Entrada na Mesa
Data. 24/01/2025
Hora. 9h28m
...O Presidente...

PARLAMENTO NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

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

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

PARECER SOBRE A

CONTA GERAL DO ESTADO DE 2023

Relator:

Deputada Aliança da Conceição Araújo (CNRT)

Lido e aprovado em 23 de janeiro de 2025

Índice

Índice 2
1. NOTA INTRODUTÓRIA 5
2. ENQUADRAMENTO LEGAL 6
3. DESIGNAÇÃO DE RELATOR 7
4. AUDIÇÕES REALIZADAS E CONTRIBUTOS RECEBIDOS 7
5. PERÍMETRO ORÇAMENTAL E DE CONSOLIDAÇÃO DA CONTA 12
6. FINANCIAMENTO DO ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO DE 2023 E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA RECEITA 14
6.1. Fontes de Financiamento 14
6.2. Execução Orçamental da Receita 20
7. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA DESPESA DO ESTADO 22
7.1. Despesas por categorias 22
7.2. Despesas por Classificação Orgânica 27
7.3. Despesas por Funções 29
7.4. Fundo COVID-19 31
7.5. Fundo das Infraestruturas 32
7.6. Fundo Especial de Desenvolvimento de Ataúro (FEDA) 35
7.7 Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano 36
7.8. Setor Empresarial do Estado em 2023 38
7.9. RAEOA 39
8. SEGURANÇA SOCIAL 41
9. SITUAÇÃO DE TESOURARIA DO ESTADO A 31 DE DEZEMBRO DE 2023 42
10. PATRIMÓNIO DO ESTADO 44
11. DÍVIDA DO ESTADO (FINANCEIRA E NÃO FINANCEIRA) 45
12. INVESTIMENTO PÚBLICO EM PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPP´s) E OUTROS 48
13. FUNDO PETROLÍFERO 49
14. ASSISTÊNCIA EXTERNA A TIMOR-LESTE 51
15. CONCLUSÕES 52
16. RECOMENDAÇÕES 61
17. PARECER 63
Anexo – Contributos escritos enviados à Comissão C na sequência das audições públicas .. 65

SIGLAS

ADB	Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD) na sigla em português
AANATL	Autoridade de Aviação Civil de Timor-Leste
ANPM	Autoridade Nacional do Petróleo e Minerais, Instituto Público
BM	Banco Mundial
BCTL	Banco Central de Timor-Leste
BTL EP	BEE Timor-Leste
CAFI	Conselho Administração Fundo Infraestruturas
CdC	Câmara de Contas
CGE	Conta Geral do Estado
COVID-19	Corona Vírus Disease-19
CRDTL	Constituição da República Democrática de Timor-Leste
EDTL, EP	Eletricidade de Timor-Leste, Empresa Pública
F-FDTL	FALINTIL-Forças de Defesa Timor-Leste
FCTL	Fundo Consolidado de Timor-Leste
FDCH	Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano
FED	Fundo Especial de Desenvolvimento
FI	Fundo de Infraestruturas
FP	Fundo Petrolífero
FRSS	Fundo de Reserva da Segurança Social
JICA	Agência de Cooperação Internacional do Japão
INSS	Instituto Nacional da Segurança Social
IPG	Instituto do Petróleo e Geologia
LOCdC	Lei Orgânica da Câmara de Contas
LOGF	Lei do Orçamento e Gestão Financeira
MCAE	Ministro Coordenador dos Assuntos Económicos
MdF	Ministério das Finanças
MNEC	Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação

OGE	Orçamento Geral do Estado
PN	Parlamento Nacional
PNTL	Polícia Nacional Timor-Leste
RAEOA	Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno
RDTL	República Democrática de Timor-Leste
RPCGE	Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado
RSE	Rendimento Sustentável Estimado
SEAC	Secretaria de Estado Arte e Cultura
SEJD	Secretaria de Estado Juventude e Desporto
SDR	*Special Drawing Rights* / Direitos Especiais de Saque
ST-FDCH	*Secretariado Técnico do FDCH*
US$	*Dólar norte-americano*
ZEESM	Zona Económica Especial de Economia Social de Mercado de Oe-Cusse Ambeno e Ataúro

1. NOTA INTRODUTÓRIA

A Conta Geral do Estado (CGE) é o documento de prestação de contas públicas preparado anualmente pelo Governo. Integra e consolida as contas do Setor Público Administrativo. Com a prestação de contas encerra-se o ciclo orçamental anual, sendo a CGE primeiramente objeto de parecer da Câmara de Contas e subsequentemente votada pelo Parlamento Nacional nos termos e nos prazos previstos na Constituição e na lei.

A Conta Geral do Estado de 2023 (CGE 2023) espelha a atividade financeira do Estado para o período compreendido entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2023, no domínio das receitas e das despesas públicas, nas óticas da tesouraria, da dívida pública e do património do Estado.

O Governo apresenta a CGE ao Parlamento Nacional (PN) para aprovação, e à Câmara de Contas do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas (CdC) para emissão de parecer, no prazo de seis meses a contar do termo do ano orçamental. Por seu turno, o Parlamento Nacional (PN) aprecia a CGE, com vista à sua eventual aprovação, no prazo de oito meses a contar da sua receção e determina, se a isso houver lugar, a efetivação de responsabilidades nos termos legais. nos termos do disposto nos artigos 105.º e 106.º da Lei do Enquadramento do Orçamento Geral do Estado e da Gestão Financeira Pública (LEO), a CGE do ano 2023 foi preparada pelo Ministério das Finanças e submetida ao Parlamento Nacional pelo Governo, na pessoa do Primeiro-Ministro, a 29 de junho de 2024, dentro do prazo legalmente estabelecido.

Nos termos do n.º 1 do artigo 29.º da Lei Orgânica da Câmara de Contas do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas (LOCdC[1]), compete ao Tribunal, através da Câmara de Contas (CdC), fiscalizar a legalidade das despesas públicas e julgar as contas do Estado[2], emitindo o seu juízo sobre a legalidade e correção financeira das mesmas, podendo pronunciar-se sobre a economia, eficiência e eficácia da gestão publica, 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 encontradas. Relativamente às Contas do Estado de 2023, a CdC emitiu uma opinião globalmente favorável, mas com reservas.

---

[1] Lei n.º 9/2011, de 17 de agosto, que aprova a Orgânica da Câmara de Contas (LOCdC), alterada pela Lei n.º 3/2013, de 7 de agosto, esta retificada pela Declaração de Republicação n.º 4/2013, de 11 de setembro, e pela Lei n.º 1/2017, de 18 de janeiro

[2] Cfr também Art.º 129.º, n.ºs 1 e 3, da Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL)

Dando cumprimento ao artigo 105.º da Lei n.º 2/2022, de 10 de fevereiro, na sua redação atual, a CdC diligenciou o envio do seu Relatório e Parecer sobre a CGE de 2023 (RPCGE 2023) ao PN em 6 de novembro de 2024, tendo Sua Excelência a Presidente do Parlamento Nacional determinado a sua baixa à comissão competente, a Comissão de Finanças Públicas (Comissão C), por despacho de 21 de novembro. O RPCGE 2023 deu entrada na Comissão C na mesma data.

Nos termos do n.ºs 1 e 2 do artigo 178.º do Regimento do Parlamento Nacional da República Democrática de Timor-Leste (Regimento[3]), compete à Comissão C a elaboração de parecer fundamentado e recomendações sobre a Conta Geral do Estado, se a elas houver lugar, no prazo determinado pela lei (oito meses a contar da data da sua receção, ou seja, até final do mês de fevereiro do ano 2025, no caso da CGE 2023). A produção do presente Parecer enquadra-se esfera das competências específicas da Comissão de Finanças Públicas nos termos regimentais,

A análise da Comissão C à CGE 2023 assenta na Conta Geral Estado de 2023 compilada pelo Ministério das Finanças (CGE 2023), no RPCGE de 2023 preparado pela CdC, e nos contributos verbais e escritos recolhidos junto dos membros do Governo e de outras entidades públicas ouvidas em audição nos dias 15 e 16 de janeiro de 2025, conforme o calendário preparado pela Comissão de Finanças Públicas e aprovado por Sua Excelência a Presidente do Parlamento Nacional.

2. ENQUADRAMENTO LEGAL

A CGE é aprovada pelo PN nos termos do disposto do n.º 1 do artigo 106 de LEO e do n.º 4 do artigo 12.º da Lei Orgânica da Câmara de Contas (LOCdC), cabendo-lhe ainda deliberar remetê-la ao Ministério Público, para investigação e efetivação de eventuais responsabilidades financeiras, criminais e/ou civis, se forem detetados indícios de má gestão dos recursos públicos, se o considerar necessário.

Ao PN compete ainda, no âmbito dos seus poderes constitucionais de fiscalização e controlo político, deliberar sobre o Plano e o Orçamento do Estado e o respetivo relatório de execução,

[3] Regimento do Parlamento Nacional aprovado em 2009 e publicado na Série I do Jornal da República, de 11 de novembro de 2009, alterado e republicado pelo Regimento do Parlamento Nacional n.º 1/2016, de 11 de maio.

ao abrigo do disposto na alínea d) do n.º 3 do artigo 95.º da Constituição da República Democrática de Timor-Leste.

A CGE é um documento de natureza contabilística que apresenta todas as receitas cobradas e todas as despesas executadas pelos serviços e entidades do Setor Público Administrativo durante um ano fiscal. Assenta nas Demonstrações Financeiras agregadas do Setor Público Administrativo e assume-se como um meio de controlo das operações através das quais ocorreu a execução. Por meio da sua apreciação, o Parlamento procede à fiscalização e controlo político da execução orçamental, podendo acionar os meios legalmente previstos de responsabilização (política, financeira, criminal e civil), sejam que sejam detetadas irregularidades e/ou infrações financeiras.

3. DESIGNAÇÃO DE RELATOR

Foi designada relatora do presente parecer, a Sra. Deputada Aliançada Conceição Araújo, da Bancada Parlamentar do CNRT.

4. AUDIÇÕES REALIZADAS E CONTRIBUTOS RECEBIDOS

Tendo como referência o Relatório e Parecer da CdC sobre a CGE de 2023 (RPCGE 2023) e as conclusões e recomendações nele contidas, a Comissão de Finanças Públicas aprovou o calendário de audições públicas (Quadro) que mais abaixo se reproduz, com as entidades públicas relevantes, para recolha de contributos, esclarecimentos e aprofundamento das questões levantadas pelos seus membros e pela equipa de auditores da CdC:

Tribunal de Recurso:

Nas audições públicas realizadas com os membros do Governo e com o Tribunal de Recurso, sobre a CGE 2023, foram deixadas pelos deputados ali presentes algumas críticas à conclusão tardia dos relatórios de auditorias e produzidos pela Câmara de Contas, tendo igualmente sido objeto das suas críticas a incapacidade das empresas públicas se autofinanciarem, continuando a depender de avultados subsídios do Estado para o financiamento das suas operações, sem conseguirem começar a arrecadar receitas próprias para financiar a sua atividade.

Os Deputados questionaram também as fragilidades apuradas pela CdC na capacidade de gestão do programa PNDS, no tocante à execução dos fundos que lhe são atribuídos pelo OGE, assim

como o volume acumulado de dívida não financeira não reportada na CGE 2023, com um montante especialmente expressivo no caso da UNTL.

Sobre a situação da auditoria ao Fundo COVID-19, o TR informou que ainda não dispunha de dados concretos, atendendo a que a auditoria ainda estava a decorrer, que ao RPCGE preparado pela CdC não se tratava de uma auditoria no verdadeira sentido da palavra, mas de um parecer com recomendações ao Governo, para a melhoria do acompanhamento da execução orçamental no contexto do cumprimento das leis em vigor e a melhoria na utilização dos recursos públicos. Entretanto, a responsável do MF comprometeu-se a enviar ao PN mais informações sobre esse fundo.

Ministério das Finanças

Foi igualmente dada a conhecer ao membro do Governo responsável pelo Ministério das Finanças a preocupação da Comissão C pelo facto de os fundos doados a Timor-Leste pelo Governo da Austrália e pela União Europeia a TL, ao abrigo do Programa de Apoio Direto ao Orçamento, não se encontrarem devidamente contabilizados na CGE de 2023.

Uma grande parte da dívida não financeira do Estado acumulada ao final de 2023 não foi reportada na CGE de 2023, causando também esse problema alguma apreensão aos membros da Comissão C.

Apesar de a lei em vigor permitir a adjudicação direta em situação excecional, para a aquisição de medicamentos, a contratação da empresa SALIMAGO pelo MS por ajuste direto foi igualmente criticada pelos deputados presentes na audição.

Também a execução orçamental do FDCH em 2023 foi questionada pelos membros da Comissão C, por o fundo ter pago despesas acima da dotação orçamental que lhe tinha sido atribuída pelo OGE 2023, sem o necessário cabimento orçamental, recorrendo ilegalmente ao saldo de gerência que por lei deveria ter devolvido ao Tesouro.

Em resposta a preocupações dos senhores deputados sobre o universo de entidades públicas que prestam contas, o Tribunal de Recurso esclareceu que o número de entidades sujeitas a prestação de contas têm aumentado e que inclusivamente os tribunais devem prestar contas à CdC, mas que os recursos humanos desta última entidade continuam a ser escassos, e que a

criação de um verdadeiro Tribunal de Contas, independente, depende sobretudo de uma decisão política.

Por seu turno, a responsável pela pasta do Ministério das Finanças, referindo-se ao reforço do controlo da dívida não financeira dos serviços e entidade públicas, informou a Comissão C de que houve um esforço da parte do ministério para criar em 2024 um sistema que permitirá fazer o *tracking* das faturas para facilitar o seu acompanhamento e pagamento atempado, tornando o DL de Execução Orçamental de 2025 o sistema mandatório para acompanhar os processos de pedido de pagamento.

No que se refere à consolidação das contas da Segurança Social na CGE, a responsável pela pasta das Finanças informou que o sistema desse subsetor ainda não era compatível com o sistema GRP do MF, tendo por isso as contas da Segurança Social que enviadas ao MF para depois serem manualmente inseridas à parte na CGE.

Sobre os Adiantamentos por regularizar no final do ano 2023, a Comissão C foi informada pelo MF que a grande maioria são da responsabilidade das embaixadas, mas que em 2025, o aumento do recurso ao cartão de crédito reduziria os adiantamentos pendentes no final de cada ano.

Acerca das despesas suportadas pelo Plano de Recuperação Económica (PRE), em reposta a uma pergunta colocada sobre o assunto, a responsável do Ministério das Finanças confirmou que não foram efetuados nenhuns pagamentos no ano 2023.

No tocante aos investimentos do Estado na compra de ativos das empresas Timor Telecom e TL Cement, a responsável pelo Ministério das Finanças informou que o IX Governo analisou o acordo de compra de ações da primeira, tendo decido cancelá-lo após concluir a avaliação dos lucros da mesma, e que, sobre o investimento na companhia TL Cement, se comprometia a fornecer mais dados ao PN antes do início do debate sobre a CGE 2023.

Ministério da Solidariedade Social e Inclusão

Em resposta às questões levantadas por membros do PN sobre o funcionamento do INSS e o FRSS, a ministra responsável pela tutela do MSSI informou:

- Atualmente o FRSS ainda não investe, aplicando as suas reservas em bancos comerciais (nacionais e estrangeiros) em Timor-Leste;

- A Segurança Social já dispõe de fiscal único (informação adicional sobre o assunto será enviada ao PN);

- O MSSI irá passar a emitir cartões de contribuinte da Segurança Social;

- O sistema de gestão financeira da Segurança Social já é automatizado e funciona bem e o registo dos dados já deixou de ser feito em Excel.

Ministério da Saúde

Em resposta às questões levantadas por membros do PN sobre a situação nutricional no país, e o FRSS, a ministra responsável pela tutela do MS informou:

- A UNICEF realizou uma sondagem para a recolha de dados sobre a nutrição em Timor-Leste. A partir dos dados obtidos, o Governo irá continuar a trabalhar com os Parceiros de Desenvolvimento para estabelecer mecanismos visando a melhoria nutricional da população;

- Os pagamentos das dívidas não financeiras acumuladas pelo Fundo COVID-19 estão a ser feitos, metade dessas despesas ainda não foram pagas. O relatório anual do fundo demonstra essas execuções que estão em processo de auditoria da CdC.

AUTORIDADE DA RAEOA E ZEDOA

Em resposta às questões que lhe foram colocadas por membros do PN sobre a RAEOA e o FEDR, o Presidente da Autoridade da RAEOA informou:

- O avião da RAEOA, um *Twin Engine,* deixou de operar porque as suas receitas não conseguiam cobrir os custos com a sua operação e desde então encontra-se parado sem manutenção. Não existem provas de compra e venda do aparelho. O avisão não é novo, tendo sido adquirido pela Região em segunda mão pelo valor de US$ 7,2 milhões de dólares. Graças às auditorias da CdC irá ser possível quem é o seu proprietário;

- Pretende-se vir a estabelecer uma companhia aérea para operacionalizar o avião. O projeto aguarda a conclusão das auditorias em curso à RAEOA e ZEESM para poder arrancar.

- O Conselho Fiscal do FEDR é necessário e será estabelecido com a maior rapidez possível. Quanto ao CA do Fundo ele existe, sendo presidido pelo Presidente da RAEOA;

- Estão a ver verificados todos os projetos de investimento na RAEOA lançados desde 2017 e os compromissos assumidos pela Região com contrato têm vindo a ser pagos com verbas do FEDR, mesmo sem ainda existir um Conselho Fiscal;

- Também existe um CAFI na Região e as suas decisões são votadas para que as decisões sejam justas;

- O Plano Estratégico da RAEOA está a ser iniciado em conformidade com as instruções do PM, para aumentar a conetividade da população das áreas mais remotas. Até Abril de 2025 essa conetividade ficará estabelecida para a circulação de transportes públicos; 90% dos projetos são implementados por habitantes de Oe-Cusse;

- A Sociedade Comercial de Desenvolvimento é a sócia maioritária da *Atlantic Eagle*, com uma participação de 95%. A empresa depende do financiamento do FEDR, não tendo sustentabilidade, tornando-se necessário encontrar uma solução para esta sociedade comercial;

- No tocante a contas bancárias comerciais, cerca de metade dos bancos comerciais não cooperam com o Estado timorense.

- Os pagamentos não foram feitos por transferência bancária mas sim por levantamentos em *cash*.

Para além das repostas fornecidas verbalmente pelo Governo e pelo TR em sede de audições, o TR e o MSSI remeteram posteriormente à Comissão C informações e esclarecimentos complementares, por escrito (encontram-se em anexo a este parecer).

Quadro 1 – Calendário de audições da Comissão de Finanças Públicas

DATA	HORA	ENTIDADE	ASSUNTO	LOCAL
15/1/2025	09H00	Comissão C e outras Comissões	Audição do **Presidente do Tribunal de Recurso,** acompanhado da equipa de Auditores da Câmara de Contas	Sala de Plenário
	14H30		Audição do **Vice Primeiro-Ministro e Ministro Coordenador dos Assuntos Económicos e Ministro do Turismo e Ambiente** acompanhado por: • **Ministra das Finanças,** • **Ministro Planeamento e Investimento Estratégico,** • **Ministro dos Transportes e Comunicações,** • **Ministro das Obras Públicas,** • **Ministro do Petróleo e Recursos Minerais**	
16/1/2025	09H00	Comissão C e outras Comissões	Audição do **Vice-Primeiro-Ministro e Ministro Coordenador dos Assuntos Sociais e Ministro do Desenvolvimento Rural e Habitação Comunitária** acompanhado por: • **Ministra da Solidariedade Social e Inclusão,** • **Ministra da Saúde**	
	14H30		Audição **do Presidente da Autoridade da RAEOA** acompanhado pelo Coordenador da **ZEDOA**	

As audições que conforme já indicado, decorreram na sala do Plenário do Parlamento Nacional entre 15 e 16 de janeiro de 2025, permitiram a esta Comissão recolher informações relevantes adicionais para a elaboração do seu parecer e para um escrutínio mais informado da CGE 2023 pelo Parlamento Nacional, em última análise, do PN.

As respostas escritas enviadas pelas entidades públicas ouvidas à Comissão C, foram anexadas a este Parecer.

5. PERÍMETRO ORÇAMENTAL E DE CONSOLIDAÇÃO DA CONTA

A Conta relativa ao ano financeiro de 2023 foi preparada pela Direção-Geral do Tesouro do Ministério das Finanças, congregando as demonstrações financeiras do Fundo Consolidado de Timor-Leste (FCTL), do Fundo de Infraestruturas (FI), do Fundo de Desenvolvimento de Capital

Humano (FDCH), do Fundo COVID-19, dos Órgãos e Serviços da Administração indireta do Estado, e da Segurança Social.

