4	306,9
Pagamentos para Atividades Orçamentais	1 180,4	1 621,8	1 335,9
Componente de Todo Governo - principalmente ANATL	2,4	-	-
Liquidação de adiantamentos feitos em anos anteriores	0,9	0,7	1,2
Total dos Pagamentos	1 183,7	1 622,5	1 337,1
Aumento/(redução) de Dinheiro	110,6	-151,7	139,5
Dinheiro no Início de dia 1 de Janeiro do ano	137,9	289,6	150,2
Dinheiro no final do ano	248,5	137,8	289,6
Representado por:			
Dinheiro no banco	244,4	133,2	286,0
Avanços de dinheiro	3,7	4,8	4,3
Contas a receber	2,3	1,4	
Contas a pagar	-0,2	-0,2	
Garantias de desempenho pendentes	-1,8	-1,3	-0,7

Fonte: Demonstrações Financeiras Consolidadas do RCGE de 2017.

De acordo com aqueles dados os recebimentos consolidados totalizam 1.294,3 milhões de USD, e os pagamentos consolidados 1.183,7 milhões de USD. Observa-se assim que as diferenças entre os valores consolidados e os que resultam das declarações de receitas e despesas globais (vide nomeadamente o Quadro 26) são de menos 3,4 milhões de USD nos recebimentos e mais 11,8 milhões de USD nos pagamentos.

O saldo de tesouraria consolidado é da ordem dos 248,5 milhões de USD, valor que diverge em cerca de 212 mil USD do total dos saldos de tesouraria apurado no Quadro 32.

Em ambos os casos, tais diferenças poderão ser justificadas pelas operações de consolidação, todavia, o RCGE não apresenta qualquer informação acerca dessas operações, nem tão-pouco sobre a natureza dos procedimentos de consolidação que foram adotados.



TRIBUNAL DE RECURSO CÂMARA DE CONTAS

10. TESOURARIA DO ESTADO

A Tesouraria do Estado constitui um dos domínios de apreciação do relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado, nos termos do art.º 29.º, n.º 1, alínea e) da LOCC.

A tesouraria do Estado compreende a movimentação de fundos públicos, quer em execução do orçamento do Estado, quer através de operações específicas do Tesouro.

Consideram-se saldos de tesouraria do Estado, designadamente, os saldos em contas bancárias oficiais³⁸, os montantes de adiantamentos em dinheiro por regularizar a 31 de dezembro, as garantias pendentes àquela data, e outras contas a receber e a pagar.

De acordo com a informação constante das respetivas demonstrações financeiras apresentadas no RCGE, no final de 2017 o montante global dos saldos de tesouraria ascendia a 248,3 milhões de USD, a maior parte do qual provinha do FCTL, conforme evidencia o quadro abaixo.

Quadro 32 – Saldos de Tesouraria de 2017

Descrição do Saldo	Milhares de USD						Total 2017	Total 2016
	FCTL	APAs (sem FI)	FI	Municípios	FDCH			
Caixa no final do ano	188 029	24 485	22 235	12 197	1 359	248 305	137 807	
Representada por:								
Depósito em Contas Bancárias	183 257					183 257	133 181	
Saldos de caixa não especificados		24 015	22 235	12 180	1 359	59 788		
Adiantamentos em Dinheiro	3 700	1	0	7	0	3 707	4 745	
Contas a receber	3 029	0	0	11	0	3 040	1 351	
Contas a pagar	-171	0	0	0	0	-171	-171	
Garantias de desempenho pendentes	-1 786	0	0	0	0	-1 786	-1 299	
Ajuste do Ano Anterior	0	470	0	0	0	470	0	

Fonte: Demonstrações Financeiras Anuais de 2017 e 2016.

No entanto, observa-se que, à exceção do FCTL, as demais demonstrações financeiras das diversas entidades autónomas, apresentadas no RCGE, não especificam a natureza dos saldos de tesouraria existentes no final do ano³⁹, não identificando nomeadamente os valores existentes em contas bancárias.

Assim, estando inviabilizada a validação dos saldos bancários, por meio da análise dos respetivos extratos e reconciliações a 31 de dezembro, não é possível proceder à validação dos saldos de tesouraria daquelas entidades.

Recomendação 17

A Conta Geral do Estado deverá especificar a natureza dos saldos de tesouraria de todas as entidades contabilísticas.

³⁸ No Banco Central de Timor-Leste e junto de bancos comerciais. Em 2017 as entidades no perímetro da tesouraria do Estado disponham de 50 contas bancárias no BCTL (35 APAs, 12 Municípios, FDCH, FCTL e ainda uma conta do MdF para apoio direto ao orçamento).

³⁹ Os saldos são apresentados com a designação de “caixa no final do ano”, expressão que, apesar de poder ser errónea, tudo indica querer significar saldo de tesouraria. No quadro acima esses valores foram tratados como “saldos de caixa não especificados”.

Relativamente ao FCTL, o saldo da conta junto do BCTL, após reconciliação bancária, era de 183.070,5 mil USD, subsistindo assim uma diferença de 186,5 mil USD face ao valor dos depósitos acima identificado. No entanto, tal diferença poderá ser explicada por saldos existentes noutras contas bancárias, das quais não foi possível obter informação⁴⁰.

10.1 ADIANTAMENTOS EM DINHEIRO

Os designados adiantamentos em dinheiro efetuados nas contas do Estado podem assumir a forma de Fundo de Maneio ou a de simples Adiantamento por conta de despesas a realizar.

Cada uma daquelas modalidades dispõe de regras e procedimentos de atribuição e justificação próprios, introduzidos anualmente no diploma que regula a execução do orçamento do Estado. Para o ano 2017, tais normas constam, respetivamente, dos art.^{os} 21.^o e 22.^o do Decreto do Governo n.^o 1/2017, de 9 de janeiro, registando-se que, comparativamente ao ano anterior, foram introduzidos alguns aperfeiçoamentos no sentido de reforçar os controlos existentes.

Conforme se observa no quadro acima apresentado, os adiantamentos em dinheiro pendentes no final de 2017 atingiam um montante considerável, ultrapassando os 3,7 milhões de USD, registando-se ainda assim o facto de terem-se reduzido significativamente face ao ano anterior.

Neste contexto, é de referir que de acordo com relatório de monitorização aos Municípios, apresentado pela Direção Nacional de Pagamentos do Ministério das Finanças⁴¹, foram detetadas as seguintes situações que carecem atenção por parte do MdF:

- ✓ A maioria do pessoal de Finanças ainda não tem conhecimentos suficientes sobre sistema *FreeBalance*;
- ✓ Os oficiais de Finanças não compreendem devidamente como verificar o relatório de adiantamentos, nem como preparar e executar o registo diário (*Journal Voucher*) de adiantamentos;
- ✓ O pessoal de Finanças não produz os relatórios de *aquitance* de adiantamentos dentro dos prazos fixados, o que origina elevados montantes de adiantamentos pendentes;
- ✓ Não são elaborados atempadamente os ficheiros de controlo, em *Excel*, sobre os adiantamentos.

10.2 FLUXOS FINANCEIROS ENTRE INSTITUIÇÕES

Os levantamentos de Capital do Fundo Petrolífero são depositados na conta bancária do FCTL junto do BCTL. Posteriormente há lugar aos fluxos financeiros entre o FCTL e as contas dos restantes organismos, como sejam, as Agências Autónomas, os Municípios, o FDCH, ou ainda para outras entidades fora do perímetro orçamental.

⁴⁰ Apesar de terem sido solicitadas ao MdF as reconciliações bancárias necessárias à validação dos saldos bancários patentes nas demonstrações financeiras, no que se refere ao FCTL a documentação apresentada continha apenas a reconciliação da conta junto do BCTL.

⁴¹ "Relatório Monitorizasaun Munisípiu ba Datoluk, 6 Novembru to'o 20 Dezembru 2017".



TRIBUNAL DE RECURSO CÂMARA DE CONTAS

Em 2017 as movimentações mais significativas na tesouraria do Estado, dentro do perímetro orçamental, traduziram-se nos seguintes fluxos:

- ✓ Foram transferidos 1.078,8 milhões de USD para a conta do FCTL, provenientes do FP;
- ✓ Transferência do FCTL para o Fundo de Infraestruturas (223,7 milhões de USD);
- ✓ Transferências do FCTL para as APAs, excluindo o FI (104 milhões USD);
- ✓ Transferência do FCTL para o FDCH (22 milhões de USD);
- ✓ Transferência do FCTL para a RAEOA e ZEESM (171 milhões de USD);
- ✓ Transferências do FCTL para os Municípios (42 milhões de USD).

Relativamente às transferências efetuadas para entidades fora do perímetro orçamental, observa-se que o RCGE não apresenta qualquer informação relativa às mesmas. Contudo, através dos registos do *FreeBalance*, identifica-se como valor mais significativo a transferência de 11,9 milhões de USD para a Timor GAP, E.P.

Relativamente aos Serviços e Fundos Autónomos, também designados por APAs, observa-se que, tem vindo a crescer o número de entidades com aquele estatuto, e, conseqüentemente, o volume financeiro que lhes é afeto, registando-se em 2017 um acréscimo de quatro entidades relativamente ao ano anterior (CLN, AIAFAESA, CNEFP e INDMO).

É certo que alguns dos organismos autónomos detêm esse estatuto por imperativo constitucional, outros fundamentos de ordem legal, ou ainda razões de ordem técnica, não estando por isso esses aqui em questão.

Contudo, quanto ao demais, observa-se que, mesmo aqueles que possuem receitas próprias (em 2017 apenas nove organismos cobraram receitas), dependem quase totalmente das transferências orçamentais (a receita cobrada em 2017 representa, em média, apenas 15% da despesa dos organismos que têm receita).

A atribuição do regime de autonomia administrativa e financeira deveria revestir um caráter excecional, com fundamento em elementos de imperativo legal ou técnico. Fora dessas situações, tal atribuição deveria ser necessariamente sustentada em estudos prévios de viabilidade e sustentabilidade financeira.

No entanto, conforme tem vindo a ser referido em anteriores RPCGE, não existe um quadro legal que regule a criação e o funcionamento daquele tipo de entidades, pelo que se mantém a recomendação tecida nos anos anteriores.

Recomendação 18

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

11. ASSISTÊNCIA EXTERNA

No âmbito da assistência externa, o Estado beneficia de bens e serviços comprados em seu nome como resultado das contribuições efetuadas por terceiros. Embora beneficiem o Estado, tais contribuições não constituem receitas ou pagamentos em dinheiro do Governo.

De acordo com a informação divulgada no RCGE, os parceiros de desenvolvimento utilizam o Portal da Transparência da Ajuda para registrar as suas contribuições, as quais são por sua vez divulgadas nas demonstrações financeiras.

Segundo os dados apresentados⁴², em 2017 o valor da assistência externa atingiu um montante próximo dos 177 milhões de USD, evidenciando assim uma redução superior a 35 milhões face ao ano anterior.

Quadro 33 – Assistência Externa por Categoria

Milhares de USD					
Categoria de dotação	Instituições Bilaterais	Instituições Multilaterais	Total 2017	Total 2016	Variação
Salários e Vencimentos	5 618	3 919	9 538	8 960	578
Bens e Serviços	76 613	22 552	99 165	73 398	25 767
Capital Menor	1 271	658	1 929	8 302	-6 373
Capital de Desenvolvimento	16 759	692	17 451	26 326	-8 875
Montante Não Desagregado	37 425	11 175	48 600	95 166	-46 566
Total	137 687	38 997	176 684	212 152	-35 468

Fonte: Notas às Demonstrações Financeiras Consolidadas de 2017.

A maior parte da assistência externa proveio de instituições bilaterais, atingindo o respetivo montante 78% do total, sendo o restante contributo oriundo de instituições multilaterais.

Em termos de categorias da despesa, observa-se que o fornecimento de Bens e Serviços foi o principal meio de materialização da ajuda externa, correspondendo a 56% do valor global.

