

RELATÓRIO E PARECER
SOBRE
CONTA GERAL DO ESTADO DE 2009

I – INTRODUÇÃO

Deu entrada no dia 29 de Outubro de 2010 Parecer do Tribunal de Recurso sobre a Conta Geral do Estado de 2009. Por decisão do Presidente do Parlamento Nacional este Parecer baixou à Comissão de Economia, Finanças e Anti-Corrupção.

A Conta Geral do Estado (CGE) representa a síntese de toda a execução do orçamento durante o período financeiro considerado. O conceito de contas públicas é um meio de controlar as operações em que consiste essa execução e de responsabilizar os seus agentes pela fiscalização *a posteriori*.

A CGE abrange as contas de todos os organismos da administração central, autorização política, contabilidade pública e responsabilidade financeira.

A CGE, com estrutura idêntica à do OGE, deve ser elaborada com clareza, exactidão e simplicidade de modo a possibilitar a sua análise económica e financeira.

Na estrutura da CGE deve constar:

- Relatório da Ministra das Finanças sobre os resultados da execução orçamental;
- Mapa da Conta Geral dos fluxos financeiros do Estado;
- Mapas referentes à execução orçamental – conta geral das receitas e despesas do Estado;
- Mapas relativos à situação de tesouraria;
- Mapas relativos sobre a situação patrimonial;

- Entradas de caixa e a saída de fundos;
- Transferências contabilísticas;
- Registos das importâncias cobradas (receitas), das despesas com pagamentos, dos fundos saídos dos cofres, bem como das operações de tesouraria.

Ao Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas compete dar parecer sobre a CGE – verificação da legalidade e da regularidade orçamental.

Esta competência pertence ao Tribunal de Recurso enquanto este Tribunal Superior não entrar em funções, conforme o Artigo 164.º da Constituição.

Assim o Parecer do Tribunal de Recurso deverá ser visto como um meio para melhor permitir ao Parlamento analisar as referidas contas.

Ao Parlamento Nacional cabe a apreciação da responsabilidade orçamental e financeira, fiscalizando a execução orçamental do Estado e deliberando sobre o Plano e o Orçamento do Estado e o respectivo relatório de execução, de acordo com as alíneas d) e e) do n.º 3 do artigo 95.º da Constituição.

Compete ao Plenário do Parlamento Nacional o debate sobre a CGE, donde resulta um juízo político formulado pela maioria e a efectivação de responsabilidades pela execução orçamental e financeira. Caso o Parlamento entenda existirem indícios de responsabilidade financeiras e criminais, pode deliberar enviar o respectivo relatório sobre a matéria ao Ministério Público para devidos efeitos legais.

Cabe à Comissão de Economia, Finanças e Anti-Corrupção elaborar Parecer fundamentado e recomendações, se a elas houver lugar, sobre a CGE, por força do Artigo 178.º do Regimento do Parlamento Nacional.

Para o efeito, a Comissão pode realizar as reuniões que entender necessárias com os membros do Governo e as altas autoridades da Administração Pública, conforme os números 1 e 2 do Artigo 178.º do Regimento do Parlamento Nacional.

Neste sentido, a Comissão deliberou ouvir a Ministra das Finanças, a Ministra da Solidariedade Social, o Vice Primeiro-Ministro, o Ministro das Infra-estruturas, o Ministro da Agricultura e, ainda, em conjunto, as Ministras das Finanças e da Justiça e a Presidente Interina do Tribunal de Recurso. Foi ouvida ainda a Secretária-Geral Adjunta do Parlamento Nacional.

Por solicitação da comissão foi recebida informação adicional referente à execução dos Ministérios da Solidariedade Social e do Ministério do Turismo, Comércio e Indústria.

Apesar de ter sido igualmente solicitada informação adicional junto do Secretariado do Parlamento Nacional relativa à rubrica “Outros Serviços Diversos” do Gabinete do Presidente do Parlamento Nacional, até à data da votação do presente relatório, nada foi recebido.

Foi nomeada relatora a Deputada Fernanda Borges (PUN).