Algumas entidades foram excluídas do perímetro da CGE 2023, tendo as respetivas demonstrações financeiras sido reportadas ao Parlamento Nacional e à Câmara de Contas em separado. Conforme informação prestada pelo Ministério das Finanças na página 66 e 67 da Conta Geral do Estado 2023, as entidades que não constam da CGE no ano 2023 e relativamente às quais a CGE regista apenas as transferências públicas feitas de e a partir das dotações do OGE, foram:

- Fundo Petrolífero (FP)
- Banco Central de Timor-Leste (BCTL)
- TIMOR GAP, E.P.
- Banco Nacional de Comércio de Timor-Leste (BNCTL)
- Companhia Mineira de Timor-Leste, S.A., (Em 2024 foi transformada na Murak Rai Timor, E.P.)
- Rádio e Televisão de Timor-Leste, E.P. (RTTL)
- Administração de Aeroportos e Navegação Aérea de Timor-Leste, E.P. (AANATL)
- Eletricidade de Timor-Leste, E.P. (EDTL)
- Be´e Timor-Leste, E.P. (BTL)

O reporte financeiro do Estado para o ano fiscal encerrado a 31 de dezembro de 2023 compreende 846 páginas, tendo sido preparado e apresentado pelo Ministério das Finanças simultaneamente ao Parlamento Nacional e à Câmara de Contas, em conformidade com os princípios de relato financeiro de base de caixa, atendendo a que o regime contabilístico de acréscimo ainda não foi implementado em Timor-Leste. O relatório da CGE 2023 é apresentado nas primeiras 57 páginas do documento, seguindo-se um vasto conjunto de mapas de demonstrações financeiras e, ainda, as Notas às Demonstrações Financeiras.

No prefácio do documento assinado, pela Ministra das Finanças, declara a mesma que, apesar da significativa redução global das despesas globais, o aumento nas despesas de capital e de consumo em 2023, permitiu que o PIB (Produto Interno Bruto) de Timor-Leste permanecesse positivo e que o Governo, por meio de orçamento retificativo, tivesse reduzido em 35% as despesas com transferências públicas comparativamente ao ano anterior, destacando uma maior

eficiência no uso dos recursos públicos, porquanto, na sua opinião, muitas das transferências operadas anteriormente não tinham contribuído diretamente para o crescimento económico.

A Conta Geral do Estado de 2023 foi elaborada com base em informações do Setor Público Administrativo recolhida pelo Ministério das Finanças, incorporando parcialmente a resposta a anteriores recomendações da CdC e do PN. A Ministra das Finanças expressa a opinião de que o relatório (CGE 2023) reflete a transição potencial do método de caixa para o regime de acréscimo modificado, e que considera ser a mesma essencial para acompanhar a crescente complexidade das operações financeiras do governo, afirmando ainda que as demonstrações financeiras seguem os princípios de base de caixa das Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público, garantindo maior clareza na prestação de contas.

A CGE começa por explicitar a despesa de 2023 por classificação funcional, aludindo depois à política contabilística que serviu de referência à preparação das contas do Estado. Segue-se-lhe um capítulo com as Demonstrações Financeiras Agregadas, a visão geral da Posição Financeira do Estado, incluindo a estimativa orçamental e financeira do Estado para 2023, a execução orçamental da receita e da despesa desse ano, a informação sobre os saldos de caixa apurados à data de 31 de dezembro de 2023, os diversos fundos existentes, os OSFA (Órgãos, Serviços e Fundos Autónomos), os Municípios e, por fim, as demonstrações financeiras da Segurança Social. A Conta Geral do Estado inclui também como a lei lhe determina, a Conta da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno (RAEOA).

A CGE 2023 continua a não incluir, como deveria, e é de lei, a totalidade das entidades que integram o perímetro de consolidação das contas do Estado.

6. FINANCIAMENTO DO ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO DE 2023 E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA RECEITA

6.1. Fontes de Financiamento

O OGE para o ano 2023 foi aprovado pela Lei n.º 15/2022, de 21 de dezembro, sendo o seu financiamento assegurado por Receitas Petrolíferas e Não Petrolíferas, Fiscais e Não Fiscais, e Empréstimos. Meses depois, já decorria a execução do ano 2023, foi submetida pelo novo Governo recém-empossado, e aprovada pelo Parlamento Nacional, a primeira alteração à Lei n.º 15/2022, a Lei n.º 17/2023 de 29 de junho - Primeira Alteração à Lei n.º 15/2022, de 21 de dezembro - Orçamento Geral do Estado Para 2023", e à Lei n.º 2/2022, de 10 de Fevereiro –

"Enquadramento do Orçamento Geral do Estado e da Gestão Financeira Pública, e Segunda Alteração à Lei n.º 8/ 2008, de 30 de Junho, Lei Tributária".

Devido às alterações na orgânica do Governo aprovadas em meados do ano, pelo Decreto-Lei n.º 46/2023, os títulos da classificação orgânica do Orçamento Geral do Estado tiveram de ser ajustados. Para conter os gastos públicos, o Governo propôs a redução da despesa originalmente orçamentada para o ano 2023 e das transferências do Fundo Petrolífero para o OGE. Adicionalmente, foram ainda ajustadas as taxas de imposto seletivo de consumo e os direitos aduaneiros, para mitigar os efeitos da inflação e do aumento do custo de vida.

Consequentemente, as receitas consolidadas do Setor Público Administrativo foram reduzidas a US$ 1.996,8 milhões, enquanto as despesas consolidadas do Setor Público Administrativo passaram a fixar-se em US$ 1.960,5 milhões.

O quadro seguinte tem por referência a Tabela 1 do RPCGE 2023 preparado pela CdC e decompõe o Orçamento do Estado por fontes do financiamento, abrangendo o orçamento dos órgãos e serviços do Setor Público Administrativo, composto pelos orçamentos dos órgãos e serviços da Administração Central (Administração Direta e Indireta), o orçamento da RAEOA e o orçamento da Segurança Social.

Quadro 2 - Orçamento Geral do Estado 2023 Inicial e Retificativo por Setores

Milhares US$

Designação	OGE 2023 Inicial	OGE 2023 Final	Variação Valor	Variação %
Receita				
Administração Central	1 800 000	1 633 000	-167 000	-9,3%
Segurança Social	235 715	243 715	8 000	3,4%
RAEOA	121 207	120 039	-1 168	-1,0%
Total Receitas	**2 156 922**	**1 996 754**	**-160 168**	**-7,4%**
Total Receitas Após Consolidação	**2 089 062**	**1 808 755**	**-280 307**	**-13,4%**
Despesa				
Administração Central	1 800 000	1 633 000	-167 000	-9,3%
Segurança Social	235 715	243 715	8 000	3,4%
RAEOA	120 000	83 762	-36 238	-30,2%
Total Despesas	**2 155 715**	**1 960 477**	**-195 238**	**-9,1%**
Total Despesas Após Consolidação	**2 087 855**	**1 771 867**	**-315 988**	**-15,1%**

Fonte: *OGE 2023 inicial e Retificativo*

A análise do Orçamento Geral do Estado de 2023 (OGE 2023), na sua versão retificada, revela ajustes significativos nas receitas e despesas, evidenciando uma estratégia de contenção orçamental e de ajustamentos fiscais.

O **total estimado de receitas do Estado** sofreu uma redução de 7,4%, passando de US$ 2.156,9 milhões para US$ 1.996,7 milhões, com uma variação ainda mais acentuada após consolidação, resultando numa quebra de 13,4%. A Administração Central teve um decréscimo de 9,3%, refletindo uma contração de US$ 167 milhões. A Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno (RAEOA) sofreu uma redução de receitas menor de apenas 1%, mas ainda assim significativo pelo impacto que teve nas receitas totais. Em contrapartida, a Segurança Social foi o único setor que beneficiou de aumento, registando uma variação positiva das suas receitas de 3,4%, refletindo um esforço do novo Governo para priorizar as políticas sociais num contexto de restrições orçamentais.

A **despesa orçamental total** foi também reduzida de forma significativa pelo OGE 2023 Retificativo, passando dos originais US$ 2.155,7 milhões para 1.960,4 milhões, uma queda de 9,1%. No entanto, o corte mais drástico ocorreu na RAEOA, com uma redução de 30,2% operada ao seu orçamento de despesa, ou seja, de US$ 36,2 milhões, refletindo a reformulação das políticas governamentais para os gastos na região. Tal como sucedeu em relação à previsão de receitas, a Administração Central sofreu também um decréscimo de 9,3% na sua previsão de

despesas. Curiosamente, a Segurança Social beneficiou um aumento da dotação de despesas similar ao aumento das suas receitas para o ano 2023, uma abordagem governamental que visou assegurar a manutenção dos benefícios sociais à população.

Após os ajustes de consolidação, a redução nas despesas foi ainda mais pronunciada, com uma queda global de 15,1% quando comparada com a redução de 13,4% nas receitas, demonstrando um esforço maior para cortar gastos do que reduzir a projeção de receitas. A diferença de US$ 35,7 milhões entre a variação da receita e da despesa consolidadas reflete uma tentativa clara do IX Governo manter o défice fiscal controlado.

Segue-se um Quadro que desagrega os orçamentos de receita e de despesa do Estado para o ano 2023 (aprovados para o OGE inicial e para o OGE Retificativo), por classificação económica:

Quadro 3 – Orçamento Inicial e Final 2023 por Classificação Económica

Milhares US$

Designação	OGE 2023 Inicial	OGE 2023 Final	Variação Valor	Variação %
Receita				
Receitas Petrolíferas	1 346 090	1 208 195	-137 895	-10%
Receitas não petrolíferas (a)	177 409	180 747	3 338	2%
Empréstimo	74 110	35 000	-39 110	-53%
Transferências do Exterior/Contribuição	4 900	10 400	5 500	112%
Saldo de gerência (AC+ RAEOA)	318 698	318 698	0	0%
Total das receitas AC + RAEOA	**1 921 207**	**1 753 039**	**-168 168**	**-9%**
Receitas de Segurança Social	235 715	285 711	49 996	21%
Total das receitas AC+RAEOA+SS	**2 156 922**	**2 038 750**	**-118 172**	**-5%**
Total das receitas após ajustamento de consolidação	**2 089 062**	**1 962 890**	**-126 172**	**-6%**
Despesa				
Salários e Vencimentos	443 608	489 157	45 549	10%
Bens e Serviços	425 624	329 057	-96 567	-23%
Transferências	661 059	580 667	-80 392	-12%
Capital Menor	56 386	58 385	1 999	4%
Capital e Desenvolvimento	333 323	259 498	-73 825	-22%
Total das despesas da AC e RAEOA	**1 920 000**	**1 716 764**	**-203 236**	**-11%**
Despesas de Segurança Social	235 715	285 711	49 996	21%
Total das despesas AC+RAEOA+SS	**2 155 715**	**2 002 475**	**-153 240**	**-7%**
Total das despesas após ajustamento de consolidação (b)	**2 087 855**	**1 926 615**	**-161 240**	**-8%**
Défice Fiscal a) – b)	**-1 910 446**	**-1 745 868**	**-164 578**	**-9%**

Fonte: *Tabela 7 da CGE 2023*

Do quadro anterior retira-se que:

A previsão de receitas globais do OGE sofreu um "corte" de 5%, passando dos US$ 2.156,9 milhões iniciais, para US$ 2.038,8 milhões conforme já referido na análise da receitas por setores. As receitas do OGE com origem no Fundo Petrolífero, principal fonte de financiamento do Estado, registaram com o OGE Retificativo de 2023 uma redução acentuada de 10%, traduzindo uma redução de US$ 137,9 milhões, com o objetivo de salvaguardar a sustentabilidade do fundo no longo prazo. Em sentido contrário, as receitas não petrolíferas beneficiaram de um ligeiro ajustamento positivo de 2%, de forma a refletir o esforço do Executivo para diversificar as fontes de receita do Estado. As transferências externas quase triplicaram entre o OGE original e o OGE Retificativo (+112%), crescendo de US$ 4,9 milhões para US$ 10,4 milhões, evidenciando uma renovada confiança dos parceiros internacionais no Governo. Quanto à previsão do saldo de gerência, permaneceu inalterado, em US$ 318,7 milhões.

Por seu turno, as despesas totais caíram 7%, passando de US$ 2.155,7 milhões para US$ 2.002,5 milhões. No entanto, ocorreram variações distintas entre as várias categorias:

- Salários e Vencimentos: Registaram um aumento de 10% com o Retificativo,, totalizando US$ 489,2 milhões.
- Bens e Serviços: Apresentaram uma queda significativa de 23%, evidenciando cortes em gastos operacionais e em serviços contratados.
- Transferências Públicas: A redução de 12% reflete uma menor alocação orçamental para subsídios e assistência direta, indicando uma racionalização desses tipo de gastos.
- Capital Menor: A dotação de despesas original desta categoria, com um peso residual no OGE, beneficiou de um reforço de 4% proposto pelo novo Governo, no OGE Retificativo de 2023.
- Despesas de Capital de Desenvolvimento: A dotação orçamental de despesa atribuída a esta categoria de classificação económica sofreu uma queda preocupante de 22%, reduzindo-se de US$ 333,3 milhões para US$ 259,5 milhões, podendo essa opção vir a comprometer investimentos em infraestrutura e o crescimento económico a longo prazo.

As despesas e receitas da Segurança Social cresceram 21% com a aprovação do OGE Retificativo de 2023, indicando o aumento da abrangência da proteção social e o incremento da adesão ao sistema da Segurança Social. O aumento deste sistema foi significativo num contexto de cortes propostos pelo novo Governo noutras áreas de governação.

O défice fiscal diminuiu 9%, passando dos originais US$ -1.910,4 milhões para US$ -1.745,9 milhões, uma consequência direta dos cortes operados pelo IX Governo no cômputo geral das despesas públicas e de uma gestão mais criteriosa do financiamento público com origem em empréstimos, o qual caiu expressivamente em 53%, passando de US$ 74,1 milhões USD para US$ 35 milhões com a aprovação do OGE Retificativo, aliviando substancialmente a pressão sobre a dívida pública, mas limitando ao mesmo tempo a capacidade do investimento público. A dependência sistemática de levantamentos excessivos de receitas petrolíferas e a volatilidade das transferências externas de apoio ao OGE, realçam a necessidade de uma diversificação económica urgente e de uma estratégia sustentável para financiar o desenvolvimento de Timor-Leste.

As transferências do Fundo Petrolífero revelam em 2023 um desvio preocupante do objetivo previsto na Lei n.º 9/2005, que determina que as transferências acima do Rendimento Sustentável Estimado (RSE) sejam realizadas no interesse de longo prazo de Timor-Leste. O RSE calculado para o ano 2023 foi de US$ 490,1 milhões, mas as transferências efetivas excederam esse valor em US$ 855 milhões.

Dos recursos transferidos acima do RSE, apenas US$ 259,2 milhões foram alocados para investimentos em Capital de Desenvolvimento, como projetos de infraestruturas. A maior parte dos recursos acima do RSE, US$ 595,8 milhões, foi destinada a financiar despesas recorrentes, incluindo salários, bens e serviços e transferências públicas, à semelhança dos anos anteriores. Esse uso desvia-se do propósito de financiar investimentos produtivos e compromete o princípio da sustentabilidade, dado não contribuir para a criação de ativos que gerem retorno económico futuro, para Timor-Leste.

6.2. Execução Orçamental da Receita

As despesas inscritas no OGE 2023 foram parcialmente financiadas por receitas cobradas durante o ano, como se pode retirar do Quadro 4, que tem por referência a Tabela 4 do RPCGE e engloba as receitas cobradas pela Administração Central e pela RAEOA.

Quadro 4 – Receitas Cobradas em 2023 por classificação Económica (milhares US$)

Categoria	OGE 2023 Inicial	OGE 2023 Final	Receitas Cobradas	% Total Receitas	Execução %
Impostos	139 523	145 244	187 281	10,4%	128,9%
Taxas, Coimas e outras penalidades	24 849	25 711	25 700	1,4%	100,0%
Rendimentos	5 526	6 301	23 406	1,3%	371,5%
Transferências	1 350 990	1 218 595	1 102 521	61,3%	90,5%
Outras Receitas Correntes	675	1 785	372	0,0%	20,8%
Venda de Bens e Serviços Correntes	10 066	3 578	2 710	0,2%	75,7%
Ativos e Passivos Financeiros	74 110	35 000	25 412	1,4%	72,6%
Reposições não Abatidas nos Pagamentos	0	3	62 722	3,5%	2090733%
Saldo de Gerência	318 698	318 698	368 411	20,5%	115,6%
Total	**1 924 438**	**1 754 914**	**1 798 533**	**100,0%**	**102,5%**

O Quadro 4 revela variações significativas entre os diferentes tipos de receita, destacando-se a elevada execução em algumas categorias mas desafios noutras. A execução global da receita sem contar com a Segurança Social atingiu 102,5%, superando a previsão do Orçamento Geral do Estado final após o Retificativo, demonstrando eficiência na arrecadação de receita, mas denunciando também áreas de pior desempenho.

As receitas provenientes de **Impostos a**rrecadadas somaram US$ 187,3 milhões, 28,9% acima da previsão final, representando 10,4% do total. O resultado reflete um aumento na atividade económica e melhorias na conformidade tributária. As taxas e coimas somaram US$ 25,7 milhões, fixando-se dentro do intervalo de previsão. Apesar de contribuírem apenas com 1,4% do total, o resultado atesta um planeamento realista no tocante à arrecadação nesta categoria de receita.

Também a receita proveniente de **Rendimentos** superou amplamente as expetativas, alcançando US$ 23,4 milhões, mais de 3,7 vezes a previsão inicial. Embora representem apenas 1,3% do total, o crescimento indica um volume de receitas extraordinárias não estimado originalmente ou subestimadas, entre os quais rendimentos de investimentos.

As **Transferências**, categoria de receita onde se incluem as receitas petrolíferas, ultrapassaram os US$ 1.100 milhões em 2023, correspondendo a 61,3% do total arrecadado pelo fundo nesse ano. A execução da categoria atingiu 90,5%, o que reflete a redução das transferências excessivas do Fundo Petrolífero operadas pelo OGE Retificativo.

O **Saldo de Gerência** apurado, de US$ 368,4 milhões, correspondeu a 20,5% do total das receitas do OGE, superando a estimativa final em 15,6%. Um excedente de tesouraria no final do ano 2023 tão substancial, reflete a acumulação desnecessária de recursos não utilizados no ano fiscal anterior.

Também a categoria **Reposições Não Abatidas nos Pagamentos** registou uma receita de US$ 62,7 milhões, superando largamente as previsões. A execução atípica leva a pressupor a recuperação para o Estado de valores que não estavam previstos, como sejam devoluções ou acertos significativos.

No conjunto, os **Municípios** arrecadaram em 2023 apenas US$ 998 mil dólares de receitas, enquanto, de acordo com a Tabela 6 do RPCGE 2023, as receitas cobradas pelo conjunto das **Entidades e Serviços dos Fundos Autónomos (SFA)** somaram US$ 7,6 Milhões no mesmo ano. As receitas das **Entidades Autónomas** registaram uma diminuição de 52%, face ao ano anterior (US$ -15,7 Milhões), devido sobretudo a cobranças inferiores da APORTIL, IP, e da ANC, IP.

Em 2023, do total de 104 entidades a operarem com autonomia alargada, apenas 27 Serviços e Fundos Autónomos (SFA) arrecadaram receitas, evidenciando-se nas restantes a total dependência de transferências do OGE, mas representam um aumento assinalável em relação a 2022, quando somente 18 SFA tinham efetivado cobranças. No entanto, é importante assinalar neste Parecer, que o Arquivo e Museu da Resistência Timorense (AMRT, IP) e o Serviço Nacional de Ambulância e Emergência Médica (SNAEM, IP) não geraram receita alguma no ano em análise, apesar de terem conseguido arrecadar US$ 8,8 milhões e US$ 1 milhão respetivamente, no ano imediatamente anterior. Conclui-se que, muito embora algumas entidades possuam autonomia por imperativo legal ou devido a uma maior complexidade da sua atividade, outras foram criadas sem estudos prévios de viabilidade financeira, contrariando as recomendações de boa gestão da coisa pública. A Lei n.º 2/2022 reforça aliás, que as receitas próprias devem ser utilizadas para cobrir as suas despesas antes de se utilizarem os recursos provenientes do

Tesouro. Em 2023, o Ministério das eliminou três agências autónomas desnecessárias, mas ainda persistem lacunas evitáveis no controle da criação desse tipo de entidades.

Além disso, de acordo com a informação obtida na página 81 da CGE 2023, US$ 6,3 milhões de receitas em **direitos aduaneiros** deixaram de ser arrecadadas devido a isenções fiscais, com destaque para as isenções do próprio Governo, representações diplomáticas, agências da Organização das Nações Unidas (ONU) e empresas. Essas isenções são concedidas pelo Estado quando certos bens importados, classificados sob códigos específicos, ficam automaticamente isentos do pagamento de impostos por razões legais, políticas ou económicas, como incentivo governamental ao investimento ou ao apoio a setores estratégicos. Nesse contexto, em 2023, as empresas beneficiaram de isenções somando US$ 3,2 milhões, um valor relativamente elevado de receitas que deixaram de entrar nos cofres do Estado, em direitos aduaneiros.

7. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA DESPESA DO ESTADO

7.1. Despesas por categorias

O próximo Quadro segrega as despesas do FCTL em recorrentes e de capital.