12. DÍVIDA E OUTRAS RESPONSABILIDADES DIRETAS DO ESTADO

12.1 DÍVIDA FINANCEIRA

O regime geral de constituição, emissão e gestão da dívida pública do Estado encontra-se regulado pela Lei n.º 13/2011, de 28 de setembro, a qual estabelece que o recurso ao endividamento público deve ser motivado pelas necessidades de financiamento geradas pela execução das tarefas prioritárias do Estado, relacionadas com a construção de infraestruturas estratégicas para o desenvolvimento do País.

Nos termos do art.º 5.º daquele regime, a dívida pública pode revestir a forma de:

- Contratos de Empréstimo ou Acordos de Financiamento;
- Títulos do Tesouro; e

⁴² Os dados constantes do RCGE divergem entre os dois mapas apresentados, totalizando 176.684 mil USD num dos mapas e 176.882 mil USD no outro mapa. Os dados são ainda ambíguos quanto ao momento a que se reporta a recolha da informação.



TRIBUNAL DE RECURSO CÂMARA DE CONTAS

- Certificados de Poupança.

Até à data a dívida pública de Timor-Leste tem revestido unicamente a forma de contratos de empréstimo ou acordos de financiamento.

A Lei n.º 13/2009, de 21 de outubro (LOGF), através do seu art.º 20.º, introduziu varias disposições que vieram robustecer o enquadramento orçamental da emissão e gestão da dívida pública pelo Estado.

De entre tais disposições, a norma do n.º 4 determina que todas as receitas obtidas através da contratação de empréstimos deverão ser transferidas para o FCTL, integrando-o e disponibilizando-as para o financiamento das despesas de acordo com o previsto na Lei do OE.

Contudo, observa-se que nem todos os acordos de empréstimo obedecem ao previsto naquela disposição, uma vez que alguns preveem que as entidades que concedem os empréstimos façam os desembolsos diretamente para as contas bancárias das entidades fornecedoras do Estado, como sejam, os empreiteiros no caso da execução de obras financiadas.

Este procedimento constitui uma exigência do financiador visando garantir que as verbas são diretamente aplicadas na finalidade para que foram contratadas, acabando por assegurar ao próprio Estado que esse financiamento não tem uma utilização diversa da prevista. Pelo que, embora contrarie a letra da referida norma, não diverge do seu principal objetivo, que é o de assegurar a aplicação da receita arrecadada através de empréstimos nas finalidades previstas.

Quanto à informação sobre a dívida constante do RCGE, observa-se que, relativamente aos contratos denominados em moeda estrangeira, não é fornecida informação sobre o valor dos contratos nem dos desembolsos ocorridos na respetiva moeda, sendo apresentado apenas o contravalor em USD.

A informação relativa à dívida apresenta ainda outras insuficiências, como seja o facto de não identificar os juros e outros encargos da dívida suportados no ano, questões que se encontram detalhadas nos pontos subsequentes.

12.1.1 CARATERIZAÇÃO DOS EMPRÉSTIMOS CONTRAÍDOS

Os contratos de empréstimo celebrados pela RDTC até à data visam fundamentalmente o financiamento de infraestruturas, mormente a construção de estradas.

Conforme se observa no quadro abaixo, a maior parte dos financiamentos são concedidos pelo *Asian Development Bank* (ADB), seguido pelo *World Bank* (WB) e pela *Japan International Cooperation Agency* (JICA).

A moeda predominante nos financiamentos contratados é o dólar americano (USD), existindo, contudo, uma significativa exposição em moeda estrangeira, designadamente, em *Special Drawing Right* (SDR), com cinco contratos, e ainda um contrato em ienes japoneses (JPY).

Quadro 34 – Características dos Empréstimos Contraídos

Financiador	Contrato	Data de celebração do contrato	Data de efetivação do contrato	Montante (Divisa)	Duração (em anos)	Período Carência (em anos)	Primeira amortização	Última amortização
JICA	TLS-P1	19.03.2012	19.07.2012	5.278.000.000 (JPY)	30	10	20.03.2022	20.03.2042
	2857 (OCR)	02.05.2012	02.08.2012	30.850.000 (USD)	25	5	15.09.2017	15.03.2037
	2858 (SFR)	02.05.2012	02.08.2012	5.905.000 (SDR)	32	8	15.09.2020	15.03.2044
	3020 (OCR)	18.11.2013	18.02.2014	40.000.000 (USD)	25	5	15.04.2019	15.10.2038
ADB	3021 (SFR)	18.11.2013	18.02.2014	6.672.000 (SDR)	25	5	15.04.2019	15.10.2038
	3181 -TIM	24.06.2015	24.09.2015	11.780.000 (USD)	20	5	15.09.2019	15.03.2039
	3341-TIM	04.03.2016	04.06.2016	53.000.000 USD)	25	5	15.04.2021	15.10.2040
	3342-TIM	04.03.2016	04.06.2016	16.574.000 (SDR)	25	5	15.04.2021	15.10.2040
	3456 -TIM	22.12.2016	22.03.2017	35.467.000 (SDR)	20	5	15.03.2022	15.09.2042
WB-AID	5303-TL	18.11.2013	18.02.2014	25.000.000 (USD)	25	5	15.03.2019	15.09.2038
WB-BIRD	8290-TL	18.11.2013	18.02.2014	15.000,000 (USD)	28	8	15.03.2022	15.09.2041
WB-AID	6012-TL	07.06.2017	07.11.2017	26.000.000 (SDR)	20	5	15.03.2022	15.03.2042

Fonte: Contratos de empréstimo celebrados.

Dado o facto de todos os empréstimos contraídos terem beneficiado de um período de carência relativamente longo, as respetivas amortizações não têm ainda implicado um significativo esforço para as finanças públicas, tendo a primeira amortização ocorrido apenas em 2017 (contrato ADB 2857).

Observa-se, no entanto, que esse esforço será considerável a partir de 2019, já que nesse mesmo ano quatro contratos entram em período de amortização, e até 2022 todos os demais contratos entrarão igualmente em fase de amortização.

12.1.2 OBSERVÂNCIA DOS LIMITES DO ENDIVIDAMENTO

Em consonância com o disposto no art.º 20.º da LOGF e no art.º 3.º do Regime da Dívida Pública, a Lei que aprovou o OGE para 2017, no seu art.º 6.º, estabeleceu o limite máximo de endividamento, fixando-o em 500 milhões de USD, com um prazo máximo de 40 anos.

Em 2017 o Governo apenas assinou um acordo de empréstimo, com o Banco Mundial, no valor de 26 milhões de SDR (correspondendo a cerca de 36 milhões de USD, à data do contrato)⁴³, o que representou uma execução de 35% do montante orçamentado.

O contrato de empréstimo assinado tem por finalidade o financiamento de infraestruturas estratégicas para o desenvolvimento do país, mormente estradas.

Quadro 35 – Observância dos Limites de endividamento

Ano	Limite de endividamento autorizado	Valor do desembolso orçamentado	Valor Contratado	Milhões de USD	
				Contratação acumulada	Valor dos desembolsos realizados
2012	160,0	43,1	103,3	103,3	0,0
2013	223,5	43,6	90,0	193,3	6,3
2014	270,0	31,1	0,0	193,3	15,8
2015	300,0	70,0	11,8	205,1	24,2
2016	850,0	107,0	125,9	330,9	30,6
2017	500,0	101,8	36,0	367,0	30,3

Fonte: OGE 2012-2017 e RCGE 2012-2017.

Obs: Para os contratos em moeda estrangeira, os valores em USD referem-se à data de assinatura.

⁴³ Este contrato foi visado pela Câmara de Contas.



**TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS**

Observa-se que o valor acumulado dos empréstimos contratados atinge cerca de 367 milhões de USD, no entanto, o montante global dos desembolsos ronda os 107 milhões de USD, resultando evidente que os montantes que têm vindo a ser contratados estão muito acima das efetivas necessidades de financiamento.

Importa referir que, uma vez que a efetivação dos desembolsos está diretamente dependente da execução física dos projetos associados aos empréstimos, a ocorrência de atrasos na execução desses projetos afeta a execução dos contratos de empréstimo. Tais atrasos levam o Estado a incorrer em encargos financeiros, na medida em que a generalidade destes empréstimos implica o pagamento de taxas de compromisso sobre as verbas não levantadas.

12.1.3 DESEMBOLSOS EM 2017

Os dados apresentados no Relatório sobre a CGE não procedem à necessária especificação dos desembolsos ocorridos, identificando-os apenas como utilizações no ano.

No entanto, a informação adicional solicitada ao MdF leva a concluir-se que os montantes identificados como utilizações incluem, quer os valores desembolsados para pagamentos no âmbito dos projetos, quer as despesas com juros e outros encargos, que estarão a ser satisfeitos também através de desembolsos do capital mutuado, conforme se identifica no quadro abaixo.

Quadro 36 – Desembolsos dos Empréstimos em 2017

Financiador / Contrato	Desembolsos		Total por Financiador
	Projeto	Juros e encargos	
ADB 2857 - Loan Project	0,00	229 112,62	
ADB 2858 - Loan Project	198 009,56	36 652,09	
ADB 3020 - Loan Project	3 065 762,32	215 710,24	
ADB 3021 - Loan Project	1 331 554,83	101 164,62	17 545 624,63
ADB 3181 - Loan Project	1 237 072,44	46 973,65	
ADB 3341 - Loan Project	4 447 379,83	86 444,57	
ADB 3342 - Loan Project	1 945 785,70	2 926,27	
ADB 3456 - Loan Project	4 601 075,89	0,00	
WB IDA 5303- Loan Project	9 141 596,42	0,00	
WB IBRD 8290 - Loan Project	971 718,90	1 826,12	10 331 631,32
WB IBRD 6012 - Loan Project	216 489,88	0,00	
JICA - TLS-P1 Nippon	2 355 084,19	77 616,23	2 432 700,42
Total de desembolsos	29 511 529,96	798 426,41	30 309 956,37

Fonte: Informação fornecida pelo MdF.

Assim o montante total das utilizações dos empréstimos em 2017 atingiu 30,3 milhões de USD, sendo 29,5 milhões relativos aos pagamentos efetuados diretamente aos fornecedores e o remanescente para satisfazer os juros e outros encargos contratuais.

12.1.4 JUROS E OUTROS ENCARGOS

Nos termos do art.º 45.º, n.º 2, al. g), da LOGF, o Relatório sobre a CGE deve conter informação acerca do pagamento de juros sobre a dívida contraída pelo Governo e o reembolso da mesma.

Em sentido idêntico, o art.º 6.º do Regime da Dívida Pública, dispõe que o pagamento dos juros e a amortização do capital relativo à dívida pública são assegurados pelas receitas inscritas anualmente do orçamento geral do Estado.

Contudo, conforme decorre do referido no ponto anterior, os dados do RCGE de 2017 não identificam quaisquer montantes relativos ao pagamento de juros e de outros encargos associados aos empréstimos, nomeadamente as taxas de compromisso. Refira-se, por comparação, que o RCGE de 2016 apresentava essa informação.

Recomendação 19

O Relatório sobre a CGE deverá identificar os juros e outros encargos com o serviço da dívida, em obediência ao art.º 45.º, n.º 2, al. g), da LOGF.

Acresce que, apesar de ter sido possível conhecer o valor dos juros e outros encargos através da informação adicional fornecida pelo MdF, na verdade a mesma também não destrinça juros de outros encargos, tratando esses valores de modo agregado.

Por outro lado, a análise dos dados do RCGE suscita fundadas dúvidas quanto à forma como estarão a ser contabilizadas aquelas despesas, visto que a rubrica de despesa “pagamentos de juros e empréstimos” não apresenta qualquer registo⁴⁴.

Importa por isso aqui salientar que a execução orçamental deve obedecer ao princípio da não compensação, inscrito no art.º 5.º da LOGF, do qual não estão isentas as operações sobre a dívida, as quais deverão por isso conformar-se ao mesmo.

12.1.5 Dívida Pública a 31 de Dezembro de 2017

O quadro que segue apresenta o panorama global da movimentação da dívida registada em 2017, assim como a posição do endividamento a 31 de dezembro.