II - O PARECER DO TRIBUNAL DE RECURSO

Antes de mais, julga-se de referir que Tribunal considerou estar dentro das suas competências emitir não apenas um juízo sobre a legalidade das contas mas ainda sobre a correcção financeira das operações examinadas, podendo pronunciar-se sobre a economia, a eficiência e a eficácia da gestão e, bem assim, sobre a fiabilidade dos respectivos sistemas de controlo interno.

O Tribunal, no entanto, considerou que a sua capacidade para apreciar a Conta se encontra limitada porque ser necessário criar legislação sobre fiscalização judicial da legalidade. Considera o Tribunal que o Artigo 42.º da Lei 13/2009, de 21 de Outubro não é suficiente devendo, põe isso, ser regulamentada.

O Tribunal não possui nem meios humanos nem meios técnicos que lhe permitam uma fiscalização eficiente. A fiscalização por um órgão superior de controle deverá ser sempre feito em duas fases: uma fase concomitante, ou seja durante a própria execução de um orçamento, em que as despesas mais importantes são, em regra, precedida de uma autorização desse Órgão Superior de Controlo e a *posteriori*, sob a legalidade de todos os actos praticados durante o ano orçamental.

No que respeita aos meios humanos o Tribunal relembra a necessidade de criar um quadro técnico de apoio permanente para fazer face a esta obrigação.

O tribunal lembrou ainda da necessidade de o Tribunal, no futuro, (através de técnicos especializados) poder aceder às bases de dados sobre execução orçamental igualmente limitou a sua possibilidade de análise da conta.

Finalmente de notar ainda que a Lei n.º 13/2009, de 21 de Outubro não foi no que respeita à sua execução orçamental relevante nesse mesmo ano, e sim ainda o Regulamento UNTAET 2001/13.

A Comissão considera que estas faltas sentidas pelo Tribunal poderão e deverão ser colmatadas com a instalação de uma Secção de Contas junto do Tribunal de Recurso.

O processo Orçamental

O Orçamento de Estado para 2009 apenas deu entrada no Parlamento Nacional durante o mês de Janeiro de 2009 e não em Outubro de 2008, conforme previsto no número 10 do Artigo 20.º da do Regulamento UNTAET 2001/13. O Tribunal considerou tal como compreensível em virtude das perturbações sócio-políticas então existentes em Timor-Leste.

O primeiro facto relevante que o Tribunal realça é o baixo grau de execução do Orçamento face ao estimado no Orçamento Geral do Estado para 2009.

O Tribunal reconhece ainda que as doações dos países doadores deveriam ser tidas em linha de conta na elaboração da Proposta de Orçamento de Estado e aí incluídos. No entanto reconhece que tal não é feito por razões ligadas à falta de informação que o Governo tem sobre estas doações.

Desde já se adianta que a Comissão é da opinião que na Conta Geral do Estado devem estar espelhadas as contribuições dos parceiros para o Desenvolvimento bem como os projectos e programas efectivamente executados.

Conclusões e Recomendações

O sistema procedimental de conciliação e agregação de dados deverá ser revisto, de forma a garantir a sua fiabilidade. O Tribunal reconhece a sua incapacidade para julgar as contas de forma mais precisa enquanto não tiver acesso a informação credível sobre a execução orçamental.

A Conta parece revelar uma melhoria significativa na execução orçamental, assim como no controlo das receitas e das despesas.

Execução Orçamental da Receita

No que respeita à receita, e com as limitadas informações disponíveis, o Tribunal refere não ter podido fazer um juízo profundo sobre as mesmas, limitando-se a conferir os valores apresentados na CGE *versus* o OGE, tendo ainda assim chegado às seguintes

Conclusões e Recomendações quanto às receitas

As receitas fiscais foram inferiores ao previsto, nomeadamente nos impostos sobre as mercadorias, em especial quando o consumo do Estado foi elevado.

O aumento dos impostos directos também foi inferior ao orçamentado, tendo em conta, em especial, o aumento do vencimento dos funcionários públicos.

Assim o Tribunal recomenda que **“o modelo de contabilização das receitas passe a ser sustentado por um sistema informático de registo de receitas, capaz de as controlar através da conciliação integral da informação relativa à emissão e anulação de documentos de cobrança e de reembolso com a informação relativa aos correspondentes recebimentos e pagamentos”**.

O tribunal recomenda ainda que se deverá melhorar a política e eficiência fiscais de forma a se poder diminuir as transferências de capital (fundo do petróleo).