Quadro 5 – Execução orçamental da despesa em 2023, por categoria económica

Milhões US$

Categorias	OGE 2023 Inicial	OGE 2023 Final	Execução	% Total Despesas	Execução %
Salários e Vencimentos	445,6	490,1	447,0	29,9%	91,2%
Bens e Serviços	428,4	331,6	241,2	16,2%	72,7%
Transferências Públicas	891,4	819,9	567,4	38,0%	69,2%
Capital Menor	56,8	58,6	47,6	3,2%	81,2%
Capital Desenvolvimento	333,6	258,9	188,6	12,6%	72,8%
Contingências	0,0	1,4	0,9	0,1%	64,3%
Total	**2155,7**	**1960,5**	**1492,7**	**100,0%**	**76,1%**

Fonte: OGE 2023 e CGE 2023

A execução orçamental da despesa por categorias em 2023, apresenta resultados mistos, com algumas categorias a registarem uma execução razoável, ao mesmo tempo que outras enfrentaram dificuldades acrescidas de execução. O orçamento inicial de despesa aprovado (OGE 2023 Inicial) foi de US$ 2.155,7 milhões, tendo posteriormente sido ajustado pelo OGE Retificativo para o valor final de US$ 1.960,5 milhões, traduzindo uma redução de

aproximadamente 9,1%. O montante total ajustado, a execução cifrou-se em US$ 1.492,7 milhões, correspondendo as despesas do Estado a 76,1% da dotação orçamental final, um desempenho geral relativamente moderado.

A categoria de **Salários e Vencimentos** saldou-se por uma execução elevada, alcançando 91,2% do orçamento final ajustado, com o montante de US$ 447 milhões gastos. A categoria de despesas representa 29,9% das receitas totais do OGE. O montante despendido pelo Estado em 2023 por conta desta categoria evidencia um aumento significativo de US$ 190,9 milhões (+74,5%) comparativamente a 2022, crescimento esse justificado pelo grande aumento do número de funcionários públicos, que passou de 58.045 para 64.831 (+6.786), e pela reclassificação de consultores e assessores, anteriormente pagos por Bens e Serviços. Apesar do aumento do volume de receitas domésticas tributárias, para US$ 239,5 milhões, continuaram a ser insuficientes no ano 2023 para cobrirem as despesas do Estado com salários e vencimentos.

Acrescem ainda US$ 34 milhões pagos a assessores e nacionais e internacionais, funcionários casuais e de apoio político, que ainda foram contabilizados em 2023 na subcategoria Serviço Profissional, da categoria de Bens e Serviços, elevando o total gasto efetivo com pessoal para US$ 481 milhões, sendo o Ministério da Educação o maior empregador no ano em análise, com 16.977 funcionários, incluindo 3.734 funcionários permanentes e temporários e os restantes em situação de apoio político, casual e regime especial (26% do total), imediatamente seguido pelo Ministério da Saúde, com 4.846 funcionários (7% do total).

Persistiram em 2023 inconsistências significativas na informação prestada sobre o número de funcionários públicos. A CGE 2023 apresenta dados contraditórios, como discrepâncias no total de funcionários colocados em ministérios e omissões de dados sobre instituições, como a Autoridade Nacional de Petróleo e Minerais. Exemplo disso é o Ministério da Educação ser indicado como tendo com 3.734 funcionários permanentes e temporários, ao mesmo tempo que a Comissão da Função Pública reporta para o mesmo ministério somente um total de 2.910. Subsistem também divergências no número de funcionários do regime especial no Ministério da Justiça (19 segundo a CGE, mas 228 segundo a Comissão da Função Pública). Estas falta de credibilidade nos dados apresentados pelo Governo em sede prestação de contas, já tinham sido objeto de apreciações anteriores pela CdC e alvo de recomendações nos relatórios e pareceres

de 2021 e 2022, mas os problemas repetiram-se em 2023, inquinando a transparência dos recursos humanos ao serviço do Estado.

Quanto à execução da categoria de **Bens e Serviços**, atingiu US$ 241,2 milhões, o que equivale a 72,7% do seu orçamento ajustado de US$ 331,6 milhões. Essa categoria de despesas sofreu uma redução significativa no orçamento final (passando de US$ 428,4 milhões para US$ 331,6 milhões, uma queda de 22,6%), impactando negativamente na sua implementação que em 2023 nem sequer conseguiu atingir 80%. Ficando-se pelos 72,7%, bastante aquém do ideal, ficaram prejudicados o fornecimento de recursos essenciais, a manutenção de operações do Governo e a implementação de programas, alguns deles prioritários. Um fator que terá contribuído para a diminuição no orçamento e na execução orçamental desta categoria, pode ter sido a reclassificação de despesas relacionadas com consultores (internacionais e nacionais) para a categoria de Salários e Vencimentos.

No âmbito dos contratos públicos destaca-se a aquisição de medicamentos realizada em contexto de urgência, devido à rutura de estoques ocorrida em instituições de saúde. Embora o OGE Retificativo tenha reforçado em US$ 6 milhões a dotação destinada à compra de medicamentos para colmatar essa necessidade, a entrega de medicamentos enfrentou atrasos e apenas 42% dos valores contratados foram pagos até junho de 2024, denunciando desafios na seleção de fornecedores e na gestão de contratos. Torna-se muito clara para Comissão C, a necessidade de o Governo reforçar os mecanismos de supervisão e controle, promovendo maior automatização, transparência e responsabilização na contratação pública e na sua gestão.

A categoria de **Transferências Públicas** reportou um desempenho orçamental atípico, refletindo não apenas os efeitos da redução das suas alocações orçamentais, mas também desafios na respetiva execução. O total de transferências operadas fixou-se em US$ 567,4 milhões, representando 31% menos que o orçamento final destinando a esta categoria (US$ 819,9 milhões) e uma redução significativa de 35% em relação ao ano anterior (US$ 877,1 milhões). Apesar do seu papel no financiamento de subsídios, subvenções e benefícios sociais, a execução desta categoria de despesa continuou ainda a evidenciar desafios de vária ordem no ano 2023.

As transferências correntes, que englobam os pagamentos a grupos, instituições e famílias, foram responsáveis pela maior parte da execução, totalizando US$ 519,9 milhões. Entre os programas contemplados, estão por exemplo os benefícios sociais como pensões de veteranos,

idosos, inválidos, subsídios e apoio funerário, evidenciando a importância desta categoria para a assistência social. No entanto, a execução enfrentou necessariamente desafios logísticos e administrativos que impactaram negativamente na eficiência e na abrangência das transferências.

As Transferências mais relevantes incluíram US$ 75 milhões para o Instituto Nacional de Segurança Social (INSS), que representaram 25% do total da despesa inscrita nessa categoria. Outros beneficiários de transferências públicas incluíram empresas públicas, como a Timor GAP (US$ 54 milhões) e a EDTL (US$ 70 milhões), o que realça o papel significativo das transferências públicas a partir do Tesouro, no financiamento dos serviços públicos essenciais à economia, providenciados pelo setor empresarial do Estado, até ao momento ainda incapaz de se autofinanciar. No entanto, o aumento de despesas com o pagamento de hospitais no estrangeiro, somando US$ 21 milhões no ano 2023, faz destacar a dependência permanente de serviços externos, apesar da intenção dos sucessivos Governos de fortalecerem o serviço nacional de saúde. Essa despesa cresceu 115% em relação a 2022, dos quais US$ 5,8 milhões se destinaram ao pagamento de dívidas de anos anteriores. O aumento dos gastos com a prestação de cuidados de saúde por entidades externas, embora justificado parcialmente durante a pandemia, contradiz as metas de autossuficiência médica.

O Programa Nacional de Desenvolvimento dos Sucos (PNDS) também exemplifica bem o problema de transferências excessivas da acumulação de saldos de tesouraria. Em 2023, foram transferidos para esse programa US$ 33 milhões, mas o saldo global no final do ano atingia US$ 57,6 milhões, confirmando que os valores transferidos pelo Tesouro para o PNDS superaram substancialmente as suas necessidades efetivas. Para além disso, o saldo positivo apurado no final do ano não foi devolvido ao Tesouro, violando a legislação de gestão orçamental e financeira em vigor; no entanto, a Direção-Geral do Tesouro iniciou um procedimento para a recuperação desses fundos para os cofres do Estado.

A disparidade entre os saldos bancários reportados pelo PNDS (US$ 57,6 milhões) e os contabilizados na CGE 2023 (US$ 30,4 milhões) representa outra falha injustificável de transparência, e a ausência de explicações claras na CGE para essa diferença, compromete a fidedignidade dos dados financeiros e aumenta os riscos de uso inadequado dos escassos recursos públicos. A gestão inadequada dos recursos do PNDS recomenda um reforço urgente dos mecanismos de controle e da disciplina orçamental.

A categoria de despesas de **Capital Menor** apresentou um desempenho orçamental moderado, refletindo a sua taxa de execução 81,2% do orçamento ajustado final de 2023, correspondente a uma execução de US$ 47,6 milhões, o que denuncia dificuldades do Governo na implementação das atividades programadas. Os investimentos no âmbito desta categoria envolvem aquisições de equipamentos, mobiliário e outras despesas de capital não vinculadas a grandes projetos de infraestruturas. Apesar da importância para o fortalecimento das capacidades institucionais, a relativamente modesta taxa de execução poderá refletir problemas no planeamento orçamental e insuficiente capacidade de implementação dos projetos alocados a essa categoria.

A categoria de **Capital de Desenvolvimento** destaca-se como uma área essencial de investimento público, apresentando contudo desafios consideráveis em 2023 no que se refere à sua execução orçamental. O orçamento inicial alocado pelo OGE 2023 a esta categoria de despesa foi de US$ 333,6 milhões, ajustado pelo Retificativo para US$ 258,9 milhões, demonstra uma redução considerável de recursos destinados ao desenvolvimento de infraestruturas e a outros projetos estratégicos. A execução orçamental situou-se em US$ 188,6 milhões, correspondendo a uma taxa de execução de 72,8% do orçamento final. Esta categoria abrange investimentos em infraestruturas (estradas, pontes, edifícios públicos e outros ativos de longo prazo) destinadas a promover o crescimento económico e melhorar a qualidade de vida da população. Apesar de sua importância, a execução abaixo de 80% indica dificuldades significativas na implementação dos projetos planeados. Os principais obstáculos poderão estar associados a atrasos nos processos de contratação, à fraca capacidade técnica nas instituições responsáveis e problemas na gestão de contratos, especialmente em projetos cofinanciados ou com múltiplos *stakeholders.*

A execução de apenas 72,8% colocou em risco o progresso das infraestruturas necessárias para alavancar o desenvolvimento sustentável e atrair investimento externo. O uso eficiente de recursos é necessário e urgente.

Quanto às **despesas de Contingência** constituem uma reserva orçamental para responder a emergências e situações imprevistas. No OGE inicial de 2023 não foi atribuída uma dotação significativos à categoria de Contingência, contudo os ajustamentos efetuados por transferência para vários ministérios ao longo do ano, resultaram numa alocação final modesta de US$ 1,4 milhões, tendo desse valor US$ 900 milhares sido efetivamente utilizados, elevando a taxa de

execução da rubrica a 64,3%. O recurso limitado dos fundos de Contingência indica que a necessidade de utilização desta dotação foi reduzida, mas a CGE não apresentou detalhes suficientes sobre o destino específico das verbas de contingência, prejudicando uma avaliação mais aprofundada da sua eficácia.

O RPCGE 2023 revela que a execução da Reserva de Contingência apresenta problemas estruturais no tocante à sua gestão, desrespeitando às normas legais e revelando falhas na transparência e responsabilização. A lei de enquadramento orçamental (Lei n.º 2/2022) restringe o recurso à reserva de contingência, determinando que seja utilizada exclusivamente para pagar despesas urgentes e imprevistas, mas a prática observada em 2023 desrespeitou a lei, tendo sido identificadas despesas pagas no valor de US$ 736,6 milhares que não atendiam aos critérios de urgência e de imprevisibilidade legalmente exigidos. São elas:

- ✓ US$ 536,6 milhares destinados a contratações no setor da Educação (pessoal docente para o Centro de Formação Jurídica e Judiciária do MJ (CFJJ-MJ) e,
- ✓ US$ 200 milhares alocados para a cerimónia de posse do IX Governo Constitucional.

As despesas acima listadas são claramente previsíveis e deveriam ter sido orçamentadas nas categorias apropriadas na fase de elaboração do OGE. A prática tem no entanto sido aceite pelo Ministério das Finanças o que demonstra também negligência no cumprimento das obrigações legais.

A CGE 2023 não inclui também informações detalhadas sobre as alterações orçamentais relacionadas com a utilização da reserva de contingência, contrariando o disposto na alínea f) do artigo 103º da Lei nº 2/2022. Além disso, a documentação solicitada sobre os pedidos e autorizações dessas despesas não foi fornecida integralmente à CdC, comprometendo a transparência e dificultando a supervisão efetiva.

7.2. Despesas por Classificação Orgânica

Além de apreciar a despesa pública do Fundo Consolidado de Timor-Leste (FCTL) na ótica de categorias económicas, a CGE e o RPCGE analisam-na também à luz da classificação orgânica, que a desdobra em Administração Direta do Estado, Agências Públicas Autónomas e Municípios, Sendo a matéria abordada nas páginas 28 e 32 do RPCGE. O quadro seguinte resume a informação prestada pela CdC na Tabela 8 da página 28 do seu relatório e parecer:

Quadro 6 – Execução Orçamental da Administração Central, por Classificação Orgânica em 2023

Milhões US$

Classificação Orgânica	OGE 2023 Inicial	OGE 2023 Final	Execução	% Total Despesa	Execução %
Administração Direta do Estado	1 259,3	1 101,9	993,5	69%	90%
Agências Públicas Autónomas	459,6	449,0	365,8	26%	81%
Municípios	81,1	82,1	70,6	5%	86%
Total	**1 800,0**	**1 633,0**	**1 429,9**	**100%**	**88%**

Fonte: CGE 2023

A despesa do ano 2023, por classificação orgânica, abrange os serviços da Administração Direta, os SFA (Serviços e Fundos Autónomos), os Órgãos Autónomos, o Fundo Especial e os Municípios conforme já mais atrás referido. Inicialmente, o orçamento previsto para este subsetor foi de US$ 1.800 milhões, mas, após retificações, foi reduzido para US$ 1.633 milhões. A execução orçamental da Administração Central em Timor-Leste, apresentou um desempenho geral moderado, com uma execução total de US$ 1.429,9 milhões, correspondente a 88% do orçamento final ajustado pelo OGE Retificativo, de US$ 1.633 milhões. A análise, desagregada por tipo de entidade, revela desigualdades na capacidade de execução e nas prioridades alocadas aos diferentes níveis deo Governo.

A Administração Direta do Estado recebeu a maior parcela do OGE, com US$ 1.101,9 milhões no orçamento final, representando 69% do total da despesa aprovada pelo PN. Com uma execução de US$ 993,5 milhões USD (90%), esta categoria apresentou um razoável desempenho em termos percentuais. Contudo, a redução significativa em relação ao orçamento inicial (que passou de US$ 1.259,3 milhões para US$ 1.101,9 milhões) indica ajustamentos fiscais relevantes. A redução afetou a maioria dos ministérios, exceto em áreas estratégicas como a Saúde (+25,7%), os Assuntos dos Combatentes da Libertação Nacional (+10,8%) e a Presidência do Conselho de Ministros (+179%). A priorização revela um alinhamento parcial do IX Governo para com as necessidades sociais, tais como o fortalecimento do setor de saúde, mas levanta muitas dúvidas o aumento desproporcional da dotação de despesa atribuída à Presidência do Conselho de Ministros, perante a sua relevância operacional relativamente limitada.

Ao conjunto das Agências Públicas Autónomas foi atribuída pelo OGE Retificativo uma dotação final de US$ 449 milhões para o ano 2023, ficando-se a correspondente execução em US$ 365,8

milhões, correspondente a um nível de execução de 81%, abaixo da média global de 88%. Representando 26% do total da despesa do OGE, as agências são essenciais para a prestação de serviços especializados autonomizados, mas a execução relativamente modesta faz pressupor limitações na sua capacidade técnica. A gestão das agências revelou também inconsistências graves, como o caso do erro na consolidação da despesa da ANPM. Embora reportando uma execução orçamental de 100% (US$ 8,5 milhões), na realidade a sua despesa real atingiu US$ 9,5 milhões, ultrapassando o orçamento que lhe foi atribuído para 2023, à margem da lei, em US$ 700 mil. O desvio evidencia a realização de despesas sem o necessário cabimento orçamental, comprometendo com isso a credibilidade dos registos financeiros da entidade e sugerindo a necessidade de maior rigor na sua supervisão pelas respetivas tutelas.

Outra importante questão a assinalar, prende-se com a reduzida execução do Fundo Especial de Desenvolvimento Ataúro (FEDA), que utilizou apenas 20,1% do orçamento que lhe foi colocado à disposição pelo Retificativo (US$ 700 milhares de uma dotação de US$ 3,4 milhões). O baixo desempenho desse fundo sugere desafios estruturais, a falta de capacidade técnica ou dificuldades de implementação a nível local.

Os Municípios foram a categoria com menor alocação de recursos no ano 2023, recebendo US$ 82,1 milhões no orçamento retificativo, equivalente a 5% do total global da despesa pública. Apesar disso, a sua taxa de execução foi de 86%, um desempenho satisfatório quando comparado com a média geral, demonstrando uma utilização adequada dos recursos disponíveis.

7.3. Despesas por Funções

Conforme atrás referido, a CGE 2023 reporta a despesa orçamentada e realizada em 2023, por categoria e por classificação das funções do Estado (classificação funcional). Para o ano financeiro de 2023, a maioria das despesas públicas concentrou-se principalmente em três áreas: Serviços Públicos Gerais, Assuntos Económicos e Proteção Social. Os Serviços Públicos Gerais efetuaram despesas no montante de US$ 550,5 milhões (37%), e as despesas em Assuntos Económicos totalizaram US$ 381,4 milhões (25%), enquanto a Proteção Social representou US$ 148,6 milhões. Estas três áreas absorveram conjuntamente um montante significativo de US$ 1.080,5 milhões de dólares, equivalendo a 72% das despesas totais e 62% do orçamento consolidado da Administração Central e da RAEOA (Região Administrativa Especial de Oecússi-Ambeno) para o ano de 2023.

As despesas com os Serviços Públicos Gerais mantiveram-se praticamente inalteradas em relação ao ano anterior. No entanto, observou-se uma redução significativa nas despesas da área de Assuntos Económicos comparativamente a 2022, porque as transferências públicas destinadas ao pagamento de subsídios às famílias e ao programa Cesta Básica implementados em 2022, durante a pandemia de COVID-19, não se processaram em 2023. Por outro lado, as despesas com o setor da educação aumentaram em 234%, impulsionadas pelo pagamento retroativo do subsídio de transporte a professores e pelos salários dos docentes e professores contratados para ingresso na carreira. O quadro 7 abaixo, ilustra a comparação das despesas por função, nos anos 2022 e 2023.

Quadro 7 - Comparação das despesas por função entre 2023 e 2022

Milhões US$

Classificação Funcional	Despesa 2023	Despesa 2022	Diferença 2023/2022	% Diferença 20223/2022
Serviços Públicos Gerais	550,5	551,9	-1,4	-0,3%
Assuntos Económicos	381,4	600,9	-219,5	-36,5%
Proteção Social	148,6	187,7	-39,1	-20,8%
Educação	126	37,7	88,3	234,2%
Ordem Pública e Segurança	114,7	125,8	-11,1	-8,8%
Saúde	76,3	83,6	-7,3	-8,7%
Defesa	59,8	45,8	14	30,6%
Habitação e Comunidade	21,6	28,3	-6,7	-23,7%
Proteção Ambiental	7,2	10	-2,8	-28,0%
Lazer, Cultura e Religião	6,5	5,6	0,9	16,1%
Total	**1492,6**	**1677,3**	**-184,7**	**-11,0%**

Fonte: CGE 2023

O Quadro 7 acima compara as despesas do Governo em 2022 e 2023, distribuídas pelas funções principais do Estado, oferecendo uma visão geral das prioridades do governo em termos de alocação de recursos. A tabela revela que o Executivo gastou menos em 2023 do que em 2022. Enquanto algumas áreas, como a educação, contaram com um aumento de gastos, outras, como os Assuntos económicos e a Proteção social, registaram reduções de 2022 para 2023. A informação sobre a execução orçamental é detalhada nas páginas 22 e 23 da CGE, e mais à frente na página 635 (Declaração 3) do mesmo documento.

7.4. Fundo COVID-19

A análise do Fundo COVID-19 no ano 2023, evidencia contradições e áreas de possível melhoria. Em 2023 não ocorreram transferências do Tesouro para esse Fundo. O orçamento inicial do Fundo COVID-19 foi fixado em US$18,3 milhões, mas em consequência dos ajustamentos operados pelo Retificativo, viu a sua dotação orçamental de despesa reduzir-se a US$9,813 milhões.

A totalidade das despesas realizadas no âmbito deste fundo, no montante de US$ 7,7 milhões de dólares, foram integralmente cobertas pelo saldo de caixa transitado de 2022, no valor de US$ 13,6 milhões de dólares. Além disso, o Fundo gerou ao longo do ano receitas adicionais de US$ 349 milhares provenientes de juros e outros recebimentos.

Do ponto de vista da execução orçamental, o Fundo apresentou um desempenho de 78% do orçamento final de US$ 9,8 milhões, com despesas a serem concentradas em cinco programas principais. O programa de vacinação absorveu US$ 4,4 milhões, representando 45% do total das despesas e alcançando uma taxa de execução de 93%. Outros programas, como o tratamento e isolamento de casos de COVID-19 (US$ 2,3 milhões, com execução de 83%) e a quarentena adequada (US$ 1 milhão, com execução de 47%), também receberam recursos significativos. Menores parcelas foram destinadas ao reforço de medidas de distanciamento social (US$ 176 milhares) e ao rastreamento de contactos (US$ 67 milhares).