Quadro 37 – Variação da Dívida em 2017

Empréstimo	Moeda	Valores em USD				Montante em moeda estrangeira a 31/12/2017	Taxa de câmbio a 31/12/2017	Perdas / (Ganhos) Cambiais (em USD)	Dívida real a 31/12/2017 (em USD)
		Dívida a 01/01/2017	Utilizações em 2017	Amortização em 2017	Dívida a 31/12/2017				
ADB - 2857	USD	30 297	229	253	30 273				30 273
ADB - 2858	SDR	7 680	235		7 915	5 885	1,42413	466	8 381
ADB - 3020	USD	8 806	3 281		12 087				12 087
ADB - 3021	SDR	4 472	1 433		5 905	4 356	1,42413	299	6 204
ADB - 3181	USD	1 219	1 284		2 503				2 503
ADB - 3341	USD	36	4 534		4 570				4 570
ADB - 3342	SDR		1 949		1 949	1 374	1,42413	8	1 957
ADB - 3456	SDR		4 601		4 601				4 601
Total ADB		52 510	17 546	253	69 803	11 615		772	70 576
WB 5303	USD	15 594	9 141		24 735				24 735
WB IBRD 8290	USD	43	974		1 017				1 017
WB IDA 6012	SDR		216		216	153	1,42413	2	218
Total WB		15 637	10 331		25 968	153		2	25 970
JICA TLS P1	JPY	7 319	2 433		9 752	1 121 258	112,93	177	9 929
Total Global		75 466	30 310	253	105 523			951	106 474

Fonte: RCGE de 2017 e informação fornecida pelo MdF.

⁴⁴ Sobre esta matéria vide o referido no ponto seguinte relativamente à amortização do empréstimo.



TRIBUNAL DE RECURSO CÂMARA DE CONTAS

Refira-se que os mapas referentes à dívida constantes do RCGE, assim como a informação adicional fornecida pelo MdF, apresentam o empréstimo “ADB-3456” como sendo denominado em USD. Contudo, o respetivo contrato revela que aquele empréstimo é denominado em SDR⁴⁵.

Em resultado daquele equívoco, os referidos mapas não apresentam o valor do empréstimo em moeda estrangeira nem procedem ao apuramento dos ganhos ou perdas cambiais (campos a sombreado no quadro acima). Consequentemente, o montante apurado para dívida real a 31/12/2017 não deverá estar totalmente correto (contudo, atendendo à variação cambial dos outros contratos em SDR, o montante do erro não deverá ser muito significativo)⁴⁶.

Em 2017 registou-se a primeira amortização do empréstimo ADB-2857, no montante de 253 mil USD, sendo igualmente a primeira no conjunto dos empréstimos existentes.

Quanto à contabilização deste pagamento, observa-se que (conforme já referido no ponto anterior) a rubrica de despesa “pagamentos de juros e empréstimos” (Declaração 2) não apresenta qualquer registo, não contendo sequer previsão orçamental.

Tendo sido questionados os serviços do MdF acerca desta matéria, a resposta foi no sentido de que aquelas despesas terão sido contabilizadas em transferências, como subvenções públicas (código 7221).

Conclui-se assim que, quer na previsão orçamental, quer na execução daquelas despesas, não foi observado o princípio da especificação, prescrito pelo art.º 7.º, n.º 1, da LOGF.

Recomendação 20

A previsão e a execução orçamental deverão obedecer ao princípio da especificação, conforme determina o art.º 7.º da LOGF.

A variação do valor global da dívida em 2017 foi na ordem dos 30,1 milhões de USD, o que representa um crescimento próximo de 40% face ao ano anterior.

O valor real da dívida a 31/12/2017 totalizava cerca de 106,5 milhões de USD, tendo o mesmo sido afetado por uma perda cambial superior a 950 mil USD⁴⁷.

Note-se que os referidos ganhos ou perdas cambiais não representam fluxos de caixa, tendo aqueles dados apenas valor informativo, para efeitos de reavaliação da dívida em moeda estrangeira à data de referência das demonstrações financeiras. O impacto das variações cambiais só se materializará no momento da amortização da dívida, em função do câmbio que vigorar à data.

12.1.6 CONTA CORRENTE DOS EMPRÉSTIMOS

O quadro abaixo representa a situação global de todos os contratos de empréstimo vigentes, nomeadamente as utilizações do ano e os fundos disponíveis em 31 de dezembro.

⁴⁵ Concretamente, 35.467.000 SDR, que à data do contrato correspondiam a 49.650.000 USD.

⁴⁶ Dado o facto de não haver informação do montante das utilizações em SDR, não foi possível à CdC apurar o valor correto.

⁴⁷ A leitura destes valores deverá ter em conta as ressalvas que decorrem do atrás referido quanto à falta de exatidão dos valores apurados.

Quadro 38 – Conta Corrente dos Empréstimos

Milhares de USD						
Empréstimo	Moeda	Valor do contrato (em USD)	Fundos disponíveis em 31/12/2016	Utilizações em 2017	Perdas / (Ganhos) Cambiais (em USD)	Fundos disponíveis em 31/12/2017
ADB - 2857	USD	30 850	553	229		324
ADB - 2858	SDR	9 150	1 049	235	785	29
ADB - 3020	USD	40 000	31 194	3 281		27 913
ADB - 3021	SDR	10 000	5 343	1 433	612	3 298
ADB - 3181	USD	11 780	10 561	1 284		9 277
ADB - 3341	USD	53 000	52 964	4 534		48 430
ADB - 3342	SDR	23 220	23 220	1 949	(376)	21 647
ADB - 3456	SDR	49 650	49 650	4 601		45 049
Total ADB		227 650	174 534	17 546	1 021	155 967
WB 5303	USD	25 000	9 406	9 141		265
WB IBRD 8290	USD	15 000	14 957	974		13 983
WB IDA 6012	SDR	36 026	0	216	(999)	36 809
Total WB		76 026	24 363	10 331	(999)	51 057
JICA TLS P1	JPY	63 285	55 166	2 433	15 925	36 808
Total Global		366 961	254 063	30 310	15 947	243 832

Fonte: RCGE de 2017 e informação fornecida pelo MdF.

Note-se que, pela mesma razão identificada no ponto anterior, não foram apurados os ganhos ou perdas cambiais relativamente ao empréstimo “ADB-3456” (campos a sombreado no quadro acima). Por conseguinte, o valor apurado para os fundos disponíveis a 31/12/2017 não deverá estar totalmente correto (para maior detalhe vide o referido no ponto anterior).

O valor dos fundos disponíveis no final do ano anterior (254,1 milhões de USD) foi reforçado em 36 milhões de USD pelo empréstimo contraído em 2017, tendo, por outro lado, as utilizações do ano reduzido os fundos em 30,3 milhões de USD e as perdas cambiais em 15,9 milhões, fixando-se assim os fundos disponíveis no final de 2017 em 243,8 milhões de USD.

Regista-se assim que o montante de fundos disponíveis no final de 2017 representava cerca de 66% do valor global dos empréstimos contratados. Tendo em atenção a maturidade dos contratos, tal significa que o volume de crédito que tem vindo a ser contratado está muito acima das efetivas necessidades de financiamento.

Neste particular importa referir que, na medida em que a maior parte daqueles contratos prevê o pagamento de uma taxa de compromisso sobre o capital não levantado, a existência de um elevado volume de fundos não utilizados implica um custo financeiro supérfluo.

12.2 DÍVIDA NÃO FINANCEIRA

De acordo com a informação apresentada pelo Relatório da CGE (Nota 15), no final de 2017 a dívida não financeira atingia quase 29,3 milhões de USD, tendo a composição evidenciada no quadro abaixo⁴⁸.

⁴⁸ Os dados do orçamento final e da execução orçamental foram retirados da Declaração de Despesas por Entidade, a qual apresenta divergências com a Declaração 2, conforme se encontra referido no ponto 9.4.



**TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS**

Quadro 39 – Dívida Não Financeira

Entidades	Orçamento Final	Execução Orçamental	Taxa Execução	Dívida Não Financeira	Milhares de USD	
					Motivo não pagamento	Outros
					Insuficiência de Dotação	
Parlamento Nacional	17 696 000	11 580 283	65%	64		x
Ministério do Turismo	6 342 545	3 829 927	60%	336		x
MCIA	7 853 000	7 029 256	90%	38		x
MAE	11 777 000	10 520 499	89%	523		x
Gab. Apoio ao Primeiro Ministro	2 828 000	2 705 563	96%	169	x	
Uni. Missão TIA-GT (Defesa)	996 300	884 856	89%	13		x
Presidência do CdM	293 000	277 430	95%	973	x	
MSS	162 346 001	149 786 455	92%	362		x
Ministério da Educação	87 594 433	83 771 900	96%	2 612		x
PNTL	5 373 931	5 356 303	100%	632	x	
F-FDTL	9 322 000	8 984 923	96%	578		x
MAP	16 192 405	14 497 301	90%	115		x
MDRI	877 000	738 173	84%	18 780		x
Primeiro Ministro	7 303 600	7 044 103	96%	1 611		x
Ministério da Defesa e Segurança	25 899 000	24 503 866	95%	420		x
PDHJ	1 616 360	1 313 617	81%	23		x
MNEC	22 227 246	22 029 698	99%	502	x	
Total da Administração Direta				27 751		
AIFAESA	417 000	334 625	80%	13		x
CAC	1 440 000	1 098 490	76%	4		x
SEIGIS (SEPI)	1 520 000	1 468 433	97%	12		x
PGR	4 127 926	3 174 334	77%	67		x
CNA	1 786 000	1 621 861	91%	4		x
ANAA	175 560	156 361	89%	1		x
GFM	1 200 000	1 126 721	94%	9		x
Laboratório Nacional	2 004 546	1 007 259	50%	721		x
ANC	1 330 000	963 703	72%	322		x
Tradeinvest	1 250 000	1 134 961	91%	2		x
Aportil	4 202 000	3 894 265	93%	130		x
SEJT	-	-	-	12		
CNE	10 146 000	9 985 409	98%	5		x
Tribunal de Recurso	4 353 000	3 338 385	77%	24		x
SAMES	8 029 780	7 947 949	99%	8		x
AMRT	963 000	926 319	96%	34		x
CNR	691 000	669 724	97%	16		x
Total das Agencias Autónomas				1 383		
Aileu	32 800	28 164	86%	22		x
Lautem	25 900	18 088	70%	116		x
Total dos Municípios				138		
Total Global				29 272		

Fonte: Relatório da Conta Geral do Estado de 2017.

A maior parte do montante em dívida era referente à aquisição de Bens e Serviços, que atingia cerca de 27,6 milhões de USD (94% do total), sendo o remanescente respeitante a Capital de Desenvolvimento (1,7 milhões de USD).

A dívida da responsabilidade da Administração Direta, na ordem dos 27,8 milhões de USD, representava aproximadamente 95% do montante global em dívida.

Observa-se que, apesar da persistência daqueles montantes por pagar no final do ano, a maior parte das entidades acima identificadas detinham dotação orçamental suficiente para liquidar as respetivas dívidas, contudo, o Relatório da CGE não fornece informação acerca das razões que motivaram a não liquidação atempada das mesmas.

Importa ainda registar que o mapa da dívida não financeira, constante da Nota 15 do RCGE, na parte referente às Agencias Autónomas, apresenta uma entidade denominada “SEJT” com uma dívida de 12 mil USD. Contudo, tal entidade não tem existência legal enquanto órgão autónomo, não se compreendendo por isso aquela situação uma vez que o RCGE não adianta qualquer explicação para a mesma.

Por outro lado, observa-se que o referido mapa não apresenta o Fundo de Infraestruturas, o que leva a supor que aquela entidade não tinha quaisquer valores em dívida no final de 2017. Contudo, o levantamento efetuado à situação de um determinado conjunto de contactos, identificados no âmbito de uma auditoria em curso, leva a concluir-se que aquela informação não é fidedigna.

O conjunto de contratos em questão, num total de 128, pertencentes ao FI, todos assinados por ajuste direto, maioritariamente em agosto e setembro de 2017, atinge um montante global de 287,8 milhões de USD.