Existe uma discrepância no que respeita às dotações dos países estrangeiros, que não estando previstos no OGE se encontram parcialmente espelhados na CGE.

O Tribunal recomenda que se encontre um mecanismo orçamental que permita contabilizar de forma tão rigorosa quanto possível as receitas provenientes dos apoios externos de terceiros.

O Fundo Consolidado obteve uma quantia significativa de dinheiro, em geral depositado nos bancos sem qualquer controlo dos recebimentos em

numerário. Assim não é possível estabelecer uma correspondência entre estes depósitos e os valores arrecadados.

O Tribunal recomenda que se estabeleça o mecanismo referido em 5. (modelo contabilístico informático) para garantia de maior segurança na arrecadação efectiva de todas as receitas em dinheiro.

Os Juros da Conta do Tesouro foram muito inferiores ao previsto no OGE pelo que o Tribunal recomenda que **“se exerça um maior rigor na previsão das receitas, de modo a evitar discrepâncias significativas entre a previsão orçamental e a execução final”**.

Tendo em conta a impossibilidade de analisar melhor as receitas por falta de desagregação das mesmas o Tribunal recomenda que **“a CGE seja mais minuciosa com apresentação das receitas desagregadas, para permitir ao Tribunal e ao público em geral uma melhor análise do nível de execução orçamental”**.

Execução Orçamental da Despesa

O Tribunal antes de mais relembra não poder aferir da idoneidade das informações proferidas. Ainda assim da conferência da CGE com o OGE chegou às seguintes

Conclusões e Recomendações

Os pagamentos efectuados após dia 31 de Dezembro deveriam estar desagregados, pois a possibilidade de execução orçamental após o término do ano fiscal, segundo o método de caixa, pode adulterar a verdade da execução orçamental.

Uma vez que de acordo com o próprio Ministério da Solidariedade Social não existe uma base de dados fiável no que concerne aos beneficiários das pensões, o Tribunal recomenda **a rápida implementação de uma Rede de Segurança Social dotada de uma base de dados actual de absoluta fiabilidade.**

A constitucionalidade dos fundos e reservas orçamentais depende sempre do conhecimento preciso dos fins a que se destinam e do conhecimento das despesas pagas com recurso aos mesmos, sob pena de violação do disposto no art. 145, n.º 2, da Constituição.

Assim, o Tribunal recomenda que as despesas pagas com recurso a tais fundos e reservas (Fundo de Segurança Alimentar, Reserva de Contingência e fundos do Governo) sejam desagregados para que se tenha uma noção fundamentada e precisa do seu uso.

III - PARECER DA COMISSÃO

Antes de mais é de realçar o facto de pela primeira vez ser apresentada a Conta Geral do Estado.

Sendo a primeira vez compreende-se que algumas anomalias ocorram. No entanto, com vista a melhorar a qualidade do documento e principalmente a qualidade da prestação das contas no futuro, cumpre-nos apontar aquelas falhas que julgamos podem e devem ser colmatadas no próximo ano em relação à conta geral de 2010.

A Execução Orçamental

A taxa de execução do orçamento de 2009 ficou-se pelos cerca de 89%. Tendo parte significativa dessa execução sido efectuada no último trimestre de 2009, já que no final do 3.º trimestre de 2009 a taxa de execução era de apenas 45%, pelo método de caixa.

Em função da baixa execução o Governo recorreu a transferências avultadas da categoria “Capital de Desenvolvimento” para projectos que integraram o Pacote de Referendo, provenientes, do Projecto da Central Eléctrica (Óleos Pesados) no valor de 72,5 milhões de dólares, de forma a poder aumentar a taxa de execução orçamental.

Em consequência, grande parte da execução do Orçamento Geral do Estado de 2009 foi executada já em Janeiro e Fevereiro de 2010 em projectos do Pacote de Referendo e em projectos de emergência (conforme explicado à Comissão pela Senhora Ministra das Finanças).

Receitas

Em relação à cobrança das receitas a única certeza que se pode ter é de que foram levantados 512 milhões de dólares do Fundo Petrolífero.

Quanto às receitas domésticas sabe-se que ficaram aquém dos valores estimados, aliás como sempre, mas não se sabe bem ao certo em que montante, devido à diversidade de números apresentados.