Algumas contradições e desafios foram identificados na gestão do Fundo pelo RPCGE 2023. Primeiro, o saldo final de caixa em 2023 foi de US$ 6,6 milhões, indicando que uma parcela considerável dos recursos colocados pelo OGE à disposição não foi utilizada, levantando por isso questões sobre a eficiência na alocação e execução dos fundos disponíveis, especialmente num contexto de necessidades contínuas na área de saúde pública. Também as despesas inelegíveis de anos anteriores continuaram a ser uma questão pendente em 2023. Em 2022, foram identificados pagamentos indevidos de US$ 43 mil, dos quais somente US$ 30 milhares foram devolvidos pelo Banco Nacional de Comércio de Timor-Leste à conta bancária do Fundo. No final de 2023 ainda restavam US$ 4,9 mil por devolver, depositados no banco. Apesar de esforços do Ministério das Finanças para coordenar a devolução desse valor, a pendência demonstra fragilidades nos mecanismos de controlo e recuperação de fundos.

Outra questão crítica relacionada com o Fundo COVID-19 é a execução desigual entre os seus programas no ano aqui em análise. Por exemplo, a taxa de execução do programa de Quarentena

Adequada foi de apenas 47%, enquanto o programa de vacinação atingiu 93%, uma disparidade que indica dificuldades na implementação de algumas atividades.

O Relatório Financeiro do Fundo COVID-19 de 2023 composto com 46 páginas, fornece uma visão detalhada sobre a gestão e execução do fundo desde a fase da pandemia. O documento sublinha que o Fundo COVID-19 desempenhou um papel fundamental na contenção da COVID-19, especialmente no financiamento de programas tais como a vacinação em massa, o isolamento de casos e medidas de quarentena. A relevância do Fundo diminuiu ao longo do tempo e, a partir de 2024, inclusive, todas as despesas imputáveis ao mesmo passaram a ser alocadas ao orçamento do Ministério da Saúde, marcando o fim da gestão autónoma do Fundo.

No Anexo 1 do Relatório Financeiro do Fundo COVID-19 (páginas 17 e 18), é apresentada uma tabela detalhada que discrimina as dotações orçamentais iniciais e finais de cada programa e subprograma do Fundo, bem como as correspondentes taxas de execução, permitindo identificar os programas prioritários e avaliar o grau de sucesso na utilização dos recursos disponíveis.

O Anexo 2 do mesmo relatório (páginas 18 a 46) detalha a análise, listando todos os pagamentos realizados no âmbito do Fundo durante o ano 2023. Esse detalhe inclui a identificação dos fornecedores, a descrição das despesas e a periodicidade dos pagamentos, como valores mensais transferidos para cada contratante. Este nível de detalhamento aumentou a transparência das contas do fundo, possibilitando uma análise mais rigorosa da eficiência na aplicação dos recursos.

Apesar de o Fundo ter deixado de ser um mecanismo ativo no financiamento direto de programas de resposta à pandemia, o Relatório Financeiro do Fundo demonstra a sua importância durante o período em que vigorou. A transição para o orçamento do Ministério da Saúde levou à integração das medidas de combate à COVID-19 nas operações regulares de saúde pública, alavancando potenciais sinergias na área dos cuidados de saúde. Contudo, a análise efetuada pela CdC também apontou desafios à gestão do Fundo, entre eles a necessidade de melhorar a eficiência na execução dos recursos e de fortalecer os mecanismos de prestação de contas, especialmente considerando os detalhes fornecidos no Anexo 2.

7.5. Fundo das Infraestruturas

A Conta Geral do Estado (CGE) de 2023 fornece uma análise detalhada sobre o orçamento e a execução do Fundo das Infraestruturas (FI), evidenciando avanços significativos no seu

desempenho financeiro em comparação com anos anteriores. Entretanto o RPCGE 2023, identifica também desafios estruturais, inconsistências administrativas e problemas de transparência que comprometem a eficácia do Fundo das Infraestruturas.

Em 2023, o Fundo atingiu uma execução orçamental de US$ 160,5 milhões, representando 75% do orçamento final após retificativo, de US$ 212,7 milhões. Dessa despesa, US$ 25,4 milhões foram financiados por empréstimos externos. O desempenho do fundo reflete um aumento expressivo nesse ano comparativamente a 2022, mas a respetiva execução ficou marcada por problemas de inadequada alocação de recursos, irregularidades contratuais e fragilidades no planeamento, segundo a CdC.

Tabela 8 - Execução Orçamental do Fundo das Infraestruturas por Programa

Milhões US$

Programas	OGE 2023 Inicial	OGE 2023 Final	Execução	% Total Despesa	Execução %
Estradas e Pontes	81,6	70,1	57,6	35,9%	82,2%
Empréstimo	32,2	32,2	25,4	15,8%	78,9%
Tecnologia de Informação e Comunicação	16,1	16,4	16,1	10,0%	98,2%
Manutenção, Reabilitação e Resposta a Estruturas Danificadas pós Calamidade	6,9	12,6	10,1	6,3%	80,2%
Agricultura	8,3	6,3	4,5	2,8%	71,4%
Ordenamento do Território, Desenvolvimento Rural e Urbano	9,1	6,4	4	2,5%	62,5%
Trazendo os serviços dos Tribunais da População	3,8	3,0	2,7	1,7%	90,0%
Saúde	4,0	4,0	2	1,2%	50,0%
Boa governação e gestão institucional	4,2	3,9	2	1,2%	51,3%
Segurança nacional	4,7	3,7	1,9	1,2%	51,4%
Programa do Setor Aeroportos	12,5	4,5	1,7	1,1%	37,8%
Gestão Financeira Pública	3,1	2,6	1,6	1,0%	61,5%
Educação e Treinamento	2,3	1,9	1,4	0,9%	73,7%
Programa de Água e Saneamento	1,7	1,7	1,1	0,7%	64,7%
Programa de Eletricidade	5,1	3,1	0,9	0,6%	29,0%
Programa de Defesa Nacional	0,6	1,0	0,7	0,4%	70,0%
Portos	0,7	0,7	0,6	0,4%	85,7%
Igualdade de Gênero e Inclusão Social.	1,7	1,0	0,3	0,2%	30,0%
Investimento e Diversificação Económica	1,1	1,1	0,3	0,2%	27,3%
Cultura e Património	0,9	0,2	0,1	0,1%	50,0%
Turismo	0,4	0,4	0	0,0%	0,0%
Acesso à Justiça	0,0	0,0	0	0,0%	0,0%
Gestão de Petróleo e Recursos Minerais	1,0	0,1	0	0,0%	0,0%
Garantir liberdade expressão e acesso à informação	0,1	0,1	0	0,0%	0,0%

Proteção e Conservação do Meio Ambiente	0,0	0,0	0	0,0%	0,0%
Ordenamento do Território	0,6	0,6	0	0,0%	0,0%
Total Fundo das Infraestruturas	**202,7**	**177,7**	**135,0**	**84,2%**	**76,0%**
Empréstimos do ADB, Banco Mundial e JICA	74,1	35	25,4	15,8%	72,6%
Total Fundo das Infraestruturas e Empréstimos	**276,8**	**212,7**	**160,5**	**100,0%**	**75,4%**

Fonte: CGE 2023

Um dos principais problemas identificados no parecer da CdC foi a concentração excessiva de recursos em programas de investimento específicos, tais como o programa "Estradas e Pontes", que recebeu cerca de 36% do total da dotação orçamental anual do Fundo de Infraestruturas, enquanto outros setores fundamentais como Saúde, a Segurança Nacional e a Educação, contaram com apenas 1,2%, 1,2% e 0,9%, respetivamente. Por outro lado, os programas relevantes para o desenvolvimento sustentável, como o "Turismo", a "Gestão de Petróleo e Recursos Minerais" e a "Proteção e Conservação do Meio Ambiente", nem sequer obtiveram fundos para o ano 2023, o que para a Comissão C evidencia falhas na identificação de prioridades nacionais.

Além disso, O RPCGE assinala também irregularidades contratuais graves que vão contra o Regime Jurídico de Aprovisionamento e comprometem a integridade financeira do Fundo das Infraestruturas. O recurso ao crédito externo, no montante de US$ 25,4 milhões, para financiar programas mal planeados no tempo, agravou os riscos à sustentabilidade fiscal do país, pelo impacto financeiro que a sua ineficiente gestão tem nas contas públicas.

Foram também assinaladas inconsistências e divergências nas informações apresentadas na Conta de 2023 no que diz respeito ao orçamento final dos dez programas do Fundo das Infraestruturas, observando a CdC divergências de valores entre as tabelas do documento e outros registos oficiais, entre eles a própria lei do OGE 2023, o que compromete a credibilidade dos relatórios produzidos pelo Governo e dificulta a fiscalização do PN e o controlo das despesas realizadas. A correção de tais discrepâncias é fundamental para a transparência, a fiscalização eficaz e o fortalecimento da confiança da população na gestão financeira do Estado.

Um exemplo claro de incoerência na informação prestada pelo Executivo na CGE 2023 sobre o Fundo de Infraestruturas, é o programa "Empréstimo". Enquanto a Tabela 15 da CGE indica um orçamento final de 32,1 milhões de dólares para esse programa, nem a lei do OGE 2023 nem a

Declaração de Despesas do FI da CGE incluem nenhum programa com essa designação. A contradição entre fontes de informação compromete a credibilidade dos relatórios financeiros e dificulta a análise e avaliação da gestão e da execução dos recursos alocados a esse fundo para o ano 2023.

Outra crítica levantada no parecer da CdC e subscrita pela Comissão C em relação ao Fundo de Infraestruturas respeita ao atraso na implementação de projetos de investimento estratégicos. Por exemplo: o contrato para a instalação de fibra ótica, avaliado em US$ 38,6 milhões, executou apenas metade do valor previsto entre 2022 e 2023, comprometendo de alguma forma metas importantes de conectividade e de modernização tecnológica do país. Também a execução de programas como o programa "Tecnologia de Informação e Comunicação" atingiu um nível de execução de 98%, enquanto outros, como "Igualdade de Género e Inclusão Social", ficaram muito aquém do esperado com apenas 30% de execução em 2023.

Afigura-se à Comissão C que a tomada de medidas pelo Governo, para corrigir as deficiências encontradas no RPCGE 2023, fortalecer os mecanismos de fiscalização, garantir a consistência nos relatórios financeiros e o cumprimento rigoroso das normas contratuais, é necessária e urgente.

7.6. Fundo Especial de Desenvolvimento de Ataúro (FEDA)

O Governo estabeleceu o Fundo Especial de Desenvolvimento de Ataúro (FEDA) com o objetivo de estimular a atividade económica e fomentar oportunidades de crescimento sustentável na região de Ataúro, por via de investimentos estratégicos em infraestruturas, como transportes, estradas, pontes e sistemas de comunicação, bem como pela alocação de recursos às áreas da educação, formação profissional e saúde. A visão do Governo é alavancar o crescimento económico, impulsionar o turismo, gerar melhores oportunidades de emprego e, por essa via, elevar a qualidade de vida da população de Ataúro.

A execução orçamental do FEDA enfrentou, como aliás a grande maioria dos programas orçamentais, desafios significativos em 2023. Apesar de uma dotação inicial de US$ 13,4 milhões, o valor foi reduzido drasticamente para US$ 3,4 milhões no orçamento final. E, dessa verba, somente 20% foram efetivamente utilizados, correspondendo a US$ 682 mil dólares. Tão

diminuta taxa de execução levanta questões sobre a eficiência na gestão dos recursos e sobre a capacidade do fundo de conseguir atingir as metas para ele planeadas. Adicionalmente, houve uma alocação desproporcional dos recursos entre as várias categorias de despesa, com 52% da dotação do fundo a ser destinada ao pagamento de Salários. Só dois trabalhadores internacionais contratados pelo FEDA receberam no seu conjunto US$ 205 mil dólares, superando os US$ 148 mil pagos aos 14 funcionários nacionais.

Também outras categorias, como Bens e Serviços e Capital Menor apresentaram baixas taxas de execução, de 35% e 66% respetivamente. O capital de desenvolvimento, essencial para projetos estruturantes, teve execução nula (0%), comprometendo os investimentos e a missão central do FEDA. Além disso, o saldo final do fundo, de US$ 2,5 milhões mesmo após o pagamento de despesas pendentes, confirma que os recursos acumulados pelo FEDA não foram efetivamente canalizados para os objetivos a que se destinavam. A situação denuncia falhas graves no planeamento e dificuldades na execução de fundos. É por isso que o RPCGE 2023 conclui que o desempenho do FEDA em 2023 foi marcado por deficiências administrativas, alocação inadequada de recursos e incapacidade de implementar projetos significativos, falhas essas podem comprometer o objetivo central de promover o desenvolvimento sustentável de Ataúro. Para mais informações sobre o FEDA, sugere-se a leitura da página 52 do RPCGE 2023.

7.7 Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano

O desempenho do Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano (FDCH) em 2023 trouxe também à superfície situações relacionadas com a sua gestão e transparência. Embora tenha alcançado um nível de execução de 95%, a transferência de US$ 22,5 milhões que obteve do Orçamento Geral do Estado excedeu em muito a dotação aprovada na lei, de US$ 18,3 milhões de dólares. Esse financiamento excessivo gerou um saldo de caixa desnecessário e revelou falhas no planeamento financeiro do Governo. Para maior aprofundamento de análise sobre o FDCH, sugere-se a leitura das páginas 48 a 50 do RPCGE 2023 e 43 a 45 da CGE 2023.

Entre os programas financiados pelo FDCH, o destaque foi em 2023 para o programa de "Bolsas de Estudo", o qual privilegiou a graduação de estudantes de em Timor-Leste e na Indonésia, absorvendo por si só 67% da dotação orçamental total atribuída ao Fundo para ano.

A CdC, destacou no RPCGE 2023 que o FDCH voltou a não reportar os pagamentos pendentes no final do ano como dívida não financeira, comprometendo a integridade das demonstrações financeiras. Esse parecer da CdC reforça a necessidade de maior rigor em transferências futuras, para evitar desperdício de recursos públicos e assegurar uma gestão mais eficiente dos fundos públicos.

A discrepância nos valores patrimoniais líquidos do FDCH entre 2022 e 2023 (-1,127 milhões de dólares em 2022 e -1,134 milhões de dólares em 2023) cria preocupações sobre a precisão das contas. Além disso, a alteração da estrutura das demonstrações de receitas e pagamentos sem justificação clara, levanta dúvidas sobre a consistência e a transparência dos relatórios financeiros deste fundo, inclusivamente prejudicando a credibilidade da prestação de contas e dificultam uma análise detalhada das entidades superiores de controlo.

O RPCGE enfatizou também a necessidade de o FDCH aumentar o detalhe nos relatórios que produz, sobre o impacto dos seus programas e atividades, de forma a permitir uma avaliação mais precisa dos benefícios gerados pelos investimentos do Estado em Educação e ajudando a identificar áreas de melhoria e a aumentar a eficiência dos recursos aplicados.

Tanto o FDCH como o Ministério das Finanças já tinham reconhecido as falhas agora apontadas pela CdC e se comprometeram a introduzir medidas corretivas. Contudo, a repetição dos problemas já identificados em exercícios anteriores, indica que a melhoria da gestão financeira e da prestação de contas continuam a ser um desafio. A Comissão C junta-se agora à voz da CdC para aconselhar vivamente à administração do FDCH que implemente medidas para assegurar o cumprimento rigoroso das dotações orçamentais que lhe são afetas pelo OGE, evitando transferências excessivas e garantindo a elaboração de relatórios financeiros mais detalhados e consistentes, para promover maior transparência e credibilidade da prestação de contas do FDCH.

7.8. Setor Empresarial do Estado em 2023

Na CGE 2023, o Governo presta também contas sobre o desempenho orçamental e financeiro das empresas públicas nas páginas 562 a 566 do documento. A matéria é também tratada pela CdC, ainda que de modo superficial no RPCGE 2023, páginas 78 e 79.

Em Timor-Leste, as empresas públicas são estabelecidas com o objetivo de descentralizar a administração e aumentar a eficiência na prestação de serviços públicos. Em regra, as mesmas operam em setores económicos estratégicos ou em áreas essenciais à melhoria do bem-estar da população. Em 2023 o país contava com seis empresas públicas distribuídas pelos seguintes setores: Petróleo (Timor Gap, EP, e Murak Rai Timor, EP), Aeroportuário (ANATL, EP), Comunicação (RTTL, EP), Eletricidade (EDTL, EP) e Água e Saneamento (BTL, EP). Essas entidades desempenham naturalmente funções importantes, mas continuam a enfrentar desafios financeiros e administrativos significativos, conforme destaca o RPCGE 2023.

Segundo a avaliação levada a cabo pela CdC, as seis empresas públicas cumpriram em geral os requisitos legais de prestação de contas no ano 2023. Contudo, ressalta a CdC que a RTTL, EP repetiu uma falha já identificada no ano anterior, ao não elaborar seu relatório anual de contas de acordo com as normas previstas na lei de empresas públicas, inquinando a transparência e dificultando a sua fiscalização financeira.

Em termos financeiros, as empresas públicas de Timor-Leste continuaram em 2023 altamente dependentes das transferências do OGE para o seu financiamento. Em 2023, o Estado transferiu US$ 136,6 milhões para o conjunto dessas entidades. A EDTL, EP, a maior beneficiária, recebeu US$ 70 milhões de dólares, seguindo-se a Timor Gap, EP, com US$ 54 milhões. No entanto, a dependência relativa do OGE foi ainda mais pronunciada nas empresas BTL, EP, e RTTL, EP, que tiveram 97% e 91% de suas despesas a serem cobertas pelo OGE, respetivamente. Esse padrão de dependência tem persistido ao longo da última década, durante a qual as transferências do OGE para as empresas públicas totalizaram já cerca de US$ 730,6 milhões de dólares. Embora tais transferências sejam fundamentais para a sustentabilidade das empresas, a CdC aponta e bem, a ausência de critérios claros e transparentes que fundamentem a sua atribuição. Sem isso, fica definitivamente comprometida a confiança na eficiência do uso dos recursos.

A CdC recomenda por isso, que a CGE passe a divulgar os critérios técnicos utilizados para determinar as transferências feitas para cada empresa pública. Essa medida promoveria, na sua opinião, maior transparência, ajudaria o Parlamento Nacional e outros órgãos a exercerem sua função fiscalizadora de forma mais eficaz e asseguraria que os recursos sejam utilizados de forma eficiente. Além disso, a gestão das empresas públicas deve centrar-se em atingir maior eficiência operacional e financeira, para poder reduzir gradualmente a sua dependência do Estado, recorrendo a estratégias que lhes permitam aumentar a geração de receitas próprias.

7.9. RAEOA

A Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno (RAEOA) é uma entidade territorial com estatuto de pessoa coletiva de direito público limitada a uma área geográfica regional, que foi estabelecida pela Lei n.º 3/2014 alterada pela Lei n.º 18/2023 de 30 de Novembro. A região beneficia de independência administrativa, financeira e patrimonial, possuindo órgãos de governo e consulta próprios, bem como serviços públicos e um quadro próprio de funcionários.

O principal objetivo da RAEOA em termos económicos, é a promoção do desenvolvimento inclusivo de Oe-Cusse Ambeno, colocando ênfase nas atividades socioeconómicas destinadas a melhorar a qualidade de vida e o bem-estar da comunidade local. A região deve também estabelecer um novo modelo de economia social de mercado, com o propósito de estimular, promover e acelerar o crescimento da região, de forma justa e sustentável. Um outro dos seus objetivos é impulsionar o desenvolvimento da região de Oe-Cusse Ambeno, tornando-a competitiva economicamente e um centro de desenvolvimento a nível sub-regional e regional, atrativa para investimentos e a criação de empregos. Para maior aprofundamento desta matéria, sugere-se a leitura das páginas 67 a 72 do RPCGE 2023 e 212 da CGE 2023.

O subsetor da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno (RAEOA) compõe-se pela Autoridade da RAEOA e pelo Fundo Especial de Desenvolvimento da RAEOA (FEDR).

Entretanto, a gestão da RAEOA enfrenta desde sua criação desafios estruturais e operacionais significativos que comprometem a eficácia administrativa e a transparência na utilização dos recursos financeiros colocados pelo OGE à sua disposição, a inexistência de estruturas de fiscalização, tais como o Conselho Fiscal do FEDR, somada à dependência de transferências públicas e à ineficiência na gestão de ativos, apela à necessidade de reformas estruturais

indispensáveis para assegurar que os recursos alocados contribuem efetivamente para o bem-estar da população e para um desenvolvimento sustentável do enclave.

Em 2023, a RAEOA alcançou uma execução de despesas de US$ 63,5 milhões de dólares, equivalente a uma taxa de execução de 76%, o que representa um aumento de 28,3% em relação aos US$ 49,5 milhões gastos no ano anterior. Pela primeira vez a CGE desagregou as despesas da RAEOA e do FEDR, uma prática meritória aplaudida pela Câmara de Contas (CdC) e pela Comissão C.