Da análise efetuada à informação solicitada à ADN, SGP e MOP, resulta que o conjunto de recomendações de pagamento emitidas pela ADN em 2017, relativamente àquele conjunto de contratos, totalizava 23,2 milhões de USD.

Desse conjunto das recomendações de pagamento, emitidas em 2017, foram pagos no próprio ano cerca de 10,3 milhões de USD, resultando assim que o montante de recomendações de pagamento por liquidar no final do ano, no âmbito referido conjunto de contratos, totalizava 12,9 milhões de USD.

Por conseguinte, aquele montante de 12,9 milhões de USD deveria encontrar-se refletido na dívida não financeira no Relatório da CGE de 2017, o que não ocorre, concluindo-se assim que a dívida não financeira reportada naquele Relatório encontra-se subavaliada.

13. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

As limitações existentes ao nível dos recursos financeiros e de capacitação dos recursos humanos na gestão de contratos e ativos por parte das entidades públicas têm levado muitos países a implementar programas de Parcerias Público-Privadas (PPP's), como forma de viabilizar elevados investimentos em projetos de infraestrutura e de melhorar a eficiência na prestação de serviços públicos.

Timor-Leste iniciou a regulamentação daquele tipo de parcerias com a aprovação do Regime Jurídico das Parcerias Público-Privadas, através do DL n.º 42/2012, de 7 de setembro, posteriormente alterado pelo DL n.º 2/2014, de 15 de janeiro, e regulamentado pelo DL n.º 8/2014, de 19 de março.

Com o DL n.º 43/2015, de 28 de dezembro, foi aprovado o Regime Jurídico da Parceria Público-Privada para o Porto de Tibar, o qual estabeleceu um enquadramento jurídico



TRIBUNAL DE RECURSO CÂMARA DE CONTAS

especificamente aplicável à atribuição pelo Estado a um parceiro privado da concessão para a conceção, construção, financiamento, execução, exploração e gestão do Porto de Tibar.

Em junho de 2016 foi assinado, entre o Governo de Timor-Leste e o consórcio Timor Port, S.A., o contrato de PPP para o Porto de Tibar⁴⁹, consistido numa concessão por 30 anos, com a possibilidade de renovação por períodos de até 10 anos.

As responsabilidades financeiras assumidas pelo Estado foram de 129,5 milhões USD (contribuição do Governo de 47% do custo total do projeto – *Viability Gap Funding*), montante que foi depositado numa conta de garantia (*escrow account*) junto de um agente independente, devendo a verba ser liberada consoante as fases de construção do porto, cujo período previsto de execução é de cerca de 3 anos.

O depósito na conta *escrow* foi efetuado, em 2016, através de um acordo firmado entre o Estado e o *United Overseas bank* (UOB) de Singapura. Nos termos daquele acordo os levantamentos da conta *escrow* têm de ser autorizadas pelo engenheiro independente nomeado conjuntamente pelo Governo e pela Concessionária.

O saldo da conta *escrow* gera juros a favor do Estado, sendo deduzidos daqueles os custos de gestão da conta por parte do Banco. Os juros remanescentes serão transferidos para o Fundo de Infraestruturas, mas somente após a conclusão do projeto e o encerramento da conta.

De acordo com a informação constante do Relatório da CGE, os juros creditados naquela conta, em 2017, foram da ordem dos 2 milhões de USD.

Relativamente à evolução registada em 2017, o Relatório da CGE não apresenta qualquer informação acerca da execução do projeto, nomeadamente quanto ao cumprimento da respetiva calendarização.

14. PATRIMÓNIO DO ESTADO

De acordo com a LOCC, art.º 29.º, n.º 1, al. c), no Relatório e Parecer sobre a CGE a Câmara de Contas aprecia o inventário e o balanço do património do Estado, bem como as alterações patrimoniais.

A LOGF, no seu art.º 45.º, n.º 3, al. g), determina que o Relatório sobre a CGE deve conter informação acerca da “*contabilidade dos activos no final do ano financeiro, incluindo o valor patrimonial dos imóveis e outros bens do Estado*”.

O património do Estado compreende os ativos financeiros e não financeiros. Os ativos financeiros incluem, nomeadamente, às participações de capital em sociedades públicas ou privadas e os créditos concedidos a terceiros.

O Relatório sobre a CGE de 2017 não apresenta qualquer informação acerca da valorização das participações de capital, assim como sobre o montante dos créditos concedidos a terceiros.

⁴⁹ O contrato foi sujeito ao Visto Prévio da Câmara de Contas.

Não obstante, observa-se a existência de informação correlacionada, inserida na Declaração 1, quando apresenta uma estimativa de receita proveniente de “lucros, dividendos e ganhos”, no montante de 759 mil USD, a qual, porém, não teve qualquer execução.

Recomendação 21

O Relatório sobre a CGE deverá apresentar informação acerca da carteira de ativos financeiros detidos pelo Estado, nomeadamente as participações sociais e os créditos concedidos a terceiros, em obediência ao disposto no art.º 45.º, n.º 3, al. g), da LOGF.

Os ativos não financeiros referem-se ao património imóvel e aos bens móveis do Estado.

À semelhança do ocorrido nos anos anteriores, o Relatório sobre a CGE de 2017 também não apresenta quaisquer dados acerca do património imóvel ou sobre os bens móveis do Estado.

Os únicos dados constantes do RCGE associados ao património prendem-se unicamente com as receitas e despesas do exercício relacionadas com bens móveis e imóveis. Neste contexto identificam-se, nomeadamente:

- Despesas com a aquisição de veículos, na ordem dos 3,3 milhões de USD;
- Receitas relativas a taxas de terrenos e propriedades, cerca de 3,9 milhões de USD;
- Receitas de bens leiloados, no valor de 1 milhão de USD.

No âmbito do acompanhamento das recomendações formuladas em anos anteriores, pela CdC, foi solicitado ao Ministério das Finanças informação acerca das medidas adotadas neste âmbito. Os dados apresentados consistem numa lista recapitulativa de bens Estado em boas condições⁵⁰, da responsabilidade da Direção Nacional de Monitorização e Gestão do Património de Estado, com referência a novembro de 2017.

A referida listagem traduz-se na quantificação do total de bens móveis existentes em cada organismo público, sendo que o património total nela identificado consiste em: 4.027 viaturas, 7.803 motorizadas, 35.695 equipamentos informáticos e 11.893 equipamentos diversos.

A mesma lista identifica ainda um conjunto de bens do Estado sujeitos a leilão (1019 viaturas, 703 motorizadas e 158 equipamentos informáticos), contudo não especifica se os mesmos já haviam sido alienados ou se apenas estavam em condições de o ser.

Em síntese, à semelhança do referido nos pareceres anteriores, dada a 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.

A inventariação do património constitui uma condição de base, essencial, para possibilitar que aquele possa ser gerido de modo racional.

Assim, reitera-se o que foi recomendado nos RPCGE de 2012 a 2016.

⁵⁰ “Rekapitulasun Geral Patrimonio do Estado Kondisaun Diak”.



TRIBUNAL DE RECURSO CÂMARA DE CONTAS

Recomendação 22

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 no art.º 45.º, n.º 3, al. g), da LOGF.

15. ÓRGÃOS DE CONTROLO INTERNO

De acordo com o disposto no artigo 10.º da LOCC, os órgãos e serviços de controlo interno das entidades que estão sujeitas à jurisdição e controlo financeiro da CdC têm um especial dever de colaboração com a CdC, o que compreende, nomeadamente, a obrigação de:

- Comunicar à CdC os seus programas e relatórios de atividades;
- Enviar os relatórios das suas ações, sempre que contenham matéria de interesse para a CdC, concretizando as situações geradoras de eventuais infrações financeiras.

Apesar do facto de os referidos órgãos estarem vinculados àquelas obrigações legais, observa-se que, em 2017, nenhum dos órgãos de controlo interno do Estado deu cumprimento às normas em apreço.

Note-se que esta situação é recorrente relativamente aos anos anteriores, tendo inclusive a CdC, em 2016, procedido ao envio de uma circular aquelas entidades no sentido de darem cumprimento à referida obrigação legal⁵¹. Porém, conclui-se que, apesar desse alerta, as entidades continuam a não dar cumprimento às referidas normas.

Recomendação 23

Os Órgãos de Controlo Interno das entidades do Estado devem remeter à CdC os seus Planos e os Relatórios, nos termos do disposto no artigo 10.º da LOCC.

16. CONCLUSÕES

Tendo por base os resultados da análise efetuada à CGE de 2017, destacam-se as seguintes conclusões, que sintetizam os principais aspetos das matérias expostas ao longo do presente documento:

Processo Orçamental

1. A proposta de orçamento para 2017 foi submetida pelo Governo dentro do prazo legal, tendo o orçamento entrado em vigor a 1 de janeiro de 2017 (cfr. o ponto 2.1).
2. O orçamento aprovado foi da ordem dos 1.386,8 milhões de USD, valor que se manteve inalterado no orçamento final, sendo consideravelmente inferior ao do ano anterior (cfr. o ponto 2.2).
3. O Défice Fiscal aprovado no orçamento foi de 1.180,6 milhões de USD, valor que apesar de significativo representou uma melhoria face ao ano anterior (cfr. o ponto 2.2).

⁵¹ Por essa altura desaseis entidades apresentaram informação acerca das atividades desenvolvidos pelos gabinetes de controlo interno.

4. O Governo foi autorizado a proceder a levantamentos do Fundo Petrolífero até 1.078,8 milhões de USD, dos quais, 597,1 milhões acima do Rendimento Sustentável Estimado (RSE) (cfr. o ponto 2.3).
5. No período entre 2007 e 2017, o montante acumulado dos levantamentos do FP acima do RSE atinge 3.451 milhões de USD (cfr. o ponto 2.3).
6. As alterações ao orçamento da despesa resultaram num reforço da despesa de capital, em 7,1 milhões de USD, em detrimento da Despesa Corrente (cfr. os pontos 2.2 e 2.4).
7. O decreto de execução orçamental não foi publicado na versão eletrónica do Jornal da República, o que contraria o art.º 1.º, n.º 2, da Lei n.º 1/2002, de 7 de agosto, bem como, o disposto no art.º 11.º da LOGF (cfr. o ponto 2.5).

Prestação de Contas

8. O Relatório sobre a Conta Geral do Estado (RCGE) de 2017 foi submetido à Câmara de Contas a 1 de agosto de 2018, um dia após o prazo legal (cfr. o ponto 3.1).
9. O RCGE de 2017 não foi objeto de publicação, o que viola o art.º 5º, n.º 2, al. p), da Lei 1/2002, de 7 de agosto, e ainda o princípio da publicidade, inscrito no art.º 11.º da LOGF (cfr. o ponto 3.1).
10. O RCGE de 2017 não foi acompanhado de todos os elementos necessários, estando em falta, nomeadamente, informação acerca do ativo e passivo do Estado, assim como, os mapas detalhados da execução orçamental (cfr. o ponto 3.1).
11. O RCGE de 2017 excluiu do perímetro de consolidação duas entidades cuja natureza é a de institutos públicos, pelo que, as respetivas contas deveriam ter sido consolidadas na Conta Geral do Estado (cfr. o ponto 3.2).
12. As demonstrações financeiras consolidadas constantes do RCGE de 2017 não incluem a Conta da RAEOA e ZEESM, sem que exista fundamento legal para tal exclusão do perímetro de consolidação da Conta Geral do Estado (cfr. o ponto 3.2).
13. Do universo de cinquenta e oito entidades autónomas existentes em 2017, apenas seis procederam à prestação de contas a que estão obrigadas pela LOCC (cfr. o ponto 3.3).

Receita

14. O OGE para 2017 previu uma receita total de 1.414,4 milhões de USD, correspondendo 1.106,3 milhões à receita do Fundo Petrolífero, 206,2 milhões a Receitas Domésticas e 101,8 milhões a empréstimos (cfr. o ponto 4.2).
15. Os levantamentos do Fundo Petrolífero foram autorizados até 1.078,8 milhões de USD, ou seja, apenas 27,5 milhões de USD abaixo da respetiva receita estimada para o exercício (cfr. o ponto 4.2).
16. A receita arrecadada pelo FCTL em 2017 atingiu o montante global de 1.297,7 milhões de USD, correspondendo a uma execução de 93,6% da estimativa (cfr. o ponto 4.3).
17. A execução da Receita Doméstica atingiu 188,8 milhões de USD, ou seja, 91,6% da estimativa, tendo a Receita Não Fiscal superado a respetiva previsão, enquanto a Receita Fiscal ficou em 87,1% do valor estimado (cfr. o ponto 4.3).



**TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS**

18. A estrutura da receita é dominada pelos levantamentos do FP, que representaram 83,1% do total, enquanto a Receita Fiscal correspondeu a apenas 10%, sendo que o total da Receita Doméstica não foi além de 14,6% da receita global (cfr. o ponto 4.3).
19. Em 2017, a Receita Fiscal representou 69% da Receita Doméstica, tendo diminuído cerca de 15,5 milhões de USD face ao ano anterior (cfr. o ponto 4.3.1).
20. À semelhança dos anos anteriores, o OGE não apresentou a estimativa das receitas não arrecadadas em resultado da atribuição de benefícios fiscais e não fiscais, não obedecendo assim ao disposto na LOGF (cfr. o ponto 4.3.1.1).
21. A cobrança de Receita Fiscal atingiu 130 milhões de USD, o que correspondeu a uma execução de 87% do valor estimado (cfr. o ponto 4.3.1.2).
22. Os Impostos Sobre Mercadorias (74,1 milhões de USD) representaram 57% da Receita Fiscal cobrada em 2017, sendo o mais significativo o Imposto sobre o Consumo (41,5 milhões de USD) (cfr. o ponto 4.3.1.2).
23. As Receitas Não Fiscais ascenderam a 58,8 milhões de USD, evidenciando um aumento de 7% face ao ano anterior (cfr. o ponto 4.3.1.3).
24. As receitas cobradas pela EDTL (30,3 milhões de USD) representam 51% da Receita Não Fiscal de 2017 (cfr. o ponto 4.3.1.3).

Despesa

25. A despesa do FCTL atingiu 1.148,4 milhões de USD, ou seja, cerca de 84% da dotação orçamental, tendo diminuído 28% face ao ano anterior (cfr. o ponto 5.2.1).
26. A despesa com Salários e Vencimentos rondou 195,5 milhões USD (17% da despesa do FCTL), evidenciando um aumento de 13% face ao ano anterior (cfr. o ponto 5.2.1.1).
27. A despesa com a aquisição de Bens e Serviços ascendeu a 283,3 milhões de USD, evidenciando uma taxa de execução de 81% (cfr. o ponto 5.2.1.2).
28. As despesas de Capital de Desenvolvimento atingiram 245,8 milhões de USD, o que correspondeu a uma taxa de execução de 70%, sendo estas maioritariamente executadas pelo Fundo de Infraestruturas (cfr. o ponto 5.2.1.3).
29. As despesas com Transferências rondaram 401,3 milhões de USD, evidenciando uma taxa de execução de 96%, sendo constituídas maioritariamente por subvenções públicas (251,9 milhões de USD) (cfr. o ponto 5.2.1.4).
30. A alocação de verbas à Reserva de Contingência, no orçamento final, atingiu 10,6 milhões de USD (8,6 milhões de USD na dotação inicial), tendo sido observado o seu limite legal (cfr. o ponto 5.2.1.5).
31. A utilização da Reserva de Contingência rondou os 9,5 milhões de USD, destinando-se maioritariamente a satisfazer despesas com Transferências (52% do total) (cfr. o ponto 5.2.1.5).
32. A despesa realizada pelos serviços centrais do Estado atingiu 811,8 milhões de USD, apresentando uma taxa de execução de 91% do seu orçamento (cfr. o ponto 5.2.2.1).

33. Cerca de 30% daquele montante (244,1 milhões de USD) refere-se às Dotações para Todo o Governo, seguindo-se o Ministério da Solidariedade Social, com 18,4% do total, e o Ministério da Educação, com cerca de 10% (cfr. o ponto 5.2.2.1).
34. A despesa total realizada pelas Agências Autónomas rondou os 319,9 milhões de USD, ou seja, 74% do seu orçamento, estando aquele montante maioritariamente afeto ao Fundo de Infraestruturas (cfr. o ponto 5.2.2.2).
35. A despesa executada pelos Municípios atingiu 30,3 milhões de USD, correspondendo a uma taxa de 72% do orçamento disponível (cfr. o ponto 5.2.2.3).
36. A despesa executada pelo Fundo de Infraestruturas atingiu 229,1 milhões de USD, apresentando uma taxa de execução na ordem dos 70%, idêntica à registada no ano anterior (cfr. o ponto 5.2.3).
37. À semelhança do ano anterior, os programas do FI financiados por empréstimos apresentaram uma fraca execução (27%), apesar da existência de elevados saldos por utilizar no âmbito daqueles contratos de empréstimo (cfr. o ponto 5.2.3).
38. Os programas “Estradas” e “Tasi Mane” representaram a maior parte da despesa executada pelo FI (respetivamente 30,2% e 29,6%), atingindo em conjunto quase 60% do total (cfr. o ponto 5.2.3).

Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano

39. O montante das transferências para FDCH, a partir do FCTL, foi de 22 milhões de USD, correspondendo a 81% da previsão orçamental (cfr. o ponto 6.2).
40. A despesa executada pelo FDCH ultrapassou os 23 milhões de USD, ascendendo a 85% da dotação prevista (cfr. o ponto 6.2).
41. O programa “Bolsas de Estudo”, com uma despesa próxima de 12,3 milhões de USD, representa 53% do total da despesa realizada, seguindo-se o programa “Formação Profissional”, com 27% do total (cfr. o ponto 6.3).
42. De acordo com os dados do Relatório Anual do FDCH, em 2017 os diversos programas contemplaram um total de 13.708 beneficiários, dos quais, 5.144 no programa de “Formação Profissional” e 4.965 no programa de “Formação Técnica” (cfr. o ponto 6.3).
43. O Programa de “Bolsas de Estudo” – o mais representativo em termos financeiros – contemplou 1.933 beneficiários (cfr. o ponto 6.3).

Segurança Social

44. O art.º 5.º do DL n.º 47/2016, de 14 de dezembro, criou a Comissão Instaladora do INSS, incumbindo-lhe a missão de assegurar que o pleno funcionamento do INSS tivesse início a 30 de março de 2017 (cfr. o ponto 7.2).
45. Aquela Comissão Instaladora, nomeada por Despacho da Ministra da Solidariedade Social, iniciou funções a 16 de dezembro de 2016 (cfr. o ponto 7.2).
46. Não foi cumprido o prazo de 30/03/2017, fixado pelo art.º 5.º, n.º 1, do DL n.º 47/2016, para a entrada em funcionamento do INSS (cfr. o ponto 7.2).



**TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS**

47. Segundo a informação prestada a CdC, pelo Ministério da Solidariedade Social e da Inclusão, a não entrada em funcionamento do INSS na data prevista ficou a dever-se ao facto de não ter sido nomeado o respetivo Conselho de Administração (cfr. o ponto 7.2).
48. Em outubro de 2018 (data em que foi prestada aquela informação), ainda não havia sido aprovada a Resolução do Governo para a nomeação dos membros do Conselho de Administração (cfr. o ponto 7.2).
49. O Ministério da Solidariedade Social, através da sua Direção Nacional do Regime Contributivo de Segurança Social (DNRCSS), assumiu as funções de gestão e execução do sistema de Segurança Social, em nome do INSS (cfr. o ponto 7.2).
50. Além daquelas funções exercidas em nome do INSS, o MSS executou diretamente verbas que tinha inscritas no seu orçamento destinadas a serem transferidas para o OSS, nomeadamente a componente relacionada com o pagamento de prestações aos beneficiários. (cfr. os pontos 7.2 e 7.4).
51. A receita do OSS para 2017 foi estimada em quase 27 milhões de USD, enquanto as dotações para a despesa foram fixadas em cerca de 5 milhões de USD, resultando assim um saldo implícito na ordem dos 22 milhões de USD. (cfr. o ponto 7.3).
52. A execução da receita da SS foi pouco além dos 9 milhões de USD, ou seja, cerca de 33% da previsão, enquanto a execução da despesa foi praticamente nula (cfr. o ponto 7.3).
53. A maior parte da receita arrecadada proveio da contribuição transferida pelo Governo, no valor de 8,7 milhões de USD, resultando o remanescente das contribuições do sector privado, cuja arrecadação iniciou-se apenas em setembro (cfr. o ponto 7.3).
54. O saldo da execução orçamental no exercício atingiu cerca de 9 milhões de USD, valor que acresce ao saldo proveniente do ano anterior, perfazendo um saldo global de 16,3 milhões de USD a transitar para o exercício seguinte (cfr. o ponto 7.3).

Região Administrativa Especial de Oé-Cusse Ambeno e ZEESM

55. O orçamento da RAEOA e ZEESM foi estimado em 171,9 milhões de USD, sendo financiado por uma transferência do OGE, no montante de 171,1 milhões de USD, e o remanescente por receitas próprias (cfr. o ponto 8.3).
56. A execução do orçamento da RAEOA é feita autonomamente, sendo que o valor das receitas e despesas efetivamente realizadas anualmente não se encontram refletidas na Conta Geral do Estado (cfr. o ponto 8.3).
57. O Relatório sobre a CGE de 2017, além dos dados das transferências, apenas acrescenta informação acerca dos impostos cobrados pela ZEESM, a qual, todavia não é totalmente fidedigna (cfr. o ponto 8.3).
58. No âmbito da sua autonomia administrativa, financeira e patrimonial, os órgãos executivos da RAEOA e ZEESM estão obrigados a prestar contas anualmente, contudo esta obrigação não tem vindo a ser cumprida de forma satisfatória (cfr. o ponto 8.3).

59. Os documentos apresentados pela RAEOA não evidenciam, nomeadamente, os movimentos de tesouraria nem os respetivos saldos, não sendo possível igualmente conhecer a receita própria cobrada nos anos de 2016 e 2017 (cfr. os pontos 8.3 e 8.3.1).
60. Em 2017 a despesa executada pela RAEOA totalizou 112,3 milhões de USD, o que correspondeu a uma execução de 65% da dotação disponível. (cfr. o ponto 8.3.2).
61. As despesas mais significativas foram em Capital de Desenvolvimento, que atingiu 78% do total (87,3 milhões de USD), seguindo-se a aquisição de Bens e Serviços, com 13% do total, e Salário e Vencimentos, com 6% do total (cfr. o ponto 8.3.2).
62. As verbas para a RAEOA, inscritas anualmente no OGE, têm vindo a ser transferidas integralmente para aquela entidade, independentemente do seu grau de execução das despesas (cfr. o ponto 8.4).
63. O nível de execução anual das despesas tem sido consideravelmente inferior aos montantes transferidos pelo OGE, pelo que, aquela entidade tem vindo a acumular saldos anuais em montantes consideráveis (cfr. o ponto 8.4).
64. Dada a insuficiente prestação de contas por parte da RAEOA, desconhece-se o exato montante dos seus saldos acumulados, contudo, a estimativa efetuada, com base nos dados disponíveis, indica que, no final de 2017, a RAEOA detinha na sua posse um saldo acumulado na ordem de 239,4 milhões de USD (cfr. o ponto 8.4).
65. A análise efetuada revela ainda que os Relatórios da CGE nunca apresentaram qualquer informação acerca da Receita do Estado cobrada pela RAEOA no ano 2016, e que, os dados apresentados relativamente à receita cobrada em 2017 suscitam fundadas dúvidas quanto à sua correção (cfr. o ponto 8.4).