Despesas

Na determinação das despesas também se verifica imprecisão. O auditor teve mesmo que fazer alguma engenharia aritmética/financeira (acréscimos e diminuições) para obter os números. Nomeadamente teve que usar uma rubrica de “compra de instrumentos financeiros”, que em mais lado algum é referida.

Em relação à execução das despesas de contingência constata-se que só com muita generosidade, benevolência e grande dose de compreensão do auditor se tenha podido aceitar a lista de aquisições que consta no relatório da CGE.

De facto, a esmagadora maioria destas despesas nada têm de contingente, isto é, não eram nem imprevisíveis, nem urgentes nem inadiáveis.

IV - Recomendações da Comissão

A Comissão acompanha todas as críticas e recomendações do Tribunal de Recurso, e requer ao Governo que, no futuro, actue em conformidade.

A Comissão recomenda ainda, em especial, o seguinte;

1 – Que o Governo regulamente a Lei de Gestão Financeira no âmbito da fiscalização – Artigo 42.º da Lei 13/2009, de 21 de Outubro;

2 – Que o mais rapidamente possível se constitua a Secção de Contas junto do Tribunal de Recurso;

3 - Que se aloque verba necessária para a devida instalação, recrutamento e capacitação de Magistrados e Técnicos para a Secção de Contas do Tribunal, dotando-o assim de meios “que lhes permitam uma fiscalização da execução orçamental, quer concomitante, quer *a posteriori* (ou seja a apreciação da Conta Geral do Estado) sob o ponto de vista técnico - contabilístico”;

4 - Que o Tribunal de Recurso se dote dos meios necessários que lhe permitam uma execução eficiente das suas funções de fiscalização;

5 - Que na Conta Geral do Estado de 2010 seja espelhada a execução dos fundos provenientes dos parceiros para o Desenvolvimento de Timor-Leste;

6 - Que todas as receitas e despesas financiadas pelo O.G.E estejam expressas na CGE e devidamente justificadas, incluindo as da Autoridade Nacional do Petróleo;

7 – Que o Governo elabore no início de cada ano fiscal um Decreto da Execução Orçamental;

8 – Que o Governo e, em particular, o Ministério das Finanças tome diligências no sentido de estabelecer um sistema de gestão financeira e orçamental capaz de dar resposta às necessidades de informação clara e transparente quanto à utilização dos dinheiros públicos;

9 – A Comissão recomenda que o Ministério das Finanças estabeleça as rotinas e os procedimentos correctos para que os Ministérios fiquem impedidos de continuar a utilizar dotações de um orçamento depois de 31 de Dezembro, independentemente do regime de contabilização – caixa ou caixa modificado, apenas podendo proceder aos pagamentos dos compromissos assumidos até à data limite a determinar pelo Ministério das Finanças;

10 - Na execução das despesas verificou-se que a maior fatia da execução ocorreu no último trimestre. Recomenda-se, por isso, que a execução seja planeada e executada de forma regular ao longo de todo o ano;

11 - Verificaram-se receitas fiscais domésticas não petrolíferas inferiores ao previsto no Orçamento de Estado para 2009, o que demonstra uma fraca capacidade do Governo de fazer estimativas realistas e/ou de proceder a sua cobrança. A Comissão, questionando o Governo sobre a razão de ser desta discrepância entre as previsões e a execução realizada, recomenda que o Governo apresente previsões mais realistas.

A Comissão recomenda ainda que:

12 – Sejam apresentados os valores na unidade monetária base, US\$, na generalidade das tabelas para evitar discrepâncias de valores;

13 – Sejam revistas as tabelas das classificações económicas das receitas e despesas, nomeadamente criando novas rubricas, de forma a dar uma maior e melhor cobertura e especificação a todas as receitas e despesas do Estado;

14 - O Tribunal tenha acesso ao FreeBalance para poder exercer a sua competência de fiscalização concomitante, isto é, ao longo do ano fiscal.

Este relatório foi discutido e aprovado no dia 13 de Dezembro de 2010, com 3 votos a favor, 0 votos contra e 3 abstenções.

A Deputada Relatora

O Presidente da Comissão

Fernanda Borges

Manuel Tilman