A maior parte das despesas foi registada na categoria de Bens e Serviços, perfazendo US$ 11,3 milhões de dólares, dos quais 2,2 milhões se destinaram ao pagamento da empresa responsável pela gestão e operação do avião da RAEOA. Entretanto, a aquisição e operação desse ativo revelaram-se ineficientes, gerando custos substanciais e muito superiores às receitas, constituindo um encargo significativo para os cofres públicos.

As receitas da RAEOA continuaram em 2023 a ter predominantemente natureza não fiscal. Apesar do aumento nas receitas, a sua dependência de transferências do Orçamento Geral do Estado permaneceu elevada. Desde que foi estabelecida, a região acumulou elevados saldos de tesouraria devido a transferências excessivas, financiando déficits recorrentes. No final de 2023, fez transitar para o ano seguinte um saldo de quase US$ 92,2 milhões de dólares.

O Fundo Especial de Desenvolvimento da RAEOA (FEDR) criado em 2015, é um instrumento importante para financiar projetos estratégicos e garantir a execução de investimentos públicos na região. Contudo, a estrutura de gestão do fundo continua vulnerável, carecendo de mecanismos de supervisão financeira eficientes que minimizem o espaço para irregularidades.

Um outro ponto de preocupação destacado no RPCGE 2023 refere-se às transferências de recursos da RAEOA para a Sociedade Comercial de Desenvolvimento ZEESM OAA Unipessoal, Lda. Essa empresa regional, criada pela Deliberação 06/2020, depende fortemente de fundos públicos e, em 2023, foram realizadas transferências para a mesma sem suporte contratual adequado, para cobrirem despesas recorrentes e comprometendo princípios básicos de disciplina orçamental. Além disso, os juros gerados pelas contas bancárias da RAEOA foram incompreensivelmente modestos: US$ 211 mil dólares arrecadados pela Autoridade da RAEOA

e 52 mil dólares pelo FEDR. Valores tão residuais reforçam a necessidade de uma gestão mais eficiente dos recursos financeiros disponíveis na região.

O saldo de tesouraria da RAEOA no final de 2023, embora à primeira vista possa parecer um indicador de robustez financeira, revela na realidade desafios significativos na execução do orçamento regional e na gestão de recursos. O saldo acumulado de US$ 92,2 milhões de dólares no final do exercício demonstra a incapacidade de a Autoridade implementar os projetos e programas planeados para a região, especialmente tendo em consideração o ajuste orçamental promovido pelo OGE Retificativo, que reduziu o orçamento final de US$ 120 milhões para US$ 83,7 milhões (-30%). Também a modesta execução orçamental sugere reduzida capacidade de gestão de recursos, o que é especialmente preocupante numa região que enfrenta desafios estruturais significativos ao nível de infraestruturas, saúdes, educação e oferta de emprego.

Tudo o que acima é dito, reforça a necessidade de reformas estruturais urgentes para aumentar a transparência, a eficiência e a eficácia na administração da RAEOA, sendo fundamental reforçar os mecanismos de supervisão e melhorar a gestão de ativos, incluindo a avaliação do impacto de investimentos, tais como o avião da RAEOA.

8. SEGURANÇA SOCIAL

A Segurança Social, um dos três subsetores do Setor Público Administrativo do perímetro do OGE e da CGE, consagra o direito à segurança e assistência social em Timor-Leste. Desde a criação do "Regime Contributivo de Segurança Social" em 2016, o sistema passou por diversas alterações institucionais e legislativas, procurando consolidar-se como um mecanismo único, obrigatório e autofinanciado.

A gestão da Segurança Social é realizada pelo Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) e pelo Fundo de Reserva da Segurança Social (FRSS). O INSS, enquanto entidade responsável pela operacionalização do sistema, enfrenta desafios significativos relacionados com a sua execução orçamental e gestão patrimonial do sistema, dificultando a sustentabilidade e a transparência do regime.

Em 2023, o OGE Retificativo fixou a dotação orçamental da Segurança Social em US$ 285,7 milhões de dólares, dos quais 93% foram executados. O saldo final do exercício, de US$ 200 milhões de dólares, foi acumulado para transferência ao FRSS no início de 2024.

No entanto, a RPCGE 2023 identificou lacunas na consolidação financeira da Segurança Social. Por exemplo: a transferência das reservas acumuladas no INSS para o FRSS continuou a ser registada como despesa orçamental em vez de como custo financeiro, devido à inexistência de um sistema de contabilidade patrimonial em Timor-Leste. Além disso, a falta de consolidação entre as contas do INSS e do FRSS comprometeu a transparência e a gestão integrada do sistema, levantando preocupações sobre a integridade financeira da Segurança Social.

O FRSS, criado para estabilizar e sustentar o regime contributivo, ainda carece de mecanismos sólidos de controle e supervisão. Desde sua criação, os atrasos na nomeação do Fiscal Único tem comprometido a independência na supervisão, e a credibilidade do sistema. Em 2023, o FRSS iniciou a gestão direta de seu património, sem a contratualização de uma entidade especializada. A abordagem incluiu a diversificação dos investimentos em bancos locais e estrangeiros, mas sem uma avaliação robusta dos riscos associados a essa opção de investimento. A falta de rigor na análise de risco pode contribuir para expor os fundos da Segurança Social a perdas financeiras, minando a sustentabilidade da Segurança Social.

A CdC alerta no RPCGE 2023 para a necessidade de a gestão de ativos do FRSS passar a seguir padrões rigorosos de análise de risco e considera essencial que o Fundo recorra ao apoio profissional de entidades financeiras especializadas em investimentos, para assegurar uma diversificação segura e sustentável, protegendo os recursos da Segurança Social e promovendo sua sustentabilidade financeira.

Além disso, a gestão dos ativos do FRSS requer, na opinião da CdC e da Comissão C, uma revisão estrutural das políticas de investimento, que devem passar a assentar em análises robustas de risco, com o apoio de especialistas financeiros, recomendando-se também que a Segurança Social implemente com urgência um sistema de contabilidade patrimonial integrado. Para maior aprofundamento do assunto, sugere-se a consulta às páginas 72 a 76 do RPCGE 2023 e 54 a 58 da CGE 2023.

9. SITUAÇÃO DE TESOURARIA DO ESTADO A 31 DE DEZEMBRO DE 2023

O saldo de caixa apurado para o ano 2023 corresponde à soma dos saldos em todas as contas bancárias oficiais, acrescidos dos montantes de adiantamentos por regularizar e das garantias bancárias pendentes em 31 de dezembro desse ano. O saldo reflete, em tese, os recursos

financeiros disponíveis do Estado, sendo uma componente essencial para a transparência e a gestão eficiente das finanças públicas.

Em 31 de dezembro de 2023 o saldo de caixa do Tesouro totalizava, de acordo com o RPCGE 2023, US$ 585,4 milhões de dólares, e distribuía-se do seguinte modo:

Tabela 9 – Saldo de Caixa apurado em 31 de dezembro de 2023

Descrição do saldo de Caixa	Milhões US$
Administração Central	186,7
RAEOA	92,2
INSS/FRSS	200,0
ANPM	55,9
Valor cativo para a compra de ações da Timor Telecom	19,0
BNCTL	31,7
Saldo de Caixa Total	**585,4**

No entanto, a CdC identificou inconsistências no saldo de caixa reportado pelo Governo na CGE 2023, um erro de contabilização no Fundo Consolidado de Timor-Leste, de US$ 251 mil dólares. O valor efetivo deverá atingir US$ 585,7 milhões de dólares, enquanto o indicado pelo Governo foi de US$ 584,4 milhões.

Além desse erro de contabilização, verificou-se ainda que o saldo de caixa reportado na CGE não incluía valores significativos que deveriam ter sido considerados, totalizando US$ 56,4 milhões de dólares. Esses valores correspondem a:

Transferência da União Europeia: Um montante de US$ 2,2 milhões de dólares.

Verbas do Programa Bolsa da Mãe: US$ 4 milhões de dólares transferidos pelo Governo da Austrália, mas ainda disponíveis na conta bancária oficial aberta no Banco Nacional de Comércio de Timor-Leste (BNCTL).

Garantia e Crédito Suave: Um montante de US$ 50 milhões de dólares ainda não utilizados.

A CdC critica que essa omissão já tenha sido identificada em exercícios anteriores e tenha inclusivamente sido objeto de recomendações reiteradas, sem que as correções fossem implementadas.

A situação financeira de algumas entidades públicas, como o Ministério da Presidência do Conselho de Ministros, o Serviço Nacional de Inteligência e o Serviço Nacional de Ambulância e Emergência Médica, ilustra os desafios de gestão orçamental em 2023. O saldo de caixa dessas instituições no Banco Central era quase nulo no final do ano devido a:

Transferências insuficientes: Os valores transferidos pelo OGE foram inferiores às dotações orçamentais previstas para essas entidades.

Pagamentos pendentes de 2022: Despesas atrasadas foram processadas apenas em 2023, mas contabilizadas como execução orçamental de 2023.

Os **Adiantamentos,** regulados pelo Decreto-Lei de Execução Orçamental de 2023, também apresentaram problemas na CGE 2023. No final desse ano, os adiantamentos totalizaram US$ 1,8 milhões de dólares, tendo maioritariamente sido classificados pelo Governo como "Adiantamento Serviços Profissionais", sem mais detalhes. A CdC assinala no seu RPCGE, que os registos fornecidos pelo Ministério das Finanças são consistentes com os dados apresentados na CGE de 2023, impossibilitando a identificação das entidades com adiantamentos pendentes e das razões que justificaram essa situação, comprometendo a transparência e a sua fiscalização.

10. PATRIMÓNIO DO ESTADO

O património do Estado, composto por ativos financeiros e não financeiros, enfrenta também problemas de falta de transparência e deficiências na sua gestão, conforme aponta a CdC na sua análise à CGE 2023. Na sua opinião, a escassez de informações claras e completas sobre esses ativos prejudica a avaliação do panorama patrimonial e a eficácia da administração pública. A CdC sublinha que uma contabilização detalhada e a divulgação transparente de todos os ativos do Estado são imperativos para fortalecer a gestão pública e aumentar a confiança da sociedade, devendo o Governo dar prioridade à aprovação e implementação de regulamentações que garantam uma gestão eficiente e responsável desses recursos públicos.

Em 2023, o OGE autorizou a concessão de garantias e empréstimos com o aval do Estado, até ao limite de US$ 80 milhões de dólares. Contudo, a regulamentação necessária para se poderem viabilizar essas operações ainda não havia sido aprovada, impedindo a sua execução.

Um exemplo significativo das falhas de gestão patrimonial do Estado relaciona-se com a Linha de Crédito "Facilidade Garantia Crédito Suave" criada com um depósito inicial de US$ 50 milhões de dólares. O objetivo da iniciativa era fomentar o acesso ao crédito para micro, pequenas e médias empresas de modo a estimular o setor produtivo. No entanto, nenhum empréstimo foi concedido em 2023 e aquele montante permaneceu depositado, sem execução e gerando juros mínimos para os cofres públicos. A situação reflete a subutilização de recursos facilitadores do desenvolvimento económico. No RPCGE 2023 a CdC aponta a urgência do estabelecimento de mecanismos claros e efetivos para garantir a implementação prática de iniciativas relevantes como essa, assegurando um impacto real no setor produtivo e na economia nacional.

Em relação aos ativos não financeiros, as falhas identificadas pela CdC também são inquietantes. Os inventários apresentados na CGE estavam em 2023, limitados a apenas dois municípios, não oferecendo uma visão integrada ou abrangente do património público. A falta de informação sobre as depreciações e amortizações dos bens imóveis e móveis compromete a precisão do levantamento patrimonial do Estado, evidenciando que o Governo ainda não desenvolveu uma abordagem coordenada e estruturada para o inventário e a regularização patrimonial. Sem uma análise consolidada, entende a CdC que o Governo não consegue planear adequadamente a manutenção, renovação ou alienação de bens públicos, enfraquecendo a eficiência da gestão patrimonial e a prestação de contas. Para maior aprofundamento da análise sobre o património e os ativos financeiros e não financeiros do Estado, recomenda-se a leitura das páginas 64 a 67 do RPCGE 2023.

11. DÍVIDA DO ESTADO (FINANCEIRA E NÃO FINANCEIRA)

No parecer sobre a CGE 2023, a CdC debruça-se também sobre a situação da dívida pública, financeira e não financeira no ano 2023, nas páginas 53 a 62 do documento. Nessa análise, destaca a não contabilização completa das dívidas não financeiras de todas as entidades públicas, recomendando ao Governo a adoção de medidas para incluir todas as dívidas na CGE, uma iniciativa que considera essencial para garantir uma gestão mais eficiente dos passivos do Estado e promover maior transparência na prestação de contas. A análise abrange tanto a dívida financeira relacionada com o financiamento de projetos de infraestruturas estratégicas, como a dívida não financeira originada de obrigações com fornecedores de bens e serviços. Ambas as

modalidades de dívida pública apresentam desafios significativos que afetam a eficiência e a sustentabilidade da gestão pública.

A dívida financeira tem sido um instrumento essencial para financiar infraestruturas como estradas, aeroportos, saneamento básico e educação. No entanto, foram assinaladas fragilidades na apresentação e gestão das informações sobre a dívida pública. A CGE não fornece dados claros e fiáveis sobre a execução orçamental da dívida, incluindo o pagamento de juros e amortizações no ano em análise, comprometendo a avaliação da regularidade fiscal e dificultando decisões informadas sobre a gestão da dívida.

Embora o OGE 2023 tenha autorizado o Governo a contrair até US$ 200 milhões de dólares em novos empréstimos, nenhum novo contrato de empréstimo foi celebrado pelo Governo em nome do Estado nesse ano. Também foram identificados problemas na execução dos contratos já em curso, especialmente em sete empréstimos assinados entre 2020 e 2022, que não foram executados devido ao impacto da pandemia de COVID-19 e à suspensão temporária, para reavaliação, dos projetos por eles financiados, pelo IX Governo. Essas paralisações resultaram em penalidades contratuais, como taxas de juros e encargos de compromisso, mas a CGE 2023 falhou em quantificar ou esclarecer essas penalidades, apresentando informações contraditórias entre o Ministério das Finanças e o Fundo das Infraestruturas. O RPCGE destaca também que a excessiva exposição a moedas estrangeiras, como os Direitos Especiais de Saque (SDR) e o iene, poderá representar riscos cambiais significativos para o país.

Entre 2012 e 2023, apenas US$ 303,7 milhões de dólares dos US$ 1,02 mil milhões de dólares de empréstimos concedidos a Timor-Leste foram desembolsados, resultando numa execução muito abaixo do previsto. E, em 2023, apenas 33,1% dos desembolsos previstos pera esse ano foram concretizados, evidenciando dificuldades obvias na absorção dos recursos financeiros externos contratualizados.

Igualmente a escassez de informações detalhadas na CGE 2023 sobre **o serviço da dívida**, prejudicou a análise da CdC, prejudicando também o trabalho de fiscalização política do Parlamento Nacional sobre a eficiência da execução do financiamento externo. A inconsistência nos dados relacionados com o pagamento de juros foi também motivo de preocupação para a CdC. Embora o orçamento final para o ano 2023 tenha alocado US$ 4,2 milhões de dólares para pagamentos de juros, a CGE registou US$ 4,9 milhões pagos, levantando dúvidas sobre os cálculos efetuados pelo Governo.

No que se refere à amortização de empréstimos, os US$ 14,7 milhões de dólares liquidados em 2023 representaram um aumento de 17% em relação ao ano anterior. O saldo da dívida pública no final de 2023 situava-se em US$ 316,1 milhões de dólares, considerando variações cambiais que geraram um ganho de US$ 6 milhões para o Estado. Contudo, a baixa utilização dos recursos disponíveis (apenas 3,5% dos US$ 702 milhões disponíveis) evidencia desafios na execução de projetos financiados por empréstimos.

A dívida não financeira de Timor-Leste fixou-se em US$ 16,8 milhões de dólares no final de 2023, um aumento expressivo de 188% em relação ao ano anterior. Essa dívida, composta por obrigações com fornecedores de bens e serviços, é maioritariamente responsabilidade de ministérios, órgãos e serviços autónomos, e municípios.

Só os ministérios foram responsáveis por 67% dessa dívida (US$ 11,2 milhões de dólares), com destaque para o Ministério da Saúde, que acumulou dívida não financeira de US$ 8 milhões de dólares em 2023. O Parlamento Nacional foi o segundo maior responsável, com US$ 1,2 milhões de dólares a não serem pagos a fornecedores nesse ano. Entre os órgãos autónomos, o Fundo de Infraestruturas (US$ 1,2 milhões) e o Centro Logístico Nacional (US$ 448 mil) lideraram as dívidas, enquanto os municípios representaram 22% do total (US$ 3,7 milhões), sendo a RAEOA e o município de Aileu os maiores responsáveis, com US$ 1,8 milhões e US$ 401 mil dólares de dívida não financeira apurada, respetivamente.

O RPCGE 2023 denunciou fragilidades no controle das dívidas não financeiras, constatando o pagamento nesse ano, de dívidas referentes a eletricidade e viagens acumuladas entre 2016 e 2022. Algumas entidades, como o Arquivo e Museu da Resistência Timorense (AMRT), o Ministério da Solidariedade Social e Inclusão (MSSI), e a Universidade Nacional de Timor-Leste (UNTL), apresentaram problemas específicos neste domínio. No caso da UNTL, foram identificadas dívidas não registadas na CGE que incluíam dívidas acumuladas desde 2016. A análise da CdC (realizada por amostragem), expôs assinaláveis fragilidades na gestão financeira de algumas entidades públicas. Em particular, as dívidas por pagar respeitantes ao fornecimento de eletricidade, da parte do AMRT, do Ministério da Solidariedade Social e Inclusão e da UNTL, eram muito significativas e, em alguns casos, nem sequer tinham sido registadas na CGE 2023. A situação da UNTL foi considerada pela CdC especialmente preocupante, com dívidas acumuladas desde 2016 a serem pagas em 2023, evidenciando uma gestão financeira inaceitável, agravada pela inexistência de um sistema de controlo adequado de registo e

acompanhamento de passivos. A situação, que se arrasta há anos, levanta sérias questões sobre a transparência e a responsabilidade financeira das entidades faltosas.

12. INVESTIMENTO PÚBLICO EM PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPP´s) E OUTROS

A CGE de 2023 e o RPCGE 2023 analisam as iniciativas de investimento público em Timor-Leste, destacando o modelo de Parcerias Público-Privadas (PPP) e outras modalidades de aplicação de recursos públicos adotadas pelo Governo nos últimos anos. Além das PPP, são enfatizados os investimentos do Estado em empresas e instituições bancárias, considerados essenciais pelo Governo para impulsionar setores estratégicos da economia e infraestrutura nacional.

Embora esses investimentos sejam fundamentais para o desenvolvimento do país, a análise produzida pela CdC aponta desafios na gestão, na execução e na transparência, exigindo melhorias no planeamento e na implementação das iniciativas públicas.

As PPP permitem que parceiros privados assumam responsabilidades pelo financiamento, construção, operação ou manutenção de infraestruturas públicas, proporcionando uma alternativa ao financiamento direto pelo Estado. Desde 2015, Timor-Leste tem optado por essa modalidade de contratualização, sendo o Porto de Tibar o primeiro projeto significativo.

Assinado em 2016 com um acordo de concessão de 30 anos, o projeto do Porto de Tibar contou com um subsídio estatal de US$ 129,5 milhões de dólares para viabilizar a iniciativa. Até 2023, os depósitos numa conta *escrow,* geraram US$ 9,4 milhões de dólares em juros, valores que já foram transferidos para o Estado.

O Orçamento Geral do Estado (OGE) de 2023 previa cinco projetos na modalidade de PPP: Diagnóstico Médico (em fase de aquisição) e quatro em avaliação de viabilidade (Habitação Acessível, Cristo Rei, Porto de Díli e Aeroporto Internacional Presidente Nicolau Lobato). Contudo, apenas o projeto de Habitação Acessível foi aprovado, tendo os demais sido cancelados devido a dificuldades na avaliação de viabilidade e execução.

Os atrasos e cancelamentos de projetos em PPP relatados na CGE 2023 indiciaram fragilidades nos processos de planeamento e decisão governamental. Entre os projetos cancelados estão serviços médicos e iniciativas de desenvolvimento turístico, que também resultaram no pagamento de multas e outros custos associados às decisões tomadas. Os conhecidos desafios indicam a necessidade de afinar a metodologia de análise de viabilidade e os mecanismos de acompanhamento das PPP, assegurando maior eficiência e impacto positivo das mesmas. A CdC

reforça no RPCGE 2023 que, sem aquelas melhorias, as PPP poderão vir a converter-se numa fonte de despesas adicionais, em vez de um motor de desenvolvimento sustentável.

Para além do investimento em PPP, a CGE 2023 destaca o investimento público, em 2023, de US$ 175,8 milhões de dólares na banca, como o Banco Central de Timor-Leste (BCTL) e o Banco Nacional de Comércio de Timor-Leste (BNCTL). Ambos receberam, até 2023, US$ 85 milhões de dólares cada um, reforçando suas operações e contribuindo para o fortalecimento do sistema financeiro nacional. Como outros investimentos destacam-se US$ 906 mil dólares destinados à aquisição ou aumento das participações do Estado na Timor Telecom e US$ 4,9 milhões de dólares na TL Cement. No caso da Timor Telecom, a compra de ações e créditos prevista em contrato de US$ 21 milhões de dólares, apresentou uma morosidade significativa. Os fundos depositados numa conta de garantia permaneceram sem utilização em 2023, evidenciando problemas de implementação. A CdC salienta que a ausência de critérios claros e de um planeamento estratégico para esses investimentos compromete a eficiência e a transparência na aplicação de recursos públicos.