Execução Global do Orçamento do Estado

66. A receita global, excluídos os empréstimos, atingiu 1.267,6 milhões de USD, representando 99% da respetiva previsão, enquanto a despesa global rondou os 1.171,9 milhões de USD, sendo a sua taxa de execução de 84% (cfr. o ponto 9.1).
67. Apesar de a Receita Doméstica ter atingido apenas 92% da estimativa, o Défice Corrente, na ordem dos 700,7 milhões de USD, foi inferior ao previsto pelo facto de a Despesa Corrente ter ficado igualmente abaixo da previsão (cfr. o ponto 9.1).
68. O Défice Fiscal rondou os 983 milhões de USD (83% da previsão), no entanto, o financiamento do Défice Fiscal atingiu 1.108,9 milhões de USD, o que resultou num excedente na ordem dos 125,9 milhões de USD (cfr. o ponto 9.1).
69. As Despesas Correntes atingiram 913 milhões de USD, representando 77,9% do total, enquanto as Despesas de Capital totalizaram 258,9 milhões de USD, ou seja, 22,1% do total (cfr. o ponto 9.2).
70. Por funções do Estado, os Serviços Públicos Gerais absorvem a maior fatia da despesa, atingindo 35,3% do total, seguindo-se a função Assuntos Económicos, que representa 27,9% da despesa, e a Proteção Social, com 12,6% (cfr. o ponto 9.3).
71. O RCGE de 2017 apresenta a Demonstração Financeira Consolidada de receitas e pagamentos, contudo, existem organismos cujas contas deveriam ter sido consolidadas



TRIBUNAL DE RECURSO CÂMARA DE CONTAS

mas não o foram e, por outro lado, aquele mapa apresenta inconsistências face a outras declarações financeiras do RCGE (cfr. o ponto 9.5).

Tesouraria do Estado

72. No final de 2017 o montante global dos saldos de tesouraria do Estado ascendia a 248,3 milhões de USD, a maior parte do qual no FCTL (cfr. o ponto 10).
73. À exceção do FCTL, as demais demonstrações financeiras das diversas entidades autónomas, apresentadas no RCGE, não especificam devidamente a natureza dos saldos de tesouraria (cfr. o ponto 10).
74. Os adiantamentos em dinheiro pendentes, no final de 2017, atingiam um montante de 3,7 milhões de USD, registando-se ainda assim o facto de este ter-se reduzido significativamente face ao ano anterior (cfr. o ponto 10.1).
75. O RCGE não apresenta qualquer informação relativa às transferências efetuadas para entidades fora do perímetro orçamental, apesar da sua ocorrência (cfr. o ponto 10.2).
76. Apesar do aumento no número de entidades a quem tem sido atribuído o estatuto de autonomia, observa-se que, mesmo aquelas que possuem receitas próprias, dependem quase totalmente das transferências orçamentais (cfr. o ponto 10.2).

Dívida

77. Em 2017 o Governo apenas assinou um acordo de empréstimo, com o Banco Mundial, no valor de 26 milhões de SDR (cerca de 36 milhões de USD à data do contrato), o que representou uma execução de 35% do montante orçamentado (cfr. o ponto 12.1.2).
78. O valor acumulado dos empréstimos contratados atinge 367 milhões de USD, enquanto os desembolsos rondam os 107 milhões de USD, estando assim os montantes contratados muito acima das efetivas necessidades financeiras (cfr. o ponto 12.1.2).
79. O montante total das utilizações dos empréstimos em 2017 atingiu 30,3 milhões de USD, sendo 29,5 milhões relativos aos pagamentos efetuados no âmbito dos projetos e o remanescente para juros e outros encargos, satisfeitos através de desembolsos do capital mutuado (cfr. o ponto 12.1.3).
80. O RCGE de 2017 não identifica devidamente os montantes relativos ao pagamento dos juros e de outros encargos associados aos empréstimos (cfr. o ponto 12.1.4).
81. Em 2017 foi amortizada dívida no montante de 253 mil USD, pelo que a variação líquida da dívida no ano foi na ordem dos 30,1 milhões de USD (cfr. o ponto 12.1.5).
82. Na previsão orçamental e na execução das despesas com o serviço da dívida, não foi observado o princípio da especificação, inscrito na LOGF (cfr. o ponto 12.1.5).
83. O valor real da dívida, a 31/12/2017, ascendia a 106,5 milhões de USD, refletindo o mesmo uma perda cambial potencial na ordem de 950 mil USD (cfr. o ponto 12.1.5).
84. No final de 2017, o montante de fundos disponíveis (243,8 milhões de USD) representava 66% do valor global dos empréstimos contratados (cfr. o ponto 12.1.6).

85. De acordo com o Relatório da CGE, no final de 2017 a dívida não financeira atingia 29,3 milhões de USD, provindo maioritariamente da aquisição de Bens e Serviços (cfr. o ponto 12.2).
86. Da análise efetuada a um conjunto de contratos, da responsabilidade do FI, conclui-se que a dívida não financeira identificada no RCGE de 2017 encontra-se subavaliada num montante de 12,9 milhões de USD (cfr. o ponto 12.2).

Património do Estado

87. O Relatório sobre a CGE de 2017 não apresenta qualquer informação acerca da valorização das participações de capital, assim como sobre o montante dos créditos concedidos a terceiros (cfr. o ponto 12.2).
88. O Relatório sobre a CGE de 2017 também não apresenta quaisquer dados acerca do património imóvel ou sobre os bens móveis do Estado (cfr. o ponto 12.2).
89. Dada a 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 (cfr. o ponto 12.2).

17. RECOMENDAÇÕES

Conforme decorre do art.º 29.º, n.º 3, da LOCC, no Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado, a Câmara de Contas pode formular recomendações ao Parlamento Nacional ou ao Governo, com vista à supressão das deficiências identificadas.

Elencam-se seguidamente as recomendações formuladas ao longo do presente Relatório e Parecer, competindo ao Governo promover as medidas conducentes à correção das situações que estão na origem das deficiências apontadas:

1. A estrita observância das normas legais que determinam a publicitação dos atos, designadamente no que se refere ao decreto sobre a execução orçamental.
2. A publicação do Relatório sobre a Conta Geral do Estado, em obediência às normas legais que determinam a publicitação dos atos.
3. O Relatório sobre a Conta Geral do Estado deve ser acompanhado dos mapas detalhados da execução orçamental.
4. 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.º 4.º da LOGF.
5. As entidades sujeitas à prestação de contas, nos termos previstos na LOCC, devem remeter anualmente à CdC os respetivos documentos de prestação de contas, até 31 de maio do ano seguinte àquele a que respeitam.
6. O OGE deverá apresentar informação sobre a estimativa das receitas não arrecadadas em resultado da atribuição de benefícios fiscais e não fiscais, devendo essa matéria ser objeto de acompanhamento e reporte no RCGE.



**TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS**

7. Que sejam desenvolvidos esforços adicionais ao nível das instituições públicas com responsabilidades na condução de processos de aprovisionamento, no sentido de ser assegurado o cumprimento da lei, bem como dos “Guias de Boas Práticas” elaborados pelo Ministério das Finanças de modo a que se estabeleça um equilíbrio entre a taxa de execução orçamental e o cumprimento criterioso das normas do aprovisionamento.
8. Que seja respeitado o Regime Jurídico dos Contratos Públicos, no momento da celebração dos contratos e demais instrumentos geradores de despesa pública, bem como o Decreto anual de Execução Orçamental.
9. Que sejam estabelecidos mecanismos de controlo das despesas ao nível dos itens por entidade.
10. A dotação de contingência deverá ser utilizada apenas para fazer face a despesas não previsíveis e inadiáveis, em obediência à respetiva previsão legal.
11. Que o Governo adote todas as medidas tidas por necessárias com vista a assegurar o pleno funcionamento do INSS.
12. Todas as entidades autónomas deverão elaborar as suas contas em conformidade com os Padrões Internacionais de Contabilidade, em obediência ao artigo 52.º da LOGF, devendo submete-las à CdC nos prazos legalmente estabelecidos.
13. Que na fixação do montante das transferências para a RAEOA, a inscrever na proposta de lei do OGE, seja tido em consideração o valor dos saldos de tesouraria acumulados por aquela entidade.
14. O estabelecimento de regras que façam depender a execução das transferências para a RAEOA das suas reais necessidades, em função da execução orçamental, de modo a evitar a mobilização de recursos (mormente do Fundo Petrolífero) acima do necessário.
15. Na execução do orçamento deverá ser observado o princípio da “não compensação”, em obediência ao artigo 5.º da LOGF.
16. Que seja melhorada a consistência e a fiabilidade dos dados que materializam a prestação de contas por parte do Governo.
17. A Conta Geral do Estado deverá especificar a natureza dos saldos de tesouraria de todas as entidades contabilísticas.
18. Que se estabeleça o Regime Jurídico dos Fundos e Serviços Autónomos e se defina claramente o grau da sua autonomia financeira.
19. O Relatório sobre a CGE deverá identificar os juros e outros encargos com o serviço da dívida, em obediência ao art.º 45.º, n.º 2, al. g), da LOGF.
20. A previsão e a execução orçamental deverão obedecer ao princípio da especificação, conforme determina o art.º 7.º da LOGF.
21. O Relatório sobre a CGE deverá apresentar informação acerca da carteira de ativos financeiros detidos pelo Estado, nomeadamente as participações sociais e os créditos concedidos a terceiros, em obediência ao disposto no art.º 45.º, n.º 3, al. g), da LOGF.

22. 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 no art.º 45.º, n.º 3, al. g), da LOGF.
23. Os Órgãos de Controlo Interno das entidades do Estado devem remeter à CdC os seus Planos e os Relatórios, nos termos do disposto no artigo 10.º da LOCC.

18. SEGUIMENTO DE RECOMENDAÇÕES ANTERIORES

No âmbito dos trabalhos preparatórios da emissão deste RPCGE foi solicitado ao Ministério das Finanças a apresentação de um ponto de situação das medidas implementadas pelo Governo no sentido de atender às recomendações formuladas, pela Câmara de Contas do Tribunal de Recurso, no Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado relativo a 2016, e anos precedentes.

Em resposta, o Ministério das Finanças, a 17 de outubro de 2018, apresentou diversa documentação acerca das medidas implementadas. A análise desses elementos levou a concluir-se que, relativamente às 47 recomendações existentes no RPCGE de 2016, à data referida, tínhamos a seguinte situação:

- 8 Recomendações implementadas;
- 11 Recomendações implementadas parcialmente;
- 9 Recomendações em fase de implementação;
- 19 Recomendações não implementadas.

Em anexo é apresentada uma análise individualizada do ponto de situação daquelas recomendações.



**TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS**

PARTE II

PARECER



TRIBUNAL DE RECURSO CÂMARA DE CONTAS

PARECER

Face aos resultados da análise efetuada às demonstrações financeiras do Relatório sobre a CGE relativa a 2017, é nossa opinião, exceto quanto às reservas abaixo formuladas, que o conjunto das referidas demonstrações financeiras 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 2017, observando em geral as normas e princípios legais aplicáveis, pelo que, o Tribunal de Recurso, nos termos e para os efeitos do art.º 29.º da LOCC, emite um juízo globalmente favorável sobre a Conta Geral do Estado relativa ao ano económico de 2017.

Reservas:

- O RCGE de 2017 excluiu do perímetro de consolidação duas entidades (Instituto do Petróleo e Geologia e Autoridade Nacional do Petróleo e Minerais) que, nos termos dos respetivos estatutos, têm a natureza institutos públicos, pelo que, de acordo com a LOGF, as respetivas contas deveriam ter sido consolidadas com a Conta Geral do Estado.
- As demonstrações financeiras consolidadas constantes do RCGE de 2017 não incluem a Conta da RAEOA e ZEESM, colocando assim aquela entidade fora do perímetro orçamental, porém, a análise ao estatuto jurídico da RAEOA e ZEESM, definido na Lei n.º 3/2014, de 18 de junho, leva a concluir-se que não existe qualquer norma que fundamente a exclusão daquela entidade do perímetro de consolidação da Conta Geral do Estado.
- A análise efetuada a um conjunto de contratos, da responsabilidade do FI, revelou que a dívida não financeira identificada no RCGE de 2017 encontra-se subavaliada num montante de 12,9 milhões de USD.