Para maior aprofundamento deste assunto, sugere-se a consulta às páginas 79 e 80 da CGE 2023 e páginas 81, 82 e 89 do RPCGE 2023.

13. FUNDO PETROLÍFERO

A CGE também inclui as demonstrações financeiras do Fundo Petrolífero de Timor-Leste para o ano de 2023, detalhadas a partir da página 573. Por seu turno, o RPCGE 2023 dedica-lhe apenas uma breve análise deste fundo, nas páginas 76 a 78,.

O Fundo Petrolífero (FP), criado pela Lei nº 9/2005 e alterado pela Lei nº 12/2011, tem desempenhado um papel fundamental no financiamento do Estado, acumulando receitas provenientes das operações petrolíferas e do investimento da riqueza acumulada em instrumentos financeiros no exterior. Em 1 de janeiro de 2023, o FP registava um saldo de US$ 17,3 mil milhões de dólares e, até final desse ano, o Fundo acumulou receitas totais de US$ 2,105 mil milhões de dólares, dos quais US$ 1,7 mil milhões provinham das receitas petrolíferas, e US$ 427 milhões correspondiam a rendimentos de investimentos, representando um aumento de 52% em relação ao ano anterior. Apesar do crescimento verificado, a CdC alertou para a tendência decrescente das receitas petrolíferas e utilização excessiva do Fundo no financiamento do OGE, colocando em risco a sustentabilidade do FP a longo prazo.

As despesas de gestão do FP pagas ao Banco Central de Timor-Leste (BCTL) totalizaram em 2023, US$ 13,7 milhões de dólares. Já as despesas totais relacionadas com o Fundo, incluindo o pagamento de impostos, totalizaram US$ 21,4 milhões de dólares, um aumento de US$ 2 milhões comparativamente a 2022. Entre os principais aumentos de gastos, destacam-se as despesas do Conselho Consultivo de Investimento, que subiram de US$ 287,3 mil dólares para US$ 677,5 mil dólares em apenas um ano, e as taxas de gestão operacional cobradas pelo BCTL, que aumentaram de US$ 6,2 milhões para US$ 7,2 milhões de dólares. Além disso, a rubrica "Outras despesas" passou também de US$ 8 mil dólares, em 2022, para US$ 1,6 milhões de dólares em 2023, sem que a CGE apresente justificações para esses aumentos substanciais.

Desde 2015, as transferências do FP para o OGE têm sistematicamente excedido as receitas petrolíferas anuais, uma prática na realidade insustentável. Essa tendência resultou em receitas totais negativas para o Fundo em 2018 e em 2022, embora as transferências para o OGE nesses dois anos tenham continuado a crescer acima do Rendimento Sustentável Estimado (RSE). Segundo as projeções governamentais, o FP poderá esgotar-se até 2035, caso o atual ritmo de transferências se mantenha inalterado, comprometendo a capacidade de financiar os orçamentos anuais do Estado, a partir desse ano. Para evitar esse cenário, defende a CdC ser fundamental que os recursos petrolíferos passem a ser alocados a projetos de alto impacto, promotores de um crescimento sustentável.

Ao longo de 2023 o Governo transferiu para o OGE, em cinco tranches, um total de US$ 1,09 mil milhões de dólares, mais do que o dobro do RSE calculado para esse ano, em US$ 490,15 milhões de dólares. Essa dependência excessiva do FP como principal fonte de financiamento público, expõe Timor-Leste a riscos evitáveis, comprometendo não apenas a viabilidade do Fundo, mas também a estabilidade económica e fiscal do país. A diversificação de fontes de receita e o fortalecimento da gestão de finanças públicas são medidas urgentes para preservar o papel do FP como suporte ao desenvolvimento nacional e assegurar o futuro económico do país.

Em 2021 o VIII Governo segmentou o FP, criando uma carteira de liquidez adicional à carteira de investimentos existente. A nova carteira recebeu naquele ano uma transferência de US$ 3 mil milhões de dólares, destinada a cobrir as necessidades de financiamento do OGE por três

anos consecutivos. Em julho de 2024, a carteira de liquidez apresentava um saldo de US$ 3,07 mil milhões de dólares, importa dar a conhecer a sua rentabilidade anual média.

Além dos investimentos tradicionais em ações e obrigações do Tesouro americano, o FP destinou US$ 650 milhões de dólares à Timor Gap, E.P., como parte do projeto *Greater Sunrise*. Em 2018, o Governo adquiriu 56,56% das participações na *joint-venture* do *Greater Sunrise*, anteriormente detidas pela ConocoPhillips e pela Shell, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento petrolífero *onshor*e. Originalmente, esse investimento seria incluído no OGE de 2019, mas, devido a preocupações com a sustentabilidade fiscal, a Lei de Atividades Petrolíferas foi alterada, permitindo a utilização de até 5% do FP para operações dessa natureza.

O investimento na Timor Gap foi estruturado como um empréstimo com juros anuais de 4,5%, período de carência de oito anos e pagamento em dez anos após o início da produção. Apesar de seus objetivos de desenvolvimento nacional, o investimento enfrentou desafios legais e operacionais. A necessidade de reavaliar o valor justo do empréstimo atrasou a divulgação das demonstrações financeiras, conforme apontado por auditorias externas. Adicionalmente, surgiram preocupações associadas ao não cumprimento dos limites de exposição previstos na lei do FP, que restringem investimentos numa mesma entidade, a 3% do total dos ativos do Fundo. Em 2023 foi discutida a revisão dos termos do empréstimo à Timor Gap, com ajustes planeados para 2024, dependendo do progresso no desenvolvimento do campo petrolífero.

As demonstrações financeiras do Governo, incluindo os detalhes do investimento na Timor Gap, foram apresentadas ao Parlamento Nacional em 22 de junho de 2023 e um processo semelhante foi seguido para as demonstrações do FP de 2023, como mencionado no relatório financeiro do mesmo. Tais informações são fundamentais para a avaliação do impacto e da sustentabilidade dos investimentos realizados pelo Fundo.

14. ASSISTÊNCIA EXTERNA A TIMOR-LESTE

A assistência externa em Timor-Leste tem sido fundamental para o financiamento de vários programas governamentais, mas também apresenta desafios significativos no tocante à transparência, gestão e execução dos recursos recebidos pelo Estado. De acordo com a análise feita no RPCGE 2023, tais fragilidades destacam-se em várias áreas de apoio financeiro externo.

Por exemplo: o apoio orçamental direto da União Europeia (UE) de € 2,2 milhões de euros em 2023, foi destinado aos Ministérios da Saúde e da Administração Estatal. Contudo, verificou a CdC que esses valores não foram devidamente registados na CGE 2023, comprometendo a credibilidade da prestação de contas e levantando dúvidas sobre a aplicação dos mesmos. Também o Governo da Austrália disponibilizou US$ 12,5 milhões de dólares para apoiar programas de diversos ministérios. Apesar do Ministério da Saúde ter conseguido uma taxa de execução de 92%, os Ministérios da Administração Estatal e da Solidariedade Social e Inclusão (MSSI) revelaram deficiências na utilização desses recursos. Em particular, o MSSI não conseguiu executar integralmente os recursos alocados ao programa Bolsa da Mãe, tendo o programa sido posteriormente descontinuado. Além disso, divergências entre os registos contabilísticos do programa e os extratos bancários levantaram preocupações adicionais sobre possíveis desvios ou má gestão dos fundos.

No que tange ao apoio orçamental indireto, as doações totalizaram US$ 101 milhões de dólares em 2023, representando uma queda expressiva em relação ao ano anterior, quando esse tipo de registou US$ 162,4 milhões de dólares. Como principais doadores nesta modalidade de apoio a Timoir-Leste, destacaram-se a Austrália, a Nova Zelândia e a Organização Mundial da Saúde. Entretanto, a falta de informações detalhadas sobre a aplicação desses recursos reforça a necessidade de maior transparência e responsabilização na gestão dos apoios externos.

Para aprofundamento da análise sobre a Assistência Externa, sugere-se a leitura das páginas 62 a 65 do RPCGE 2023 e 177 a 179 da CGE 2023.

Os problemas de execução detetados denunciam fragilidades estruturais que carecem de atenção urgente na opinião da CdC, recomendando por isso que o Estado melhore seus sistemas de registo e gestão, apara assegurar a devida contabilização de financiamentos externos e a sua utilização para os fins a que se destinam.

15. CONCLUSÕES

Prestação de Contas do Estado:

O ciclo orçamental encerra-se anualmente com a prestação de contas pelo Governo em nome do Estado, nos termos e nos prazos previstos na Constituição e na lei, sendo a Conta Geral do Estado (CGE) o principal documento de natureza contabilística de prestação de Contas do Estado

(demonstrações financeiras) preparado pelo Governo, que engloba todas as contas dos serviços e entidades que integraram o perímetro do Orçamento Geral do Estado (OGE).

Nos termos da Constituição e da lei, o Governo prepara a CGE, a Conta, e envia-a simultaneamente à Câmara de Contas (CdC) e ao Parlamento Nacional (PN), a primeira até seis meses após o final do ano a que a Conta respeita, para que emita o seu juízo sobre a legalidade e correção financeira das contas públicas, e, ao PN, para apreciação com vista à sua aprovação no prazo de oito meses após a sua receção.

O envio da CGE do ano 2023 (CGE 2023) à CdC e ao PN cumpriu os prazos legais. Também a CdC cumpriu o prazo que a Lei n.º 2/2022, de 10 de fevereiro lhe determina para a emissão de relatório e parecer sobre a legalidade da receita e da despesa pública executada em 2023. Em seguida, o PN aprovou um calendário de apreciação da Conta respeitando o prazo que a lei e o Regimento do PN lhe atribuem para a apreciação e votação da Conta, que termina no final de fevereiro de 2025.

A CGE foi preparada de acordo com os princípios de relato de caixa, porquanto o regime contabilístico de acréscimo (*accrual*) ainda não está implementado em Timor-Leste, abrangendo as contas do Setor Público Administrativo, que englobam os subsetores da Administração Central (Direta e Indireta), a Região Administrativa Especial de Oé-Cusse Ambeno (RAEOA) e a Segurança Social, e espelha a atividade financeira do Estado, fornecendo informações detalhadas sobre todas operações financeiras (receitas cobradas e arrecadadas e despesas públicas ocorridas entre os dias 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2023). O ano fiscal de 2023 foi um ano atípico, porque eleições legislativas tiveram lugar a meio do ano, levando à alteração da estrutura das forças políticas no poder, a partir do mês de julho. Assim, a CGE 2023 é coresponsabilidade do VIII Governo (primeiro semestre) e do IX Governo (segundo semestre). A execução orçamental do ano 2023 poderá com tudo isso ter sido parcialmente prejudicada.

O OGE para o ano 2023 foi aprovado pela Lei 15/2022, de 21 de dezembro, tendo sido posteriormente retificado pela Lei n.º 17/2023, de 29 de junho. O Retificativo (antes de consolidação entre subsetores) reduziu a dotação de receitas dos iniciais US$ 2,157 mil milhões para US$ 1,997 mil milhões (em - US$ 160,2 milhões, ou seja -13,4%) e das despesas de US$ 2,157 mil milhões para US$ 1,961 mil milhões (em - US$ 195,2 milhões, ou seja, -9,1%). Apenas o subsetor da Segurança Social reforçou os seus orçamentos de receita e de despesa com o OGE Retificativo em 3,4% (+US$ 8 milhões)

O OGE Retificativo de 2023 cortou 9,3% aos orçamentos iniciais de receitas e de despesas da Administração Central, reduzindo igualmente 30,2% ao orçamento de despesa inicialmente aprovado para a RAEOA, como forma de diminuir em 9% o défice fiscal originalmente inscrito no OGE de 2023, e as transferências excessivas do Fundo Petrolífero em - US$ 137,9 milhões (-10%). Quanto ao saldo de gerência o Retificativo, nada alterou, mantendo-se a estimativa inicial do Governo de US $318,7 milhões (de facto, o saldo de gerência apurado atingiu até um valor superior, fixando-se em US$ 368,4 milhões no final do exercício.

Receita arrecadada pelo Estado em 2023:

Em termos globais, a receita cobrada pelo Estado em 2023, sem incluir a Segurança Social, atingiu 102,5%, ultrapassando a estimativa inscrita no Retificativo, apesar de a execução de cada uma das suas categorias não ter sido linear. Por exemplo, a cobrança de receita pelos Municípios foi em 2023 residual, não ultrapassando US$ 998 milhares. Já as Entidades Autónomas e os Serviços e Fundos Autónomos tiveram um desempenho mais positivo, arrecadando nesse ano receitas no montante de US$ 7,6 milhões, um valor ainda assim inferior em 52% às receitas cobradas no ano anterior. O fato de apenas 27 dos 104 entidades com autonomia alargada arrecadarem receitas, não ajuda muito à sua sustentabilidade nos próximos anos, mantendo-se um grande fardo para o Tesouro. Por seu turno, as isenções fiscais em importações concedidas por Timor-Leste, trouxeram aos cofres do Estado perdas de US$ 6,3 milhões de receita fiscal nesse ano.

Despesa executada:

Entre o OGE 2023 original e o OGE 2023 Retificativo, a dotação orçamental destinada ao pagamento de Salários e Vencimentos aumentou 10%, ao mesmo tempo que a categoria de Bens e Serviços sofreu um corte substancial de 23%, as Transferências Públicas viram o seu orçamento de despesa ser também reduzido 12% e a dotação orçamental das Despesas de Capital sofreu um corte muito muito expressivo de 22% com o OGE Retificativo, passando dos US$ 333,6 milhões iniciais para US$ 258,9 milhões, e reportando uma execução de 72,8% da sua dotação orçamental final. Contrariamente às outras categorias, a dotação de despesas atribuída a Capital Menor, inicialmente contemplada com uma dotação orçamental de US$ 56,8 milhões, foi reforçada em US$ 2 milhões, com o ajustamento operado pelo OGE Retificativo 2023, atingindo no ano um desempenho orçamental moderado de 81,2%.

Em termos de valores absolutos globais, execução da despesa do Estado fixou-se em 76,1%, correspondendo a gastos de US$ 1,494 mil milhões. Só os gastos com Salários e Vencimentos, incluindo os salários de assessores nacionais e internacionais, somaram US$ 481 milhões (uma taxa de execução de 91,2%), sendo o Ministério da Educação o maior empregador. Por conta da categoria de Bens e Serviços, os gastos do Estado atingiram US$ 341,2 milhões (taxa de execução de 72,7%). Em relação a esta última categoria é feito um reparo pela CdC sobre a grave rutura de *stocks* de medicamentos que sucedeu e a limitada capacidade de gestão contratual do Ministério da Saúde. Por conta da categoria de Transferências Públicas, o Governo não conseguiu executar além de US$ 567,4 milhões (uma taxa de execução de 69,2%) dos US$ 819,9 milhões destacados pelo OGE aos gastos dessa natureza. As transferências com maior expressão orçamental foram o INSS (que recebeu US$ 75 milhões), a Timor GAP, E.P. que recebeu do Tesouro US$ 54 milhões, a EDTL, E.P., que beneficiou de US$ 70 milhões e as transferências para o estrangeiro, de US$ 21 milhões para pagamentos a hospitais no estrangeiro de despesas com a prestação de cuidados de saúde (este tipo de despesas cresceu 115% entre 2022 e 2023), sendo que do valor pago em 2023, US$ 5,8 milhões serviram para pagar dívidas a hospitais estrangeiros de anos anteriores.

Quanto às despesas realizadas com recurso à Reserva de Contingência, nem todas respeitaram as normas legais da gestão pública segundo as conclusões da CdC , tendo algumas, somando US$ 736,6 milhares de dólares, sido caracterizadas de urgentes e imprevistas, quando na realidade se tratavam de despesas previsíveis e rotineiras.

A análise da execução da despesa do OGE 2023 por subsetores evidenciou que o desempenho financeiro da Administração Central (englobando a Administração Direta e Indireta do Estado e os Municípios) foi moderado, alcançando 88% da sua dotação orçamental final de US$ 1,633 mil milhões. A análise conduzida pela CdC ao desempenho do subsetor, revelou ainda que a Presidência do Conselho de Ministros, apesar de ter uma relevância operacional relativamente limitada, beneficiou de um reforço orçamental desproporcional com a entrada em funções do atual Governo. No tocante às Agências Públicas Autónomas, às quais foi atribuída pelo Retificativo uma verba de US$ 449 milhões, representando 26% da despesa total do OGE, também se ficaram por uma execução moderada de 81%, merecendo reparos da CdC os desvios detetados na Autoridade Nacional do Petróleo e Minerais (ANPM), entidade em que as despesas ultrapassaram a dotação que lhe foi atribuída pelo OGE, efetuando pagamentos sem cabimento orçamental. A Cdc criticou igualmente o desempenho do Fundo Especial de Ataúro (FEDA), por

ter utilizado somente US$ 700 (20,1%) de um orçamento de US$ 3,4 milhões que lhe foi atribuído para 2023.

O volume de despesas públicas concentrou-se em 2023 principalmente em três áreas funcionais do Estado: os Serviços Públicos Gerais, Assuntos Económicos e Proteção Social, absorvendo entre si 72% da dotação global do OGE 2023, com gastos a somarem US$ 1,081 mil milhões de dólares.

Execução do Fundo COVID-19:

O Fundo COVID-19, que viu a sua relevância diminuir ao longo dos últimos anos, viu a sua dotação orçamental ser reduzida dos iniciais US$ 18,3 milhões para US$ 9,8 milhões com a aprovação do OGE Retificativo de 2023, dele desaparecendo o programa Cesta Básica e não obtendo qualquer transferência do Tesouro nesse mesmo ano, viu-se obrigado a recorrer ao seu saldo de caixa transitado de 2022 para financiar todos os seus programas em 2023. A execução do fundo cifrou-se US$ 7,7 milhões, um desempenho considerado moderado. No final do ano encontravam-se ainda por devolver ao fundo US$ 4,9 milhares depositados no BNCTL, relativos a despesas não elegíveis e, em 2024 as funções e as despesas do Fundo COVID-19 foram absorvidas pelo Ministério da Saúde.

Execução do Fundo de Infraestruturas:

Quanto ao Fundo de Infraestruturas (FI), obteve também um desempenho financeiro moderado, de 75,4% do orçamento final de US$ 212,7 milhões que lhe foi fixado pelo OGE Retificativo, mas ainda assim superior à execução orçamental dos anos anteriores. Da despesa efetuada, US$ 25,4 milhões foram financiados por empréstimos externos, denunciando a gestão do FI em 2023 desafios estruturais, inconsistências e problemas de transparência que prejudicaram a sua eficácia. Setores fundamentais como Saúde, a Segurança Nacional e a Educação contaram com respetivamente apenas 1,2%, 1,2% e 0,9% da dotação do FI em 2023, enquanto programas como o "Turismo", a "Gestão de Petróleo e Recursos Minerais" e a "Proteção e Conservação do Meio Ambiente" nem sequer beneficiaram de fundos no ano em análise.

Execução orçamental do Fundo Especial de Desenvolvimento de Ataúro (FEDA):

No que respeita à execução orçamental do Fundo Especial de Desenvolvimento de Ataúro (FEDA), enfrentou em 2023 desafios significativos. Após obter uma dotação inicial de US$ 13,4 milhões no OGE inicial, viu esse montante ser reduzido para US$ 3,4 milhões no orçamento final

retificado e, dessa verba, somente 20% foram efetivamente utilizados, totalizando a despesa a US$ 682 mil dólares. Mais de metade da dotação anual deste fundo serviu para pagar despesas com salários, sendo que só os dois trabalhadores internacionais contratados pelo FEDA receberam cumulativamente US$ 205 mil dólares Por seu turno, a categoria de despesas de capital de desenvolvimento (projetos de investimento), obteve execução nula (0%), o que para a Comissão C é grave, e leva a questionar a utilidade deste Fundo.

Execução do Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano (FDCH):

Quanto ao desempenho do Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano (FDCH) alcançou uma taxa de execução orçamental de 95%, mas a transferência de US$ 22,5 milhões do Tesouro para esse fundo ultrapassou em muito a dotação prevista de US$ 18,3 milhões de dólares, gerando um saldo de caixa desnecessário e excessivo na opinião da CdC, evidenciando falhas no planeamento financeiro do Governo. Este fundo continua a não reportar os pagamentos pendentes no final do ano (dívida não financeira). Só o programa "Bolsas de Estudo, representou 67% da despesa total do FDCH em 2023, priorizando as graduações em Timor-Leste e na Indonésia.