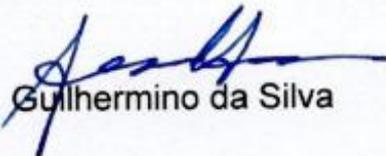
Diligencie

- a) Pelo envio de cópia certificada deste Relatório e Parecer ao Parlamento Nacional, nos termos do art.º 42.º da LOGF e do art.º 29.º, n.º 4, da LOCC;
- b) Pela remessa de cópia certificada deste Relatório e Parecer ao Procurador-Geral da República, em harmonia com o disposto no art.º 23.º, n.ºs 1 e 2, da LOCC;
- c) Pela publicação deste Relatório e Parecer no Jornal da República, de acordo com o disposto no art.º 7.º, n.º 1, al. a), da LOCC;
- d) Pelo envio de cópia certificada deste Relatório e Parecer ao Governo, para conhecimento.

Díli, 21 de dezembro de 2018.

Os Juizes do Tribunal de Recurso


Deolindo dos Santos – *Relator*


Guilhermino da Silva


Jacinta Correia da Costa


Duarte Tilman Soares



**TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS**

ANEXO



**TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS**

Acompanhamento das recomendações formuladas em anos anteriores

RECOMENDAÇÕES	PONTO DE SITUAÇÃO
1. Que seja efetuado o levantamento das isenções concedidas por departamento governamental, tipo de beneficiário e valor de isenção anual e que esta informação seja apresentada na CGE.	<p>Foi referido que o MdF está a estabelecer, em junto com o MNEC, a criação de regras para atribuição de isenções fiscais ao Diplomatas em missão estrangeira em Timor Leste. Refere ainda que será revisto o estatuto das ONG locais e intencionais relativamente a questão de isenções fiscais. Por outro lado, na Direção das Alfandegas do MdF já foi criado o código de SISTEMA ASYCUDA para controlar todos os relatórios de isenções.</p> <p style="text-align: center;">Recomendação parcialmente implementada</p>
2. Que seja efetuado levantamento das receitas previstas, mas não implementadas pelos serviços da administração direta do Estado e missões diplomáticas e que esta informação seja apresentada na CGE.	<p>O MdF referiu que, através da DNPE irá efetuar reuniões com a administração direta e indireta do Estado para analisar as receitas previstas e arrecadadas, incluindo os fatores que contribuem para melhorar arrecadação das receitas.</p> <p>Por outro lado, na DNPE do MdF foi estabelecido o sistema <i>tax gap analysis</i>, além disso a criação da Comissão Reforma Fiscal para fortificar o mecanismo de coleta das receitas domésticas. No entanto, da análise da CdC, verifica-se não existirem elementos comprovativos. Assim sendo e apesar do referido considera-se esta</p> <p style="text-align: center;">Recomendação Não implementada</p>
3. Que seja apresentada toda a justificação para todas as diferenças materiais existentes entre o orçamento inicial, o final e a execução da receita e da despesa.	<p>Refere o MdF que, o Tesouro irá coordenar com os serviços da administração direta e indireta o fornecimento de informação e justificação relativamente as diferenças materiais entre orçamento inicial, final e a sua execução no futuro. Refere ainda que foi aprovada a Diretiva da Materialidade em 2016, porém não foi encontrada nenhuma medida de implementação na CGE 2017. Pelo que considera-se a</p> <p style="text-align: center;">Recomendação Parcialmente Implementada</p>
4. Que seja eliminado o código 5300 sobre a receita de outros impostos para efeitos de estimação, cobrança e registo deste tipo de receita.	<p>Em 2016 MdF informou que iria implementar medidas na apresentação da CGE 2017. Relativamente a 2017, o MdF referiu que esta recomendação foi implementada através da arrecadação de imposto através da direção da Alfândega. No entanto, na análise da CGE de 2017, observa-se que não foi tomada nenhuma medida adequada sobre esta recomendação. Assim considera-se a</p> <p style="text-align: center;">Recomendação Não Implementada</p>
5. Que haja maior controlo sobre a cobrança e registo das receitas em numerário pelas entidades que arrecadam estas e as utilizam sem passar pelo depósito na conta bancária oficial.	<p>Esta questão foi atendida no Decreto de execução do orçamento de 2017.</p> <p style="text-align: center;">Recomendação Implementada</p>
6. No caso de não orçamentação ou previsão a menos de saldos orçamentais do FI e FDCH e apuramento do saldo no ano corrente, o mesmo terá de ser reorçamentado a fim de serem utilizados durante a execução orçamental numa ótica de continuidade dos projetos dos fundos especiais.	<p>De acordo com o Decreto da Execução de 2017, foi estabelecido um número próprio para autorizar o gasto do saldo do FI apos o final do ano financeiro. O MdF refere que o Tesouro colaborou com SGP para desenvolver o sistema de monitorização de verbas que não foram gastas. Além disso o Tesouro desenvolveu procedimentos para orientar o SGP no processo de pagamento. Assim considera-se a</p> <p style="text-align: center;">Recomendação Parcialmente Implementada</p>

RECOMENDAÇÕES	PONTO DE SITUAÇÃO
<p>7. Que sejam desenvolvidos esforços adicionais ao nível das instituições públicas com responsabilidades na condução de processos de aprovisionamento, no sentido de ser assegurado o cumprimento da lei, bem como dos “Guias de Boas Práticas” elaboradas pelo Ministério das Finanças de modo a que se estabeleça um equilíbrio entre a taxa de execução orçamental e o cumprimento criterioso das normas do aprovisionamento.</p>	<p>Foi referido que encontra-se em processo de revisão o Decreto-Lei do aprovisionamento. Pelo que considera-se esta</p> <p>Recomendação em fase de implementação</p>
<p>8. Que se proceda à avaliação anual do cumprimento da legislação do aprovisionamento e daquelas “boas práticas”, designadamente, no que se refere à elaboração e inclusão nos documentos de prestação de contas do “Relatório Anual de Aprovisionamento” (“Guia de Boa Prática 8”).</p>	<p>Refere O MdF que, esta questão vai ser implementada através de sistema “Dalan ba Futuru iha orçamento programatiku”, irá produzir o plano de aprovisionamento para facilitar guias de boas praticas do aprovisionamento público. Pelo que se considera esta</p> <p>Recomendação em fase de implementação</p>
<p>9. Que seja respeitado o Regime Jurídico dos Contratos Públicos no momento da celebração dos contratos públicos e demais instrumentos geradores de despesa pública, bem como o Decreto anual de Execução Orçamental.</p>	<p>Existe esboço de SOP e encaixar Unidade Legal para efetuar a revisão do contrato antes de assinatura, assim esta</p> <p>Recomendação está Parcialmente Implementada</p>
<p>10. Maior controlo por parte das entidades públicas do processamento de pedidos de pagamentos enviados ao MF.</p>	<p>Nenhuma medida foi tomada ainda do sentido de atender esta recomendação.</p> <p>Recomendação Não Implementada</p>
<p>11. Que as entidades públicas instituem manuais de procedimentos e de controlo interno.</p>	<p>O MdF afirmou que foi aprovado SOP para controlar a execução de adiantamentos e fundos de maneio, que ainda falta distribuir às direções do MdF. Todavia relativamente as outras entidades o MdF não tem conhecimento sobre ações efetuadas.</p> <p>Recomendação Parcialmente Implementada</p>
<p>12. Maior coordenação entre as entidades públicas, a CFP e o Departamento de Payroll do MF no processamento e pagamento de salários através de estabelecimento de procedimentos (SOP) que identifiquem com clareza o circuito envolvendo as entidades, a CFP e o MF a fim de se conhecer as responsabilidades de cada no processo bem como o timing para a comunicação ao departamento de Payroll para o processamento ou não de salários devidos, em respeito às leis vigentes. Que seja efetuado o levantamento de salários pagos indevidamente bem como devolvidos ao cofre do Estado desde anos anteriores.</p>	<p>Foi referido que esta questão foi atendida no art.º 14 do Decreto Governo Nº. 1/2017, e que, a par disso, o DNP do MdF desenvolveu um SOP sobre o processo de pagamento de salários aos funcionários permanentes e contratados.</p> <p>No entanto, não se encontra informação sobre o processo da devolução de salários pagos indevidamente. Considera-se esta</p> <p>Recomendação Parcialmente Implementada</p>
<p>13. As missões Diplomáticas devem estimar as despesas com salários e vencimentos do pessoal local para efeitos de previsão no OGE e respetiva execução orçamental</p>	<p>O MdF informou que na preparação do orçamento iria efetuar a revisão da proposta relativamente às despesas do pessoal local das missões Diplomáticos. A análise efetuada através do cruzamento de informação que consta no Livro 4 A de 2017, revela que não foram estimadas as despesas com salários e vencimentos do pessoal local das missões Diplomáticas.</p> <p>Recomendação Não Implementada</p>



**TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS**

RECOMENDAÇÕES	PONTO DE SITUAÇÃO
14. Que sejam estabelecidos mecanismos de controlo das despesas a nível de item por entidade.	<p>Em 2017, a semelhança do ano anterior, na rubrica de Bens e Serviços, as sub-rubricas Deslocações Locais, Serviços Profissionais e Manutenção de Veículos, executaram a suas despesas acima do limite estabelecido, devido à falta de controlo no sistema. No entanto do acompanhamento das recomendações foi dito que o MdF, neste momento não tem intenção para implementar esta recomendação.</p> <p style="text-align: center;">Recomendação Não Implementada</p>
15. Que as deslocações ao estrangeiro sejam suportadas apenas por perdiems nos termos definidos e mediante exceções previstos na legislação, por via de adiantamentos devidamente justificados.	<p>O MdF declarou que esta matéria foi incluída na al. a) do n.º 3 do art.º 22 do Decreto de Governo N.º 1/2017 do OGE. Pelo que se considera esta</p> <p style="text-align: center;">Recomendação Implementada</p>
16. Que as entidades procedam ao controlo dos gastos efetivos de combustíveis através do preenchimento do formulário das viagens (trip ticket) pelos utilizadores dos veículos.	<p>O MdF refere que, continua de implementar o atual manual de Gestão e Alienação de Património de Estado, nomeadamente quanto à receção dos relatórios trimestrais de cada entidade sobre os gastos de combustível e manutenção de veículos, que, após de análise, dão origem ao relatório anual. Refere ainda que está em curso a alteração do respetivo decreto-lei.</p> <p>Segundo os documentos apresentados houve um memorando sobre Gestão Técnica de Viaturas de Estado, que inclui o preenchimento de <i>trip ticket</i>. Assim, considera-se esta</p> <p style="text-align: center;">Recomendação parcialmente implementada</p>
17. Que se proceda à estimação dos custos com combustíveis para veículos operacionais por tipo de combustível separadamente (Gasóleo ou Gasolina).	<p>Foi referido que já existia uma modificação do <i>Costing Template</i> para separar entre gasolina e gasóleo. Esta separação não foi feita no sistema IFMISU (<i>Chart of Account</i>) tal ajustamento precisa de aprovação política. No entanto da análise não se encontra nenhum documento relativamente esta questão. Pelo que considera-se esta</p> <p style="text-align: center;">Recomendação Não Implementada.</p>
18. Que as despesas recorrentes com Merenda Escolar bem como outra despesa de expressão financeira como por exemplo, despesas com TFET Counterpart contribution, com Main Generator Sets, sejam objeto de especificação em rubrica própria (item novo para o efeito) e posterior apresentação na Declaração 2 das Demonstrações Financeiras Anuais.	<p>Refere MdF que, está em curso a discussão interna com objetivo de estudar a possibilidade técnica e os efeitos de enquadramento legal para implementar esta recomendação. Assim considera-se esta</p> <p style="text-align: center;">Recomendação Não Implementada</p>
19. Que se faça o levantamento das despesas registadas em Outros Serviços Diversos que têm sido pagas durante os últimos anos e se preveja essas despesas em rubricas orçamentais próprias, em cumprimento do princípio da especificação consagrado na LOGF.	<p>O MdF afirmou que, foi estabelecido o limite máximo de 5000 USD na sub-rubrica outros serviços diversos através <i>costing template</i> no OGE de 2017, todavia não se encontra nos documentos fornecidos o referido template. Assim considera-se a</p> <p style="text-align: center;">Recomendação Parcialmente Implementada.</p>
20. Que seja estabelecido e aprovado o documento que define a classificação para fins de registo do orçamento e contabilidade que facilitem o controlo dos gastos pelo Governo e permitam uma análise de despesas por organização, função e categoria económica, nos termos do artigo 43º da LOGF.	<p>O MdF referiu esta recomendação como um plano de longo prazo, que levará tempo para implementar.</p> <p style="text-align: center;">Recomendação Não Implementada</p>