Desempenho do setor empresarial do Estado:

Relativamente ao Setor Empresarial do Estado, composto pelo universo das empresas públicas nacionais), registava no ano 2023 seis empresas públicas, distribuídas pelos setores do Petróleo (Timor Gap, EP, e Murak Rai Timor, EP), Aeroportuário (ANATL, EP), Comunicações (RTTL, EP), Eletricidade (EDTL, EP) e Água e Saneamento (BTL, EP). Apesar de desempenharem funções importantes do Estado, enfrentaram problemas financeiros e administrativos significativos em 2023. Por exemplo, a RTTL, EP voltou a não apresentar relatório anual de prestação de contas, contrariando as normas legais previstas para as empresas públicas e todas as empresas públicas de Timor-Leste continuaram mais uma vez, excessivamente dependentes das transferências do OGE. Só em 2023 o Estado transferiu US$ 136,6 milhões para essas entidades, tendo a EDTL, EP. sido a mais beneficiada, com US$ 70 milhões, seguindo-se a Timor Gap, EP, com US$ 54 milhões. As empresas BTL, EP. e RTTL, EP. tiveram a quase totalidade das suas despesas cobertas pelo OGE (97% e 91%, respetivamente), apesar da falta de critérios claros e transparentes de atribuição de fundos.

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

Quanto ao subsetor "Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno (RAEOA)", constatou-se que em 2023 não obteve transferências do Tesouro, nem estabeleceu as estruturas de fiscalização do seu fundo especial FEDR (Conselho Fiscal), e que a região continuou a revelar ineficiência na gestão dos seus ativos, indicando a necessidade de reformas estruturais. A RAEOA atingiu uma execução de despesas de US$ 63,5 milhões, uma taxa de execução de 76%, traduzindo um aumento de 28,3% em relação aos US$ 49,5 milhões gastos no ano anterior. A grande parcela das despesas da RAEOA foi realizada na categoria de Bens e Serviços que somaram US$ 11,3 milhões, das quais 2,2 milhões se destinaram ao pagamento da empresa responsável pela gestão e operação do avião da região. Quando à receita, a RAEOA acumulou desde a sua criação elevados saldos de tesouraria, devido a transferências excessivas do Tesouro, nunca tendo arrecadado receitas próprias expressivas. A Região acumulava no final de 2023 um saldo de gerência de US$ 92 milhões de dólares, causando preocupação à CdC e à Comissão C as transferências de recursos da RAEOA para a Sociedade Comercial de Desenvolvimento ZEESM OAA Unipessoal, Lda., uma empresa regional criada em 2020, mas em 2023 ainda fortemente dependente de fundos públicos. Nesse ano a Região efetuou transferências para essa empresa sem suporte contratual adequado, comprometendo assim a disciplina orçamental.

Execução do sistema de Segurança Social:

No tocante ao subsetor da Segurança Social é um sistema gerido pelo Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) e pelo Fundo de Reserva da Segurança Social (FRSS). Em 2023, o INSS, entidade responsável pela operacionalização do sistema, continuava a enfrentar desafios ao nível da execução orçamental e patrimonial da Segurança Social, prejudicando a sustentabilidade e a transparência do sistema.

Em 2023 o OGE Retificativo atribuiu uma dotação orçamental à Segurança Social de US$ 285,7 milhões de dólares, da qual 93% foram executados, acumulando o saldo de final de exercício US$ 200 milhões de dólares, que vieram a ser transferidos para o FRSS. A inexistência de um sistema de contabilidade patrimonial e a falta de consolidação entre as contas do INSS e do FRSS comprometeu a transparência e a gestão integrada do sistema no ano em análise. A Segurança Social continuou também sem mecanismos robustos de controle e supervisão, e, pelo fato de não ter nomeado um Fiscal Único como deveria, comprometeu igualmente a independência na supervisão e a credibilidade do sistema. Acresce que, a falta de rigor na análise

de risco nos investimentos financeiros do FRSS de 2023 expôs desnecessariamente as reservas do Fundo a potenciais perdas financeiras, pelo que a contratação de entidades financeiras especializadas em investimentos, é urgente e necessária para assegurar uma diversificação segura e sustentável da riqueza do FRSS e proteger os recursos da Segurança Social.

Situação do Saldo de Gerência de 2023:

No que se refere à situação da Tesouraria do Estado, o saldo de caixa apurado a 31 de dezembro de 2023, correspondente à soma dos saldos em todas as contas bancárias oficiais, acrescidos dos montantes de adiantamentos ainda por regularizar e das garantias bancárias pendentes, acumulava US$ 585,4 milhões de dólares, tendo sido assinalado pelo RPCGE 2023 um erro de contabilização no Fundo Consolidado de Timor-Leste (FCTL) de US$ 251 mil dólares, resultando na subavaliação do saldo efetivo de 2023. O saldo de caixa reportado pelo Governo na CGE também não incluiu US$ 56,4 milhões de dólares respeitantes à transferência realizada pela União Europeia de US$ 2,2 milhões para financiar o Programa Bolsa da Mãe, mais US$ 4 milhões que foram transferidos pelo Governo da Austrália e ficaram disponíveis na conta bancária do Banco Nacional de Comércio de Timor-Leste (BNCTL), e o ao montante de US$ 50 milhões relativos ao programa Garantia de Crédito Suave. Também os adiantamentos apresentaram problemas, acumulando US$ 1,8 milhões de dólares no final de 2023, sendo maioritariamente classificados pelo Governo como "Adiantamento Serviços Profissionais", sem mais outros detalhes. Igualmente os registos fornecidos pelo Ministério das Finanças à CdC foram inconsistentes com os dados reportados pelo Governo na CGE de 2023, impossibilitando a identificação das entidades com adiantamentos pendentes e das razões que justificaram tais valores.

Situação Patrimonial do Estado

O património do Estado compõe-se dos seus ativos financeiros e não financeiros. Esta área continua a enfrentar desafios de transparência e gestão, conforme apontado no RPCGE 2023, sendo que a ausência de informações claras e completas sobre tais ativos prejudica a avaliação da situação patrimonial do Estado e a eficácia da administração pública. Apontam-se falhas persistentes neste domínio que comprometem a transparência. Em 2023, o OGE autorizou a concessão de garantias e de empréstimos pelo Estado até a0 limite de US$ 80 milhões, mas a inexistência da regulamentação necessária inviabilizou a sua execução. Um exemplo de má gestão neste domínio é a linha de crédito "Facilidade Garantia Crédito Suave", criada com um

depósito inicial de US$ 50 milhões para incentivar o acesso ao crédito para micro, pequenas e médias empresas, estimulando o setor produtivo. Como nenhum empréstimo foi concedido no âmbito desse programa no ano 2023, a verba permaneceu depositada no BNCTL, gerando um retorno quase nulo para os cofres públicos. Em relação aos ativos não financeiros do Estado, as falhas identificadas no RPCGE também são preocupantes, constatando-se que os inventários apresentados na CGE 2023 se limitaram a dois municípios. Igualmente a falta de informação sobre depreciações e amortizações dos bens imóveis e móveis na CGE, compromete a fiabilidade do levantamento patrimonial do Estado.

Investimentos públicos

Tanto a CGE como o RPCGE 2023 se debruçaram sobre as iniciativas de investimento público, destacando o modelo de Parcerias Público-Privadas (PPP´s) e outras modalidades de aplicação de recursos públicos adotadas pelo Governo para Timor-Leste, nos últimos anos. A partir de 2015, Timor-Leste passou a recorrer à modalidade contratual de PPP para investimentos de grande escala e complexidade, sendo o Porto de Tibar o primeiro projeto significativo de PPP no país. O OGE de 2023 previa cinco projetos em PPP, designadamente: Diagnóstico Médico (em fase de aquisição) e quatro em avaliação de viabilidade (Habitação Acessível, Cristo Rei, Porto de Díli e Aeroporto Internacional Presidente Nicolau Lobato). No entanto, somente o projeto de Habitação Acessível foi aprovado, tendo os demais sido cancelados pelo IX Governo, devido a dificuldades na avaliação de viabilidade e execução. Além dos investimentos em PPP´s, destaca a CGE 2023 que o Estado já investira no Banco Central de Timor-Leste (BCTL) e no Banco Nacional de Comércio de Timor-Leste (BNCTL) US$ 85 milhões de dólares cada, destinados ao reforço do seu capital.

Desempenho do Fundo Petrolífero

A CGE 2023 reporta também as demonstrações financeiras do Fundo Petrolífero (FP) de Timor-Leste para o ano de 2023. Em 1 de janeiro desse ano, o FP apresentava um saldo de US$ 17,3 mil milhões de dólares, registando receitas totais de US$ 2,105 mil milhões de dólares, das quais US$ 1,7 mil milhões provenientes das receitas petrolíferas e US$ 427 milhões resultantes de rendimentos dos investimentos do fundo, representando um aumento de 52% em relação ao ano anterior.

As despesas da gestão deste Fundo, pagas ao Banco Central de Timor-Leste (BCTL) ascenderam a US$ 13,7 milhões em 2023, ao mesmo tempo que as despesas relacionadas com o pagamento

de impostos atingiram US$ 21,4 milhões de dólares, mais US$ 2 milhões comparativamente a 2022. Entre os principais aumentos de despesas destacam-se as despesas do Conselho Consultivo de Investimento, que subiram de US$ 287,3 mil dólares para US$ 677,5 mil em apenas um ano, e as taxas de gestão operacional cobradas pelo BCTL, que aumentaram de US$ 6,2 milhões para US$ 7,2 milhões no mesmo período. Além disso, a rubrica "Outras despesas" passou de US$ 8 mil dólares, em 2022, para US$ 1,6 milhões de dólares em 2023, sem que a CGE forneça justificação para aumentos tão substanciais. No ano 2023 o Governo transferiu do FP para o OGE, em cinco tranches, um total de US$ 1,09 mil milhões de dólares, mais do dobro do RSE calculado em US$ 490,15 milhões de dólares para o ano 2023.

Apoio dos Parceiros de Desenvolvimento a Timor-Leste

A assistência externa em Timor-Leste assume a forma de apoio orçamental direto e indireto. Sobre o apoio direto da UE e da Austrália a programas governamentais, o RPCGE de 2023 assinalou divergências entre os registos contabilísticos dos programas apoiados e os correspondentes extratos bancários, levantando dúvidas sobre possíveis desvios ou má gestão dos fundos doados pelos parceiros de desenvolvimento e recebidos por Timor-Leste. Igualmente as doações provenientes do apoio orçamental indireto proporcionado pela Austrália, a Nova Zelândia e a Organização Mundial da Saúde, carecem de informações detalhadas na CGE 2023 sobre a sua aplicação, tornando-se necessário aumentar a transparência e a responsabilização na gestão desses apoios externos, de modo a fortalecer a credibilidade das contas públicas.

16. RECOMENDAÇÕES

Recomendações ao Governo

1. Complementarmente ao sistema contabilístico de base de caixa atualmente utilizado pelos serviços e entidades do Setor Público Administrativo, iniciar a preparação e apresentação da demonstrações financeiras do Estado (CGE) também na ótica da contabilidade de acréscimo (*accrual basis*), incluindo um plano de contas abrangente em conformidade com os padrões internacionais (IPSAS), com vista a melhorar a qualidade dos relatórios financeiros atualmente produzidos pelo Executivo.

2. Assegurar a inclusão completa da execução orçamental da Segurança Social e das outras entidades públicas até agora ainda excluídas da CGE, nas demonstrações financeiras consolidadas do Estado.

3. Corrigir os erros de consolidação financeira, como os observados no apuramento do saldo de caixa e nas receitas da ANPM do ano 2023, de modo a aumentar a fidelidade das contas públicas consolidadas.

4. Melhorar o processo de planeamento orçamental anual, garantindo que o OGE seja preparado e executado com base em projeções de receitas e despesas realistas.

5. Especificar a percentagem das despesas recorrentes e de capital financiadas por transferências do Fundo Petrolífero, contribuindo para aumentar a transparência das mesmas.

6. Realizar e divulgar ao PN avaliações de impacto detalhadas sobre projetos de investimento financiados por verbas transferidas do Fundo Petrolífero.

7. Fortalecer o sistema de auditoria interno do Estado, para que a gestão financeira e orçamental possa ser monitorizada e avaliada adequadamente e em tempo útil.

8. Registar e reportar de forma transparente os adiantamentos em dinheiro e as garantias prestadas pelo Governo em nome do Estado anualmente, detalhando as entidades beneficiárias e a razão da não regularização atempada.

9. Conceber e introduzir indicadores mais claros de desempenho para monitorizar a eficiência dos programas governamentais.

10. Rever e alinhar os critérios de planeamento orçamental com as reais necessidades do país, evitando mudanças sistemáticas entre programas durante o período de execução orçamental.

11. Estimular a arrecadação de receita doméstica e diversificar a economia, para reduzir a dependência do Fundo Petrolífero e salvaguardar a sua sustentabilidade a longo prazo.

12. Evitar efetuar alterações às demonstrações financeiras sem a devida justificação, de forma a reduzir a inconsistência nos dados divulgados grandemente criticada pela CdC.

13. Implementar mecanismos de controle dos saldos de caixa reportados na CGE para garantir a sua exatidão.

14. Garantir que os critérios de transferências públicas entre subsetores sejam consistentes com o interesse público.

15. Fortalecer a gestão de projetos de infraestruturas, monitorizando-os e avaliando-os continuamente, principalmente os de maior peso em termos de utilização dos recursos públicos, assegurando cumprimento de prazos e da sua qualidade.

16. Zelar para que os valores publicados no OGE e na CGE sejam consistentes entre si, e reconciliáveis.

17. Priorizar a eficiência orçamental, direcionando os recursos públicos para as áreas que ofereçam maior impacto social e retorno para a economia.

18. Publicar relatórios de demonstrações financeiras detalhados sobre a execução de todos os fundos, entre eles, o Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano.

19. Melhorar o reporte sobre o endividamento público, passando a incluir prazos de amortização e encargos com a gestão da dívida.

20. Otimizar a gestão financeira do FRSS, protegendo os seus recursos financeiros de investimentos que possam envolver risco de perdas para o Estado.

17. PARECER

A Comissão C acompanha o parecer globalmente favorável da Câmara de Contas, considerando que a CGE 2023 representa no geral e de forma adequada a execução orçamental de 2023, e subscreve integralmente as reservas colocadas pela CdC às contas do Estado relativas ao ano 2023.

Sem prejuízo das considerações e recomendações que se tecem no presente parecer, e tendo como referência o RPCGE 2023 apresentado pela CdC, a Comissão de Finanças Públicas considera estarem reunidas as condições constitucionais e regimentais suficientes para que o debate e votação da Conta Geral do Estado de 2023 possam ser realizados pelo Plenário do Parlamento Nacional.

PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

O presente parecer foi lido e votado pela Comissão de Finanças Públicas em 23 de janeiro de 2025, tendo sido 5 com votos a favor, 3 abstenções e, 0 votos contra.

A Presidente da Comissão C,

Deputada Cedelizia Faria dos Santos

A Relatora,

Deputada Aliança da Conceição Araújo

Anexo – Contributos escritos enviados à Comissão C na sequência das audições públicas

❖ **Tribunal de Recurso:**

1. A Câmara de Contas identificou fragilidades nos mecanismos de monitorização e supervisão da despesa pública em 2023. Que ações poderão ser implementadas para fortalecer o controlo interno em todos os níveis do Governo?

   Resposta: Com base dos resultados de controlo efetuados pela Câmara de Contas as ações que poderão ser implementadas para fortalecer o controlo são os seguintes: aumentar os mecanismos de controlo com vista a assegurar a despesa pública é bem executada e melhorar a transparência e fidedignidade da informação na Conta Geral do Estado.

2. A dívida não financeira cresceu 188% em 2023, atingindo 16,8 milhões de dólares ao final desse ano fiscal. Que medidas recomenda a CdC ao Governo para melhorar a gestão e o registo dessas dívidas, com o objetivo assegurar o pagamento atempado aos fornecedores?

   Resposta: (Pf vêr a recomendação nº.13 do RPCGE de 2023).

3. Em relação à dívida financeira, quais são os riscos mais críticos identificados pela CdC, especialmente no que diz respeito à exposição cambial e à baixa execução dos empréstimos concedidos ao Estado?

   Resposta: Os riscos identificados pela CdC nomeadamente:

   A não utilização dos empréstimos, de acordo com o cronograma dos desembolsos previstos nos contratos, origina o pagamento de multas/penalidades.

   Os contratos assinados, os desembolsos efetuados são pouco, a execução física dos investimentos é baixa e dela resulta multas/penalidades que diminuem o valor do financiamento disponível para pagar esses investimentos. Assim, é necessária reavaliação.

4. A CdC identificou um aumento significativo nas despesas operacionais do Fundo Petrolífero em 2023. Que ações a Câmara de Contas recomenda para melhorar a eficiência da gestão e reduzir esses custos excessivos?

   Resposta: O RSE deverão alocados a investimentos em infraestruturas produtivas e de longo prazo, acentua-se o risco de sustentabilidade das finanças pública, o que apela à intensificação da gestão prudente dessas receitas, em benefício das gerações atuais e futuras. Importava, também, avaliar os resultados e impactos das transferências já realizadas acima do RSE com o objetivo de, sendo necessário, introduzir as correções necessárias.

5. Com a previsão de esgotamento do Fundo Petrolífero até ao ano 2035, que medidas a CdC considera prioritárias para diversificar as fontes de receita e reduzir a dependência das receitas petrolíferas?

   Resposta: A trajetória decrescente do FP e a respetiva longevidade prevista até 2035 e que nos últimos 9 anos as transferências para financiar as despesas do Estado têm superado

sempre as receitas petrolíferas, mostra-se fundamental e crítico à sustentabilidade das finanças públicas que, enquanto não forem obtidas fontes de financiamento alternativas e complementares, a utilização do FP seja criteriosa e contida ao estritamente necessário ao desenvolvimento sustentado do país.

6. Quais foram as principais falhas identificadas na gestão de projetos de infraestruturas, como estradas e hospitais, incluindo os financiados por Parcerias Público-Privadas (PPP), e que medidas poderão ser tomadas para melhorar a avaliação da viabilidade e a execução desses projetos?

   Resposta: Sobre esta questão só pode responder quando a CdC haverá realização uma auditória no âmbito do projeto PPP, enquanto no RPCGE da CdC não seria possível dar a sua conclusão sobre a matéria.

7. O RPCGE 2023 apontou a ausência de um inventário completo dos ativos não financeiros do Estado como sendo um problema recorrente. O que sugere CdC para que o Governo implemente um sistema de registo patrimonial abrangente e confiável?

   Resposta: As informações apresentadas na CGE 2023 e nas contas anteriores são incompletas e insuficientes, assim, não é possível à CdC emitir uma opinião sobre o Património do Estado, nem sobre as alterações patrimoniais.

   Relativamente a gestão de património cabe o Governo a decidir de implementar um sistema de registo abrangente e confiável.

8. A linha de crédito 'Facilidade Garantia Crédito Suave', com 50 milhões de dólares alocados, permaneceu inutilizada em 2023. Como avalia a CdC a situação e que sugestões faz para melhorar no futuro o uso de instrumentos financeiros semelhantes?

   Resposta: A CGE 2023 no que respeita a ativos financeiros não apresentou toda a informação apropriada à transparência das finanças públicas nomeadamente a linha de crédito 'Facilidade Garantia Crédito Suave' que ainda 2023 esse dinheiro ainda não executado ou tinha chegado aos destinatários.

9. A Câmara de Contas identifica diversas discrepâncias entre os registos da CGE e os extratos bancários de várias entidades públicas. Que mudanças no sistema deverão ocorrer para evitar essas inconsistências e aumentar a transparência financeira das mesmas?

   Resposta: (Pf vê um dos exemplos que escrita na página 40 e a recomendação 7 do RPCGE de 2023).

10. Para que a transferência no montante de 2,2 milhões de USD do Fundo Especial de Desenvolvimento (FED) da RAEOA.

    Resposta: Em 2023 O FED transferiu 2,2 M USD para uma sociedade de direito privado da RAEOA, sem contrato e de acordo com informação da RAEOA a despesas destinou para pagar salários, renda e acordo prestacional a pagara à Administração do Porto da Figueira da Foz Portugal, Seguro, empresa de segurança, advogados e etc.

11. Por qual razão o RPCGE não inclui informação sobre pacote de recuperação económico que foram beneficiadas 29 instituições?

    Resposta: Dos resultados da analisa efetuada pela Câmara de Contas, a CGE 2023 não consta informação detalhada sobre o referido pacote de recuperação, assim, a CdC não se pode pronunciar sobre este assunto no RPCGE de 2023.

12. Que ações a Câmara de Contas tomar para a execução do Fundo Covid-19?

    Resposta: No RPCGE 2023 a Câmara de Contas constatou o saldo de caixa transitado, a gestão do Fundo e a despesa não elegíveis de anos anteriores que ainda estão por devolver. Importa referir que a Câmara de Contas também esta a efetuar uma auditoria destinada este fundo que ainda por concluir.

13. Por qual razão a Câmara de Contas constatou que a CGE de 2023 não apresenta informação fidedigna?

    Resposta: Com base da análise efetuada a CGE a Câmara de Contas conclui que foram verificadas diversas inconsistências na informação prestada na conta, falta de rigor na respetiva in elaboração. O título de exemplo é error na contabilização do saldo de caixa, divergência da informação dos números de funcionário existente, a demonstração consolidada e entre outros.

14. Qual é o ponto situação de acompanhamento das recomendações do RPCGE do ano de 2022 principalmente as recomendações não acolhidas?