RECOMENDAÇÕES	PONTO DE SITUAÇÃO
21. Que os pagamentos de benefícios pessoais, para efeitos de tratamento médico no estrangeiro, sejam regulados através de enquadramento legal que atribui esta competência a uma entidade apenas	Em fase de discussão, assim considera-se a Recomendação Não Implementada
22. O Gabinete do Primeiro Ministro deverá manter uma base de dados de todos os apoios concedidos por beneficiário, entidade concedente, montante, finalidade, Lei permissora, sector económico, entre outros, a fim de acautelar eventuais duplicações de apoios a uma mesma entidade com um único propósito.	Em fase de estudo. Recomendação Não Implementada
23. Que as despesas efetuadas através da categoria de transferências públicas respeitem apenas aos pagamentos desta natureza e não despesas cujas características representem prestação de bens ou serviços prestados ao Estado por entidades privadas com fins lucrativas.	Em fase de criação de um mecanismo próprio para acatar esta recomendação, assim considera-se a Recomendação em fase de Implementação.
24. Que sejam efetuadas avaliações mais aprofundadas e consolidadas dos resultados alcançados por via de apoios concedidos e espelhar os mesmos nos Relatórios Anuais de Transferências Públicas a fim de se conhecer com objetividade, eficiência e eficácia dos mesmos bem como o respetivo enquadramento legal e setor da economia a que se pretende desenvolver.	Não foi possível verificar a implementação dessa recomendação uma vez para o ano 2017 não foi apresentado o relatório anual das subvenções públicas compiladas de todos os beneficiários. Foram submetidos os relatórios trimestrais agregados por beneficiários mas não apresentam os impactos e resultados dos apoios. Recomendação em fase de Implementação.
25. Que o Livro 1 do OGE bem como a CGE passem a conter informação adicional detalhada dos montantes das transferências a título de benefícios pessoais, transferências a entidades públicas da esfera orçamental, a entidades públicas com e sem fins lucrativos, a entidades privadas com e sem fins lucrativos, a entidades públicas para efeitos de capitalização, entre outros, bem como o respetivo serviço público concedente.	O MdF ira desagregar as despesas de transferências no OGE 2019. Relativamente a CGE, o tesouro coordenara com a unidade de informática para produzir um relatório automaticamente do sistema, que será incluído na CGE. Assim, considera-se a Recomendação em fase de Implementação.
26. Devem ser re-orçamentados os saldos não gastos até o final do ano e transitados para o ano seguinte antes da sua utilização por parte das Missões Diplomáticas e que sejam constituídos para cada missão fundo de reserva para efeitos de utilização até o recebimento de novas transferências.	Esta questão foi explicada no contesto da recomendação no RPCGE do ano de 2016, porém, o MdF suscita duvidas quanto a esta questão de re-orçamentação. Recomendação Não Implementada
27. Que o Governo aprove o Regulamento Financeiro das embaixadas e missões diplomáticas bem como um Regulamento de constituição e utilização de fundo de maneiio por parte destas entidades.	Está em elaboração um esboço de regulação financeira das embaixadas e missões diplomáticas. No entanto o esboço da regulação não foi fornecido à CdC. Assim considera-se a Recomendação Não Implementada
28. Aquando da apresentação de justificativos de despesas de receções oficiais os mesmos devem ser acompanhados de documento enquadrador devidamente autorizado, número e identificação dos beneficiários, data, hora e local da receção, bem como outras informações pertinentes.	Foi enviada uma circular as embaixadas e missões diplomáticas neste âmbito. A implementação está em processo de preparação pelo MNEC. Recomendação em fase de Implementação.



**TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS**

RECOMENDAÇÕES	PONTO DE SITUAÇÃO
29. Estabelecer outros mecanismos de transferência de verbas do FDCH aos outros ministérios para efeitos de pagamentos aos beneficiários do fundo ao invés de utilização de verbas por vias de Imprest Fund levantado junto do BCTL pelos oficiais de finanças.	Foram estabelecidas regras pelo FDCH e guião de bolsa estudo e de formação, aprovado em 2016. Relativamente o mecanismo de transferência aos outros ministérios não se encontra nenhuma medida de implementação pelo STFDCH. Assim considera-se a Recomendação parcialmente implementada.
30. Que passe a constar dos documentos de prestação de contas informação relativa aos resultados alcançados, nomeadamente, no que se refere ao número de ações realizadas e de estágios pagos ao abrigo do FDCH.	Foi estabelecido no sistema base de dados (<i>Beneficiary Management Information system</i>) e futuramente serão incluídas as informações do sistema na CGE. Recomendação em fase de implementação
31. A CGE deve conter a informação da Agência para a Gestão e Participação nos Jogos.	O MdF refere que esta questão terá de ser discutida com o ministério competente, designadamente o MTCL. Recomendação Não Implementada
32. Que sejam tomadas medidas para a constituição, organização e funcionamento AACTL, IP de acordo com a lei ou se reveja o regime jurídico de modo a adequar esse organismo à sua real situação.	Foi referido que esta questão cabe ao MOPTC, como Ministério competente para a tomar em consideração. Recomendação Não Implementada
33. Melhorar o processo de prestação de contas das APA ao MF e proceder às devidas correções das deficiências de consolidação apontadas sobre a Conta Geral do Estado com vista a apresentação de mapas da CGE que garantam maior fiabilidade da mesma.	Foi referido que a informação sobre as despesas da APA foi incluída na CGE. Porém a análise à CGE de 2017 revela que existem diferenças no registo das receitas arrecadadas pelas APA (nomeadamente, Tribunais, UNTL, SAMES, HNGV e Instituto de Bambu) entre a Declaração 1 e as Demonstrações Financeiras (pags 21 a 31). Recomendação Parcialmente Implementada
34. Estabelecer e regulamentar reservas de dinheiro/saldo credor nas contas do FCTL, FI e FDCH e sua utilização para assegurar pagamentos urgentes, inadiáveis e imprevistas.	Refere o MdF que já foi estabelecida o mecanismo de contacto regular entre o tesouro com FDCH e FI para assegurar o saldo suficiente para atender as suas necessidades. Por outro lado da análise encontra-se o documento comprovativo sobretudo o SOP. Recomendação implementada
35. Seja revista e alterada a LOGF no sentido de acautelar as seguintes situações: Estabelecer regras de controlo das despesas a nível de itens no sistema informático de gestão financeira em função da revisão do artigo 38.º; Fases de execução da despesa e respetivas responsabilidades no processo da execução financeira; Estabelecimento de regras de origem e aplicação de fundos recebidos.	Foi referido que o MdF irá introduzir um mecanismo de controlo a nível de Item através do Decreto de Execução. Considera-se esta Recomendação Não Implementada
36. Seja alterado o artigo 87.º da LOCC no sentido de estabelecer novas regras para a apresentação da CGE no que respeita a informações detalhadas da execução financeira por itens de despesa de todas as entidades públicas de reporte.	O MdF destacou que esta recomendação cabe ao Ministério da Justiça. Assim considera-se esta Recomendação Não Implementada

RECOMENDAÇÕES	PONTO DE SITUAÇÃO
<p>37. Estabelecer Diploma próprio devidamente aprovado de Constituição, Utilização, Reposição de verbas e Prestação de contas de Fundo de Maneio.</p>	<p>O MdF informou que esta questão foi considerada e já incluída no Decreto de Execução de 2017. Além disso foram tomadas medidas pela DG do Tesouro relativamente ao procedimento do período 13 sobre o Fundo de Maneio e respetivo relatório. Assim, considera-se esta</p> <p>Recomendação Implementada</p>
<p>38. Estabelecer Diploma próprio devidamente aprovado de Constituição, Utilização, Reposição de verbas e prestação de contas de Imprest Fund.</p>	<p>O MdF informou que esta questão foi considerada e já incluída no Decreto de Execução de 2017. Além disso foram tomadas medidas pela DG do Tesouro relativamente ao procedimento do período 13 sobre o <i>Imprest Fund</i> e seu relatório. Assim, considera-se esta</p> <p>Recomendação Implementada</p>
<p>39. Que seja regulada o sistema de faturação das firmas e outras sociedades comerciais a fim de evitar a fuga ao fisco bem como a falsificação de recibos comprovativos de despesas.</p>	<p>Recomendação Não Implementada</p>
<p>40. Maior controlo e rigor na atribuição e utilização das verbas de adiantamentos que têm de ser utilizadas para cobrir necessidades eventuais.</p>	<p>Refere o MdF que considera que o Decreto de Execução regulamenta o controlo rigoroso em termos de utilização de adiantamentos. Porém, existem ainda adiantamentos pendentes (<i>outstanding</i>) pelas entidades e agências em cada ano, pelo que o Tesouro vai coordenar para reduzir o atraso. Considera-se esta</p> <p>Recomendação Implementada</p>
<p>41. Que se estabeleça o Regime Jurídico dos Fundos e Serviços Autónomos e se defina claramente o grau da sua autonomia financeira.</p>	<p>Foi referido que esta questão foi definida da Lei do Orçamento e Gestão Financeira. Assim conclui-se esta</p> <p>Recomendação parcialmente implementada</p>
<p>42. O Anexo III do OGE deve espelhar a composição das receitas provenientes de saldo transitado e de receitas a cobrar no ano pelas Instituições autónomas a fim de se poder aferir acerca da reorçamentação dos saldos a transitar estimado.</p>	<p>Da análise não se encontram elementos comprovativos. Considera-se esta</p> <p>Recomendação não Implementada</p>
<p>43. Que passe a constar dos OGE e CGE a informação relativa a receitas de donativos em dinheiro efetuados a favor do Estado e depositados em contas abertas nos bancos comerciais com conhecimento do MF bem como as despesas efetuadas com recurso a estas verbas.</p>	<p>Foi referido que o livro 1 e 5 do OGE apresentam informações relativas à Assistência Externa Recebida. Assim considera esta</p> <p>Recomendação Implementada</p>
<p>44. Futuramente a estimativa do valor do empréstimo no OGE seja igualmente desagregada por financiador.</p>	<p>O MdF declarou que há dificuldade em desagregar por financiador.</p> <p>Recomendação Não Implementada</p>
<p>45. Registrar na CGE como receitas de empréstimos o total de desembolsos efetuados ao Estado sem nenhuma dedução e em despesas contabilizar em rubricas próprias os pagamentos brutos aos fornecedores através de conta do FI, os valores de taxas de compromissos e outras despesas operacionais com operações bancárias deduzidas pelos financiadores, bem como registar os juros pagos efetivamente com verbas do próprio FCTL.</p>	<p>Foi referido que há coordenação com PMU para fornecer a informação de saldo sobre as comissões de compromisso, despesas operacionais e juros que foram pagos através do FCTL, já consta na CGE. Conclui-se que esta</p> <p>Recomendação Implementada</p>



**TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS**

RECOMENDAÇÕES	PONTO DE SITUAÇÃO
46. Que se dê início ao processo de levantamento e avaliação de todo o Património do Estado e que crie um órgão independente para gerir todo o que diz respeito ao património do Estado.	Foi referido que o MdF transformará a Direção Património de Estado em direção geral com a sua orgânica própria (existe o esboço do Decreto-Lei). Considera-se esta Recomendação em fase de Implementação
47. Que o MF aprove diploma que permite a classificação de veículos do Estado segundo a sua utilização, como sendo, os de representação, transporte institucional, serviço/operacional, ou outra, bem como os termos da sua utilização e que estas informações sejam atualizadas na base de dados de inventário de cada entidade.	Foi referida a existência de um esboço de alteração do Decreto-Lei sobre o Manual de Gestão de Património do Estado que irá a aprovar pelo Conselho de Ministros. Considera-se esta Recomendação em fase de Implementação