    Resposta: Observa que existem 3 recomendações não acolhidas do RPCGE de 2023 e a Câmara de Contas continua a acompanhar e reitera estas recomendações no RPCGE de 2023 para que o Governo tomar a medida de cumprir.

15. Qual é informação sobre 44 projeto de Infraestruturas?

    Resposta: Relativamente os 44 projetos de obras publicas sem contratos, em 2024, o Governo através da decisão do concelho de ministros aprovou o Decreto-Lei n.º 15/2024, de 20 de março Regime extraordinário de aprovisionamento por ajuste direto de contrato público por obras iniciadas sem formalização contratual. O referido Decreto-Lei tem por objetivo o estabelecimento de um regime extraordinário de aprovisionamento por ajuste direto de contrato de execução de obras públicas já realizadas, parcial ou totalmente, sem a prévia formalização de qualquer contrato público.

    Assim, com esta nova legislação não altera o facto de o CAFI ter autorizado a execução de projetos sem que todos os requisitos legais tivessem, então, sido cumpridos.

- **MSSI:**

1. A CdC assinalou falhas na consolidação das contas entre o Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) e o Fundo de Reserva da Segurança Social (FRSS). Que medidas estão a ser tomadas para colmatar essa deficiência, integrar os sistemas de contabilidade e melhorar a transparência financeira do subsistema da Segurança Social?

   Resposta: A Conta da Segurança Social do ano 2023 apresenta a execução orçamental e a execução financeira do subsetor da Segurança Social, no cumprimento do que determina a Lei n.º2/2022, de 10 de fevereiro (LEO).

   Relativamente à execução orçamental, são apresentadas demonstrações orçamentais individuais – do INSS e do FRSS – e consolidadas, das receitas e das despesas, com base nos classificadores orçamentais aprovados pelo Governo (incluindo o classificador económico das receitas e das despesas). Esta informação é apresentada de acordo com todas as tabelas previstas na lei (artigo 102.º da LEO), apresentando ainda informação adicional mais detalhada: em termos de classificação económica, apresenta-se a execução orçamental ao nível mais detalhado possível (subrubricas, e não apenas as categorias e rubricas); em termos de programas, apresenta-se a execução orçamental ao nível da atividade (e não apenas dos programas e subprogramas); em termos de classificação funcional, também ao nível mais detalhado. Por outro lado, embora a execução orçamental tenha uma base de caixa, apresentam-se também os movimentos orçamentais anteriores ao pagamento (despesa orçamental), designadamente cabimentos, compromissos e obrigações. São também discriminadas todas as alterações orçamentais realizadas e apresentados os saldos orçamentais apurados, permitindo uma imagem clara da Tesouraria da Segurança Social.

   Ou seja, em termos de contabilidade orçamental são apresentadas as demonstrações individuais e consolidadas, incluindo as contas do FRSS e os saldos que o constituem.

   Em relação à execução financeira, e não tendo sido ainda aprovado um Plano de Contas para o Setor Público Administrativo, o INSS continuou a utilizar em 2023 o Plano de Contas elaborado e aprovado internamente (elaborado com o apoio técnico do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social de Portugal), e que vem sendo utlizado desde 2019, nos termos previstos na alínea c) do número 3 do artigo 5º dos Estatutos do INSS, aprovados pelo Decreto-Lei nº47/2016, de 14 de dezembro, com a redação que lhe é dada pela Lei nº2/2022, de 10 de fevereiro (LEO). Efetivamente, em 2023 apenas são apresentadas demonstrações financeiras do INSS. Isto porque, o FRSS apenas foi formalmente constituído em meados do ano 2023, com a abertura de contas bancárias tituladas pelo FRSS, permitindo a constituição efetiva do seu património; e os investimentos nos mercados de capitais não tiveram início até final do ano 2023, tendo apenas sido feitos investimentos no mercado monetário, com risco reduzido. Por isso, e como aliás mostram os mapas orçamentais do regime de capitalização (FRSS), os custos são nulos e não há registos de ativos e passivos financeiros, mas apenas de depósitos a prazo (curto prazo). Ou seja, o ano 2023 é apenas um ano de transição, tendo os poucos movimentos financeiros decorridos já em meados do ano.

Neste sentido, não nos parece ser inteiramente correta a conclusão de que a Segurança Social não apresenta contas do FRSS nem contas consolidadas. De facto não o faz, mas apenas do ponto de vista da contabilidade financeira, apresentando as contas orçamentais individuais e consolidadas.

Isto mesmo foi transmitido à CdC, em sede de contraditório, tendo o INSS indicado também que já procedemos à adaptação do sistema de registos contabilísticos, e passaremos a apresentar, a partir do ano 2024, para além das demonstrações orçamentais já apresentadas, também as demonstrações financeiras não apenas do INSS, mas igualmente do FRSS e consolidadas. O INSS está, por isso, de acordo com esta recomendação da CdC (recomendação n.º17) e irá dar a devida sequência.

2. As transferências das reservas acumuladas do INSS para o FRSS continuam a ser registadas como despesas orçamentais e não como custos financeiros, devido à inexistência de uma contabilidade patrimonial. Quando espera o Ministério e o INSS conseguirem implementar um sistema que corrija a situação?

   Resposta: A Segurança Social já apresenta contabilidade financeira patrimonial desde 2019, embora, como referido na resposta à pergunta 1, apenas em relação ao INSS (passará a apresentar também em relação ao FRSS a partir da Conta de 2024). Como referido, e dado não ter sido ainda aprovado um Plano de Contas para o Setor Público Administrativo, o INSS tem vindo a utilizar um Plano de Contas próprio, elaborado com apoio técnico especializado da entidade que gere o Orçamento da Segurança Social em Portugal, e com o qual o INSS mantem projeto de cooperação intenso.

   Assim, na Conta da Segurança Social de 2023, as transferências do INSS para o FRSS, realizadas ao longo do ano, foram registadas como despesas orçamentais (na categoria de "transferências públicas", na rubrica "Transferências Públicas de Capital para a Segurança Social – entre regimes do sistema de segurança social") na contabilidade orçamental (de base de caixa modificada, adotada pelo governo). Mas na contabilidade financeira essas transferências estão registadas como custos/gastos, na conta 604 ("Gastos – Transferências de capital concedidas") do Plano de Contas adotado pela Segurança Social, e assim constam da Demonstração de Resultados do INSS apresentada.

3. O saldo do FRSS aumentou significativamente para 200 milhões de dólares em 2023, mas a o RPCGE 2023 identificou que os mecanismos de supervisão, entre eles a designação do Fiscal Único, continuaram em 2023 sem implementação. Porque é que essa situação ainda continua por resolver até agora e qual o prazo previsto para a sua nomeação?

   Resposta: A CdC tem razão na identificação desta situação, ao identificar que não foi ainda designado o Fiscal Único do FRSS, o que nos termos legais é feito por despacho conjunto dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da segurança social e das finanças.

   Contudo, salienta-se que apenas em meados do ano 2023 teve lugar a constituição efetiva do património autónomo do FRSS (com a abertura das respetivas contas bancárias) e o início dos investimentos no mercado monetário, sendo ainda nula a execução orçamental das

despesas do regime de capitalização. Por isso, até à data, não haveria propriamente "contas" com necessidade absoluta de serem auditadas. Apesar disso, e tal como se transmitiu à CdC, em sede de contraditório, reconhece-se que é agora essencial e urgente contar com o Fiscal Único, não apenas porque passará a existir contabilidade financeira do FRSS, mas também porque é fundamental assegurar um controlo do património acumulado no FRSS, feito de forma independente da equipa técnica do FRSS. Concordamos, por isso, com a análise da CdC e partilhamos das preocupações também do Parlamento Nacional sobre esta matéria e iremos dar o devido seguimento, propondo à tutela a designação deste importante órgão do FRSS.

4. Que iniciativas estão a ser tomadas para fortalecer os mecanismos de fiscalização interna do sistema de Segurança Social, garantindo que os fundos da Segurança Social sejam utilizados exclusivamente para os fins a que se destinam?

   Resposta: Esta é uma questão que consideramos crucial para a sustentabilidade e para a credibilidade do sistema de segurança social, pelo que partilhamos integralmente as preocupações do Parlamento Nacional.

   Internamente, na gestão do sistema de segurança social, há já um controlo que se baseia na própria legislação em vigor, que determinou a consignação de determinadas receitas da segurança social a despesas específicas, de acordo com o programa/regime de segurança social em causa; e também determinou a criação de uma instituição própria e autónoma do INSS, o FRSS, para gerir as reservas da segurança social, impedindo desde logo, por essa via, a utilização das reservas para despesas correntes do INSS. Mas, do ponto de vista prático, é efetivamente necessário criar mecanismos que permitam a fiscalização interna quer da cobrança das receitas contributivas, quer da sua utilização, garantindo o cumprimento da lei.

   Assim, o INSS criou já um departamento de inspeção da segurança social, que se ocupa especificamente da fiscalização da cobrança contributiva (e da dívida à segurança social). Foram também criados mecanismos internos de funcionamento no INSS que exigem que os processos de despesa, de cobrança de receitas e de atribuição de prestações sociais passem por pessoas e unidades diferentes, numa ótica de segregação de funções, minimizando os riscos quer de lapsos, quer de má utilização das verbas.

   E está previsto, do lado, do FRSS, para 2025, não apenas a designação do Fiscal único, como referido na resposta à pergunta anterior, como também a contratação (custos inscritos no Orçamento para 2025) de entidade externa e independente que assegure a auditoria financeira das reservas do fundo.

5. As despesas administrativas da Segurança Social, incluindo o aumento de taxas de gestão e "outras despesas", não foram devidamente detalhadas na CGE 2023. Como é que o Ministério e o INSS planeiam melhorar a prestação de contas no tocante a tais despesas?

   Resposta: O Relatório e Conta da Segurança Social apresentado detalha as despesas realizadas. No entanto, admite-se que haverá ainda fragilidades na consolidação e

apresentação das contas da Segurança Social na Conta Geral do Estado. Contudo, e tal como a própria LEO prevê, este é um processo complexo e que está a ser trabalhado faseadamente, em conjunto, dentro do Governo. Acreditamos que em 2024 haverá já melhorias nesta matéria.

6. A diversificação dos investimentos do FRSS em bancos locais e estrangeiros em 2023 foi considerada pela CdC uma operação arriscada, devido à falta de uma avaliação robusta de risco. Que planos estão a ser elaborados pelo INSS para fortalecer o controle e reduzir a exposição da riqueza do FRSS a investimentos de alto risco?

   Resposta: Não temos conhecimento de que a CdC tenha feito considerações no sentido das operações realizadas pelo FRSS em 2023 serem arriscadas. De todo o modo, esclarece-se que em 2023 apenas foram feitos depósitos a prazo, em bancos comerciais representados em Timor-Leste, e com uma maturidade máxima de 12 meses (razão pela qual estes movimentos se enquadram apenas na noção de tesouraria/disponibilidade e não são registados como "despesa orçamental"). Os depósitos a prazo são, provavelmente, os investimentos com menor risco, quando comparados com investimentos nos mercados de capitais. Porém, os fundos de reserva – tal como o fundo petrolífero – terão sempre que investir também em mercados de capitais, assumindo que haverá sempre riscos (e necessariamente períodos de perdas) sendo que no caso da segurança social é fundamental que se garanta o equilíbrio entre o risco, a liquidez e a rentabilidade, de modo a assegurar que as perdas que venham a existir sejam depois compensadas, tratando-se de um fundo de muito longo prazo.

   De qualquer modo, e em resposta à questão concreta colocada, os investimentos nos mercados – que terão lugar a partir de 2025 – cumprirão obrigatoriamente a política, os limites e os critérios de investimentos aprovados legalmente, que têm em conta o equilíbrio referido, de modo a impedir a exposição demasiada ao risco. Também por isso é fundamental, como já referido, que o FRSS passe a contar com um Fiscal Único e com auditoria externa.

7. Que ações estão a ser tomadas para garantir que as receitas não fiscais da Segurança Social sejam utilizadas de forma eficiente e transparente, conforme recomendado pela CdC?

   Resposta: Tal como referido na resposta à pergunta 4, o INSS criou mecanismos internos de funcionamento que exigem que os processos de despesa, de cobrança de receitas e de atribuição de prestações sociais passem por pessoas e unidades diferentes, numa ótica de segregação de funções, minimizando os riscos quer de lapsos, quer de má utilização das verbas. Por outro lado, prevê-se para 2025 contratar auditoria externa no FRSS, além da designação do Fiscal Único.

   Em relação à transparência, a segurança social disponibiliza já toda a informação – incluindo informação financeira mensal – no recente portal da Segurança Social.

8. Quais foram as principais razões para que os recursos alocados a programas tais como o Bolsa da Mãe tenham sido tão ineficientemente executados, não tendo sido entregues às famílias beneficiárias?

   Resposta: O programa Bolsa da Mãe é um programa de assistência social, gerido pelo Ministério da tutela, e não pela Segurança Social.

9. Divergências entre os registos contabilísticos do INSS e os extratos bancários foram identificadas pela CdC em relação às contas de 2023. Que medidas foram tomadas para corrigir essas inconsistências e garantir maior precisão nos registos financeiros de futuro?

   Resposta: Não encontramos no Relatório e Parecer da CdC qualquer referência a esta questão no que diz respeito ao INSS e às contas da Segurança Social, pelo que pensamos que a questão deverá dizer respeito a outras entidades e programas. De resto, as contas apresentadas pela segurança social estão totalmente reconciliadas com os extratos bancários, não havendo divergências, tal como apresentado no Relatório e Conta. O INSS procede mensalmente à conciliação bancária (entre as contas correntes e os respetivos extratos), relativamente a todas as contas bancárias da segurança social, identificando as diferenças existentes. Este processo é contínuo e irá continuar a verificar-se.

10. A ausência de informações detalhadas sobre os pagamentos pendentes no final do ano 2023, comprometeu a análise da CdC sobre as contas do sistema da Segurança Social. Entretanto essa informação já foi prestada?

    Resposta: Não existem pagamentos pendentes no final do ano 2023, no sistema de segurança social. Apenas existem receitas por cobrar (dívida à segurança social), de entidades que não pagaram as contribuições sociais ou o fizeram em atraso. Sobre esta questão, a criação do Departamento de Inspeção da segurança social tem vindo a permitir melhor controlar a dívida de contribuições à segurança social, também numa ótica pedagógica e de apoio às entidades devedoras, designadamente através da negociação de acordos de pagamentos em prestações.

11. As transferências do OGE para o sistema da Segurança Social continuam a ser muito elevadas, apesar do saldo crescente do FRSS. Que estratégias está o INSS a equacionar para aumentar a autonomia financeira do sistema e desse modo reduzir a dependência do mesmo em relação ao Orçamento Geral do Estado?

    Resposta: O sistema de segurança social é constituído por um regime contributivo e por um regime não contributivo, Nos termos legais, as receitas da segurança social são consignadas ao pagamento de despesas específicas (artigo 13.º da LEO; artigos 56.º e 59.º da Lei n.º12/2016, de 14 de novembro, que cria o regime contributivo de segurança social). Assim:

    - as contribuições sociais (dos trabalhadores e entidades empregadoras) são afetas especificamente ao pagamento das prestações sociais do regime geral contributivo de repartição, (sem prejuízo de 5% dessas receitas poderem ser utilizadas pelo FRSS na administração/gestão da própria carteira do fundo);

- as despesas com os regimes não contributivo e transitório (dos funcionários públicos) são financiadas exclusivamente por transferências do Orçamento da Administração Central do Estado para o Orçamento da Segurança Social;
- as despesas de administração e despesas comuns do sistema de segurança social são igualmente financiadas por transferências do Orçamento da Administração Central do Estado;
- receitas relativas a transferências de doadores ou doações podem ser consignadas ao pagamento de despesas específicas, quando assim acordado.

Por outro lado, a lei também determina que os excedentes anuais do regime de repartição (saldos registados no INSS, pela diferença entre as contribuições recebidas e as prestações sociais do regime contributivo pagas) revertem para o FRSS, onde são contabilizados como receitas, utilizadas para cobrir os investimentos com as aplicações financeiras. Tal como esses excedentes (saldos) transitados para o FRSS, também os ganhos e rendimentos das aplicações financeiras são receita do FRSS e não podem, por isso, ser utilizados para cobrir despesas de outros regimes do sistema –só o serão, no futuro, quando as receitas anuais de contribuições deixarem de ser suficientes para cobrir anualmente o pagamento corrente de prestações sociais do regime contributivo de repartição.

Isto significa que as verbas acumuladas no FRSS não podem ser utilizadas para nenhum outro objetivo que não seja pagar prestações sociais contributivas, no futuro quando as contribuições anuais deixarem ser suficientes: é para isso que serve o Fundo de Reserva e é por isso que ele deve continuar a acumular e a capitalizar reservas. Só assim se garante que o regime contributivo é sustentável e que os trabalhadores que hoje estão a contribuir, irão ter direito a pensões no futuro.

Deste modo, não é possível – nem seria legítimo – utilizar as verbas do fundo para pagar prestações do regime não contributivo (como as pensões sociais dos idosos). Estas prestações não contributivas são e serão sempre financiadas por transferências do Orçamento do Estado, por se tratarem de prestações concedidas a pessoas que não contribuíram para o regime contributivo.

Da mesma forma, o Orçamento do Estado não financia as prestações do regime contributivo – a não ser na medida em que contribui, com a taxa contributiva, na qualidade de entidade empregadora dos funcionários públicos, tal como qualquer empresa contribui por relação aos seus trabalhadores.

Por isso, haverá sempre uma parcela do sistema de segurança social que é totalmente dependente das transferências do Estado: o regime não contributivo. Assim, a forma de reduzir esta dependência é, necessariamente, continuar a apostar em trazer mais pessoas – incluindo do setor informal da economia – para o regime contributivo. O INSS tem vindo a trabalhar nesta matéria, através de sessões permanentes de socialização em todo o país (normalmente são realizadas cerca de 50 sessões todos os anos) e da disponibilização do portal da segurança social. Para 2025 está prevista a realização de uma campanha

especificamente dirigida aos trabalhadores informais, a realizar com apoio da Organização Internacional do Trabalho (OIT), no âmbito do projeto ACTION-Portugal, financiado pelo governo português.

12. A falta de um planeamento integrado do INSS e FRSS foi apontada pela CdC como uma limitação à gestão. Quando é que o Ministério prevê apresentar um plano consolidado de gestão que atenda às exigências de transparência e eficiência do sistema?

    Resposta: A Segurança Social tem um planeamento a longo prazo, com previsão de atividades e orçamento, apresentando também as projeções económicas do FRSS, para além das previsões atuariais, contendo os custos e as receitas do sistema a longo prazo. Esta informação é disponibilizada no livro orçamental relativo ao Orçamento da Segurança Social.

13. Como está o Ministério a lidar com as lacunas na prestação de contas sobre os juros e rendimentos do FRSS, que permanecem sem serem detalhados na CGE 2023?

    Resposta: Tal como já referido, no Relatório e Conta da Segurança Social é apresentada a execução orçamental do FRSS, onde constam as receitas obtidas de rendimentos (relativos aos juros dos depósitos a prazo realizados e vencidos em 2023) e o INSS disponibilizou à CdC informação complementar sobre os investimentos, incluindo as taxas de juros e os extratos bancários. Toda a informação foi prestada.

    Contudo, ainda iremos melhorar a prestação de contas do FRSS, através da apresentação, a partir da Conta de 2024, das demonstrações financeiras (e não apenas orçamentais, como em 2023) do FRSS.

    O INSS irá também continuar a trabalhar com o Ministério das Finanças para melhorar, para que toda a informação prestada no Relatório e Conta da Segurança Social seja reportada na Conta Geral do Estado (sendo que a Conta da Segurança Social deverá, como previsto na lei, ser anexa à Conta Geral do Estado).

PARLAMENTO NACIONAL DE TIMOR LESTE
SECRETARIADO

NOTA DE REENCAMINHAMENTO

DE : SEC - GERAL
PARA : PRESIDENTE DO PARLAMENTO NACIONAL
DATA : 22 /.1. /2025

PARA PARECER	
PARA INFORMAÇÃO	
PARA APROVAÇÃO	
REQUER ACÇÃO IMEDIATA	
REQUER ACÇÃO	
PARA CONSIDERAÇÃO	✓
OUTROS (ver nota Manuscrita)	

Submete-se à consideração de Vossa Excelência. 23/01/25

A DiPLEX
Copiar e distribuir
aos Deputados.
24/1/25

059
RECEBIDO
24/1/25
09:02

14:00
RECEBIDO
23/1/25

Comissão de Finanças Públicas
Rua: Formosa Díli Timor Leste
Número contacto: 3339857/77471600/76713552

Excelentíssima,
Presidente do Parlamento Nacional
Distinta Deputada Maria Fernanda Lay

Data : 23 de janeiro de 2025

Ref. Nº. : 73/VI/2ª/Com. C

Assunto : Relatório e Parecer da CGE de 2023.

Senhora Presidente,

A Comissão de Finanças Públicas tem a honra de enviar a Vossa Excelência, o Relatório e Parecer da Conta Geral do Estado de 2023.

Segue em anexo o Relatório e Parecer.

Aceite Vossa Excelência os protestos de minha elevada estima e consideração,

A Presidente da Comissão,

Deputada Cedelizia Faria dos Santos